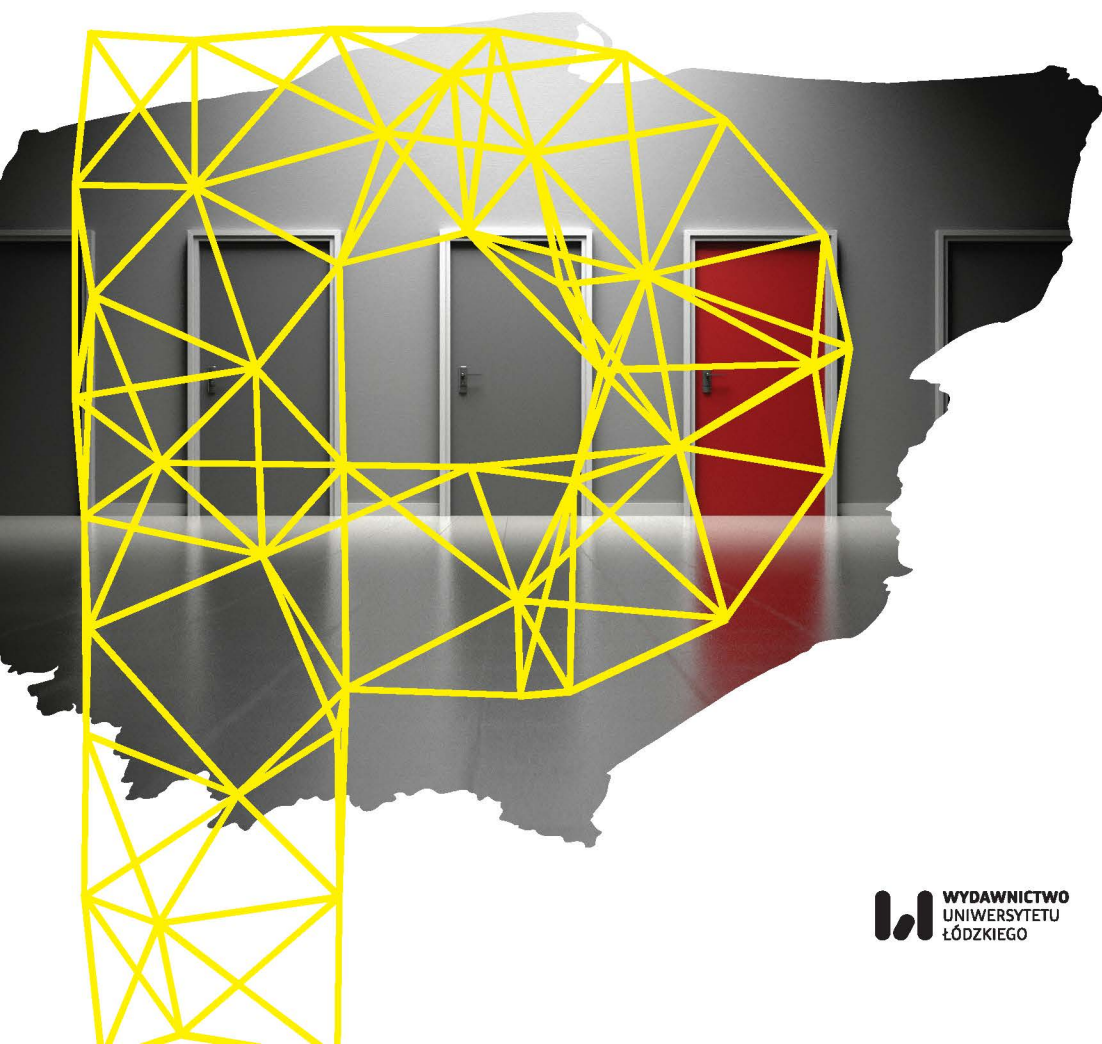


Paweł Stępień

# Wybory bez wyborów

Niekonkurencyjne elekcje  
do rad gminnych w Polsce



# **Wybory bez wyborów**

Niekonkurencyjne elekcje  
do rad gminnych w Polsce

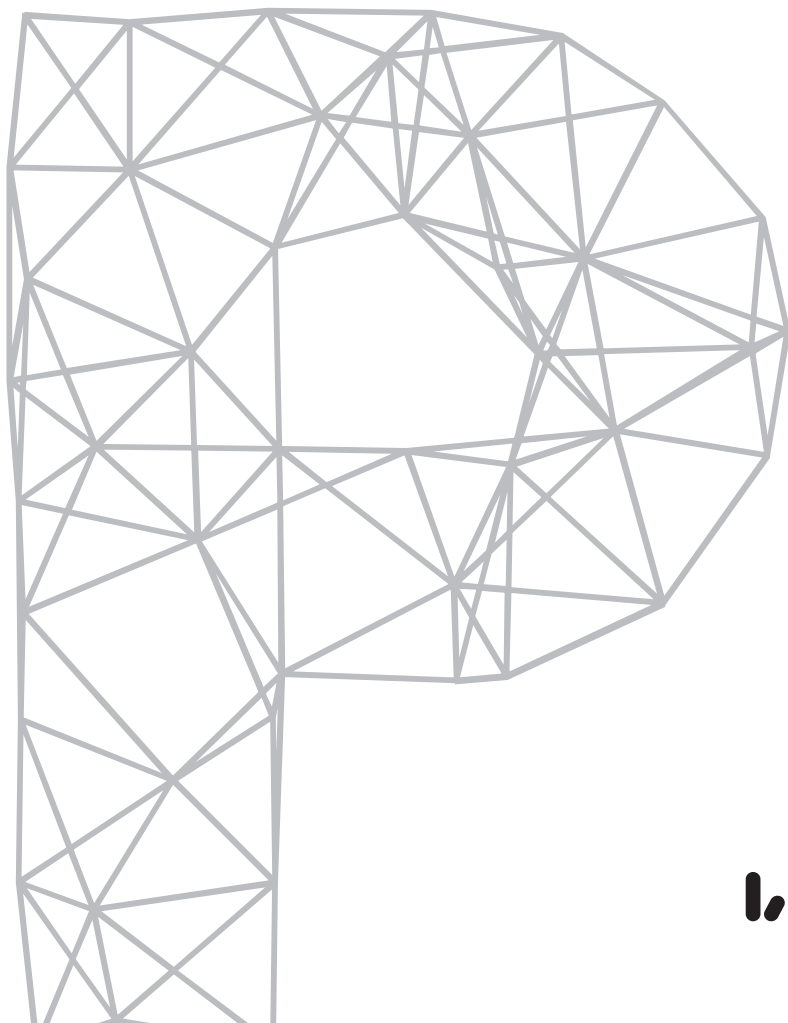


WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

Paweł Stępień

# Wybory bez wyborów

Niekonkurencyjne elekcje  
do rad gminnych w Polsce



Paweł Stępień – Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych  
Politologia, Katedra Systemów Politycznych  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 3

RECENZENT

*Maciej Górecki*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Natasza Koźbiał*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

*Dorota Stępień*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Munda – Maciej Torz*

PROJEKT OKŁADKI

*Agencja Reklamowa efectoro.pl*

Zdjęcie wykorzystane na okładce:

<https://pixabay.com/pl/photos/drzwi-wybory-wybiera%c4%87-decyzja-1767562/>

Publikacja stanowi efekt projektu o numerze 2017/27/N/HS5/01898  
finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki

© Copyright by Paweł Stępień, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10350.21.0.M

Ark. wyd. 16,5; ark. druk. 19,75

ISBN 978-83-8220-609-8

e-ISBN 978-83-8220-610-4

<https://doi.org/10.18778/8220-609-8>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)

tel. 42 665 58 63

# Spis treści

Wstęp	9
-------	---

## **CZĘŚĆ I**

<b>WPROWADZENIE</b>	<b>19</b>
---------------------	-----------

### **Rozdział 1**

<b>DEMOKRACJA A WYBORY</b>	<b>21</b>
----------------------------	-----------

1.1. Demokracja w ujęciu proceduralno-substancjalnym – od klasycznej do elitarystycznej teorii demokracji	22
1.1.1. Teoria klasyczna	22
1.1.2. Teoria elitarystyczna	26
1.1.3. Kategoria normatywna i empiryczna wyborów	29
1.2. Wyznaczniki wyborów w systemie demokratycznym	31
1.2.1. Funkcje wyborów	31
1.2.2. Ogólne zasady wyborów	34
1.3. Kategoria rywalizacyjności wyborów	44
1.3.1. Wybory rywalizacyjne	45
1.3.2. Wybory semirywalizacyjne	47
1.3.3. Wybory nierywalizacyjne	48
1.4. Konkurencyjność i niekonkurencyjność elekcji – konceptualizacja pojęć	50
1.4.1. Pomędzy „rywalizacyjnością” a „konkurencyjnością”	50
1.4.2. Wybory konkurencyjne	53
1.4.3. Wybory niekonkurencyjne	57
1.4.4. Wybory niekonkurencyjne a funkcje wyborów demokratycznych	60
1.5. Podsumowanie	61

## Rozdział 2

PROJEKT BADANIA WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH	63
2.1. Idea projektu badawczego	64
2.1.1. Konceptualizacja pojęcia	64
2.1.2. Problem badawczy	65
2.1.3. Obecny stan badań i luka badawcza	65
2.1.4. Uzasadnienie podjęcia problemu badawczego	69
2.2. Ogólna strategia badania	71
2.2.1. Koncepcja i struktura części empirycznej	71
2.2.2. Charakter badań i znaczenie wyników dla rozwoju dziedziny naukowej	75
2.3. Badanie skali zjawiska – metody oraz dane	76
2.3.1. Mierniki niekonkurencyjności elekcji	76
2.3.2. Analiza wskaźnikowa wyborów niekonkurencyjnych	80
2.3.3. Dane do analizy częstotliwości zjawiska	81
2.3.4. Sposób opracowania i prezentacji wyników	82
2.4. Badania terenowe: założenia i realizacja	83
2.4.1. Cel realizacji terenowej	83
2.4.2. Dobór próby oraz jednostek analizy	84
2.4.3. Techniki badawcze zastosowane w realizacji terenowej	89
2.4.4. Przebieg badania	93

## CZĘŚĆ II

WYNIKI I DYSKUSJA	97
-------------------	----

## Rozdział 3

PRZYKŁADY WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH W SKONSOLIDOWANYCH DEMOKRACJACH	99
3.1. Zjawisko <i>uncontested seats</i> w Stanach Zjednoczonych	101
3.1.1. Wybory do Izby Reprezentantów	101
3.1.2. Wybory do legislatur stanowych	108
3.1.3. Przyczyny zjawiska <i>uncontested seats</i> w USA	110

3.2. Wybory niekonkurencyjne w Australii	124
3.2.1. Wybory do Izby Reprezentantów	124
3.2.2. Wybory do legislatur stanowych	127
3.2.3. Przyczyny zjawiska <i>uncontested seats</i> w Australii	129
3.3. Wielka Brytania	136
3.3.1. Wybory do Izby Gmin	137
3.3.2. Wybory na poziomie lokalnym	141
3.3.3. Przyczyny zjawiska <i>uncontested seats</i> w Wielkiej Brytanii	145
3.4. Podsumowanie	151

## Rozdział 4

WYBORY NIEKONKURENCYJNE W POLSKIM SAMORZĄDZIE: UWARUNKOWANIA I SKALA ZJAWISKA	153
4.1. Systemowe rozwiązania wyborów samorządowych w latach 1990–2014	154
4.1.1. Uwagi wprowadzające	154
4.1.2. Systemy wyborcze	155
4.2. Wybory niekonkurencyjne w polskim samorządowym prawie wyborczym	159
4.2.1. Tło historyczne	159
4.2.2. Wybory organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	163
4.2.3. Wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta	168
4.3. Skala zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w Polsce – analiza w świetle danych ilościowych	172
4.3.1. Ogólne trendy	172
4.3.2. Formuła wyborcza	176
4.3.3. Rozkłady indeksów	178
4.3.4. Klasyfikacja	181
4.3.5. Cykliczność i seryjność	183
4.3.6. Typ gminy	184
4.3.7. Wielkość gminy	187
4.3.8. Wielkość okręgów wyborczych	190
4.3.9. Regionalizacja	192
4.3.10. Mechanizm proceduralny	194
4.3.11. Wpływ inkumbenta	198
4.4. Podsumowanie	200



## **Rozdział 5**

<b>WYNIKI BADAŃ TERENOWYCH</b>	<b>203</b>
5.1. Ogólne zestawienie przyczyn wyborów niekonkurencyjnych	204
5.2. Kluczowe uwarunkowania braku konkurencyjności elekcji	211
5.2.1. Liczba kandydatów na wójta	211
5.2.2. „Sztuczne” okręgi wyborcze	217
5.2.3. Procedury rejestracyjne	221
5.2.4. Oświadczenia majątkowe	226
5.2.5. Partie polityczne	229
5.2.6. „Koszt” kandydowania	233
5.3. Pozainstytucjonalne aspekty wyborów niekonkurencyjnych	238
5.3.1. Stosunek respondentów wobec mechanizmów „patronalnych”	238
5.3.2. Strategie wójtów osłabiające konkurencyjność elekcji	242
5.4. Wybory niekonkurencyjne oczami respondentów	247
5.4.1. Ocena działań radnych	247
5.4.2. Oddźwięk społeczny zjawiska	251
5.4.3. Stosunek do instytucji obsadzania mandatów bez głosowania	253
5.5. Podsumowanie	256
Wnioski końcowe	259
Bibliografia	265
Spis rysunków	283
Spis tabel	287
Indeks osób	289
Aneks	293

# Wstęp

Instytucja wyborów stanowi nieodłączny element demokracji. Trudno znaleźć inną bardziej popularną i powszechnie stosowaną w wolnych społeczeństwach metodę prowadzącą do podejmowania decyzji zbiorowych. Już od czasów starożytnych zasadniczy nurt rozważań o demokracji jako systemie politycznym wydaje się być przez refleksję o wyborach zdominowany. Począwszy od tzw. klasycznej teorii (tj. demokracji ateńskiej) poprzez niezliczone teorie przedstawicielskie – to właśnie im poświęca się miejsce centralne. Niektórzy badacze, na czele z Josephem Schumpeterem, idą niekiedy o krok dalej i całą koncepcję systemu demokratycznego sprowadzają wyłącznie do miejsca i roli procedur wyborczych.

W dyskursie teoretycznym nad demokracją jest powszechnie eksponowany pogląd, zgodny z którym najistotniejszym warunkiem konstytuującym proces polityczny jest prawne umocowanie zasad sprawiedliwej partycypacji. W tym ujęciu elekcje powinny być wolne, równe, sprawiedliwe, cykliczne i rywalizacyjne. Jednak o demokratyczności systemu nie rozstrzyga jedynie sam dostęp do procedur wyborczych. Potrzeba jeszcze demokratów, a więc ludzi chcących korzystać z instytucji demokratycznych. Praktyka pokazuje jednak, że mechanizm selekcji rządzących niekiedy zawodzi. Coraz częściej słyszymy o kryzysie partycypacji oraz tym, że instytucja wyborów stała się najsłabszym ogniwem koncepcji demokracji liberalnej. Widać to wyraźnie nie tylko po nienapajających optymizmem wskaźnikach frekwencji wyborczej w wielu państwach. W niektórych demokracjach, uważanych często za skonsolidowane, obserwuje się również zbyt niską podaż kandydatów ubiegających się o urzędy obsadzane w powszechnych głosowaniach.

Wydaje się zatem, że kryzys partycypacji wyborczej ma dwa podstawowe wymiary: popytowy (tj. niska frekwencja, duża chwiejność wyborcza elektoratów) i podażowy (tj. deficyt kandydatów i ofert wyborczych). W studiach na wyborami dominuje trend pierwszy. Niemniej istotna wydaje się strona

podażowa elekcji – liczba kandydatów przypadająca na jeden mandat. Demokracja ma bowiem sens wtedy, gdy wybór rzeczywiście jest dokonywany spośród wielu alternatyw – personalnych oraz programowych. Mówi się wówczas, że elekcje są **faktycznie** konkurencyjne, a nie tylko „rywalizacyjne”, czyli równe i sprawiedliwe pod względem formalnym.

Z kryzysem strony podażowej wyborów mamy do czynienia, gdy obywatele dobrowolnie rezygnują z przywileju kandydowania. Skutkiem ubocznym takiego postępowania może być wystąpienie deficytu ofert i pojawienie się w systemach demokratycznych kategorii tzw. **wyborów niekonkurencyjnych (ang. *uncontested seats*) – tj. elekcji, w których liczba zgłoszonych kandydatów w danym okręgu wyborczym jest mniejsza bądź równa liczbie dostępnych w nim mandatów.**

Zrozumienie zjawiska niedoboru kandydatów wydaje się niezwykle intrygujące. W szczególności, gdy przyjrzymy się tzw. instytucji mandatów obsadzanych bez głosowania, w której mandaty przypadają kandydatom niemającym konkurentów w sposób zautomatyzowany, bez konieczności przeprowadzenia nawet prostego plebiscytu. Takie rozwiązanie stosuje się – co ciekawe – w Polsce, w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.).

Podstawowy problem badawczy tej książki zamyka się w bardzo konkretnym pytaniu o przyczyny fenomenu niekonkurencyjności elekcji na poziomie lokalnym i powody rezygnacji przez obywateli z biernego prawa wyborczego. Badania dotyczą wyborów do organów stanowiących j.s.t. w Polsce. Przesłanka, która tutaj zaważyła, to wyniki elekcji samorządowych 2014, ujawniające istotny przyrost liczby mandatów niekonkurencyjnych względem poprzednich elekcji. W sumie bez głosowania „wybrano” 1733 radnych, a odsetek gmin, w których wystąpił przynajmniej jeden taki mandat, stał się nagle niepokojąco duży, bo wyniósł około 25% jednostek.

Analizując zjawisko wyborów niekonkurencyjnych, skupimy się w tej książce na przypadkach najbardziej interesujących, mogących być źródłem możliwie największej wiedzy. Chodzi o wybory, w których znaczna część mandatów (tj. więcej niż 50%) obsadzana jest bez głosowania. Przykład Polski pokazuje, że nie jest to wcale sytuacja marginalna. Bywa nawet, że całe gremia zostają wyłonione bez udziału głosujących, jak miało to miejsce choćby w jednej z gmin na Suwalszczyźnie w 2014 r. Niewątpliwie tak duża skala mandatów niekonkurencyjnych może wzbudzać uzasadnione obawy o stan demokracji lokalnej. Szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, że nierzadko tzw. jedyni kandydaci to osoby zgłaszane przez komitety urzędujących od wielu lat wójtów.

Podstawowym celem publikacji jest zatem zdiagnozowanie przyczyn niekonkurencyjności elekcji. Zrozumienie istoty sformułowanego problemu

badawczego wymaga detekcji czynników sprzyjających występowaniu mandatów niekonkurencyjnych do organów stanowiących j.s.t. na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego (tj. gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim). Nieodzowne w tym względzie jest przede wszystkim określenie skali zjawiska wyborów niekonkurencyjnych.

Projekt badania wyborów niekonkurencyjnych w Polsce na poziomie lokalnym został szczegółowo opisany w rozdziale 2. Przedstawiono w nim całościową charakterystykę procesu badawczego – m.in. stan i plan badań, operacjonalizację pojęcia niekonkurencyjności elekcji, dane, metody, sposoby pomiaru częstotliwości mandatów niekonkurencyjnych, logikę doboru próby. We wstępie autor ograniczy się jedynie do syntetycznego omówienia podstawowych kwestii związanych z ogólną strategią samego zamysłu badawczego.

\*\*\*

Strukturę książki podporządkowywano jej celom cząstkowym, dzieląc ją na dwie zasadnicze części: 1) wprowadzającą (teoretyczno-metodologiczną) oraz 2) empiryczną (rezultaty analiz wraz z dyskusją).

Na część wprowadzającą składają się dwa rozdziały.

W rozdziale 1 autor wychodzi od ukazania instytucji wyborów w demokratycznym systemie politycznym. Wskazuje te cechy procesu wyborczego, które uznawane są powszechnie za niezbędne do realizacji postulatu równej, uczciwej i sprawiedliwej rywalizacji. Omawia ponadto funkcje w państwach demokratycznych. Główny nacisk jest jednak w tym rozdziale położony na zoperacjonalizowanie terminu wyborów niekonkurencyjnych. Pomocne w tym względzie jest osadzenie problemu niskiej podaży kandydatów na gruncie ekonomicznym i zacerpnięcie jednego z podejść zaproponowanych przez Giovanniego Sartoriego.

Rozdział 2 jest poświęcony w całości koncepcji badania wyborów niekonkurencyjnych na poziomie lokalnym w Polsce. Autor prezentuje w nim szczegółowo wszystkie etapy od fazy projektowej do realizacyjnej – począwszy od przeglądu stanu badań i określenia luki badawczej, poprzez szczegółowe opisanie metod, scharakteryzowanie sposobu gromadzenia i przetwarzania danych, aż po założenia i przebieg techniki realizacji terenowej. Główny nacisk jest położony przede wszystkim na uwarunkowania metodologiczne.

Część druga, tj. empiryczna, obejmuje rozdziały 3–5. Pierwszy z nich odnosi się do przyczyn wyborów niekonkurencyjnych na świecie, natomiast dwa kolejne w całości są poświęcone zjawisku niekonkurencyjności na poziomie lokalnym w Polsce.

W rozdziale 3 przedstawiono zatem zjawisko wyborów niekonkurencyjnych w wybranych, skonsolidowanych demokracjach (w takich krajach, jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania czy Australia). Rozdział ten ma postać syntetycznego raportu z badań (tzw. pogłębiony *the-state-of-the-art*). W świetle obecnego stanu wiedzy autor dokonuje replikacji analiz częstotliwości zjawiska w wybranych państwach. Wytypowane w innych państwach czynniki sprzyjające niekonkurencyjności elekcji posłużą następnie jako wytyczne przy badaniu wyborów niekonkurencyjnych w Polsce.

W rozdziale 4 jest przeprowadzona zarówno: 1) analiza czynników instytucjonalnych, w tym aktów prawnych w Polsce regulujących procedurę postępowania w przypadku wystąpienia niedoboru kandydatów, jak i 2) analiza zjawiska o charakterze ilościowym – pomiar częstotliwości zjawiska. Badanie wyborów niekonkurencyjnych w tym rozdziale obejmuje zasadniczo lata 1998–2014. Najistotniejszą czynnością jest tu określenie skali zjawiska w Polsce (na podstawie zebranych danych ilościowych) i porównanie jego częstotliwości na tle doświadczeń wyborczych w innych skonsolidowanych demokracjach.

W rozdziale 5 natomiast znajdują się wnioski z realizacji terenowej: wyniki ankiet oraz przytoczone fragmenty wywiadów przeprowadzonych wśród respondentów. Realizacja tej części badań jest oparta na 4 etapach, tj.: 1) przygotowaniu do realizacji terenowej – opracowaniu ankiet badawczych i zaprojektowaniu scenariuszy wywiadów pogłębionych; 2) przeprowadzaniu badań terenowych; 3) opracowaniu i interpretacji danych uzyskanych od respondentów; 4) dyskusji wyników. Materiał empiryczny poszerzono także o komentarze autora, aby uzyskać możliwie najpełniejszy obraz eksplanacyjny badanego zjawiska.

Pod poszczególnymi rozdziałami autor zamieszcza zwięzłe podsumowania, zawierające najważniejsze jego zdaniem wnioski cząstkowe.

Pomocne w wyjaśnieniu problemu badawczego są przede wszystkim odpowiedzi uzyskane na **pytania badawcze i dołączone do nich hipotezy**.

**Pytania: badawcze:**

P1: Czy skala wyborów niekonkurencyjnych w Polsce znacząco odbiega od poziomu niekonkurencyjności charakterystycznego dla skonsolidowanych demokracji?

P2: Jakie są instytucjonalne oraz strukturalne uwarunkowania braku wyborczych alternatyw w wyborach lokalnych w Polsce?

P3: Jakie są powody rezygnacji przez obywateli z przywileju kandydowania w wyborach radnych?

P4: Czy poziom niekonkurencyjności elekcji w poszczególnych jednostkach zależy od ich geograficznej lokalizacji, w skutek czego można w Polsce zaobserwować jakąkolwiek przestrzenną prawidłowość występowania wyborów niekonkurencyjnych?

P5: Czy fenomen wyborów niekonkurencyjnych na szczeblu gminnym może wynikać z istnienia lokalnych układów patronalnych, dominującej pozycji wójta i – w rezultacie – stanowić przejaw klientelistycznego stylu uprawiania polityki na poziomie lokalnym?

**Hipotezy badawcze:**

*H1: Skala wyborów niekonkurencyjnych w Polsce od wielu lat utrzymuje się na alarmująco wysokim poziomie i nosi znamiona anomalii systemowej (chcąc zweryfikować H1, należy np. obliczyć wskaźniki niekonkurencyjności elekcji i zestawić je z częstotliwością wyborów niekonkurencyjnych w skonsolidowanych demokracjach).*

*H2: Wybory niekonkurencyjne do organów stanowiących występują najczęściej w grupie gmin typowo wiejskich, słabo zaludnionych, a samo natężenie zjawiska zależy głównie od powiązania lokalnej specyfiki wyborczej z mechanicznymi skutkami działania poszczególnych elementów systemu wyborczego (aby zweryfikować H2, należy skonfrontować dane empiryczne o okręgach niekonkurencyjnych z ich specyficznymi cechami).*

*H3: Brak kandydatów na radnych w badanych jednostkach nie jest podyktowany jedynie słabym zainteresowaniem mieszkańców polityką lokalną lub też brakiem korzyści wynikających z faktu zasiadania w organach uchwałodawczych, ale jest bezpośrednim skutkiem wadliwej konstrukcji przepisów polskiego prawa samorządowego, przyczyniającego się do stopowania potencjalnej konkurencyjności (weryfikacja H3 wymaga udowodnienia, że na skalę wyborów niekonkurencyjnych w Polsce mogą mieć wpływ czynniki instytucjonalne, a nawet ustrojotwórcze).*

*H4: Częstość wystąpienia wyborów niekonkurencyjnych jest związana z geograficznym położeniem gminy – wschodnie tereny kraju cechuje większa częstotliwość mandatów niekonkurencyjnych ze względu na istniejące zaszczości historyczne i kulturowe (w tym podział na „Polskę A oraz Polskę B”) (weryfikacja H4 wymaga zidentyfikowania przestrzennych zależności pomiędzy natężeniem mandatów niekonkurencyjnych a specyfiką regionalną Polski).*

*H5: Można zidentyfikować w Polsce związek pomiędzy wysokimi poziomami niekonkurencyjności elekcji a wzrostem tendencji klientelistycznych w badanych gminach (weryfikacja H5 – więcej w podrozdziale 2.1).*

Przechodząc do zastosowanego podejścia metodycznego, należy wskazać, że przed przystąpieniem do badań autor nawiązał kontakt z osobami zajmującymi się w przeszłości problematyką wyborów niekonkurencyjnych. Dzięki sugestiom Marka Wrightona, Campbella Sharmana i Colina Rallingsa udało się opracować ogólną koncepcję badań z zastosowaniem kompletnego użycia danych o charakterze ilościowym oraz jakościowym – tzw. triangulację.

Badanie niekonkurencyjności elekcji na poziomie lokalnym oparto zasadniczo na analizie częstotliwości zjawiska (tj. udziale mandatów niekonkurencyjnych w ogólnej puli przydzielanych mandatów w jednostce). Pod kątem mandatów obsadzanych bez głosowania przebadano ponad 130 tys. okręgów wyborczych w latach 1998–2014, wykorzystując tzw. sekwencyjną strategię eksplanacyjną. W tym kontekście szczególnie wartościowe poznawczo było zastosowanie (po raz pierwszy) do zidentyfikowania przyczyn omawianego zjawiska techniki realizacji terenowej, składającej się z kwestionariusza ankiety oraz wywiadu typu pogłębionego.

Nowe ujęcie problematyki wyborów niekonkurencyjnych zostało oparte na trzech zasadniczych filarach: 1) tematycznym – tj. zastosowania pierwszej tej skali pogłębionej analizy wyborów niekonkurencyjnych w warunkach polskich wyborów samorządowych, 2) metodycznym – przeprowadzenia weryfikacji hipotez na podstawie symultanicznie (tj. naprzemiennie) stosowanych metod zarówno ilościowych, jak i jakościowych, 3) źródłowym – wielości i różnorodności pozyskanych danych (tzn. kwantytatywnych i niekwantytatywnych). Materiał analityczny składa się w sumie z kilku odrębnych baz danych, które zostały specjalnie wytworzone na potrzeby tej publikacji.

Dość dużą różnorodnością cechuje się również literatura, z której autor korzystał przy pisaniu tej książki. Przed wszystkim wykorzystano możliwie wszystkie publikacje poświęcone problemowi niekonkurencyjności elekcji – zarówno te wydawane w języku polskim, jak i języku angielskim. Korzystano z aktów prawnych, dokumentów, artykułów naukowych oraz analitycznych, a także rzetelnych stron internetowych poświęconych problematyce wyborczej. Należy zaznaczyć, że strona podażowa elekcji stanowi istotną lukę badawczą. Fenomen wyborów niekonkurencyjnych nie doczekał się jak dotąd kompleksowej analizy i jest słabo udokumentowany nawet w literaturze światowej. Tę lukę można zaobserwować w szczególności w przypadku wyborów przeprowadzanych na poziomie lokalnym.

W literaturze polskiej znaleźć można jedynie kilka artykułów naukowych dotyczących problematyki niekonkurencyjności elekcji. Autorami pierwszej publikacji są: A. Gendźwiłł, T. Żółtak i J. Rutkowski<sup>1</sup>, natomiast drugiej: A. Frydrych-Depka oraz M. Serowaniec<sup>2</sup>. Oba wymienione teksty nie odnoszą się jednak bezpośrednio do sformułowanego celu publikacji – pierwszy doty-

<sup>1</sup> A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4(62).

<sup>2</sup> A. Frydrych-Depka, M. Serowaniec, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.

czy tzw. wyborów plebiscytowych wójtów/burmistrzów/prezydentów, a drugi uwarunkowań prawnych elekcji niekonkurencyjnych. W kontekście problemu badawczego warto jeszcze zwrócić uwagę na monografię autorstwa P. Swianiewicza, A. Gendźwiłła, J. Łukomskiej i A. Kurniewicz<sup>3</sup>, w której na marginesie szerszych rozważań dotyczących specyfiki wyborów samorządowych sygnalizuje się problem radnych niekonkurencyjnych. Analogiczne analizy dotyczące radnych niekonkurencyjnych opracował również M. Mazurkiewicz<sup>4</sup>.

W literaturze anglojęzycznej problem niekonkurencyjności elekcji jest nieco lepiej rozpoznany, choć większość prac odnosi się do zjawiska głównie w skali ponadlokalnej (np. wyborów federalnych lub stanowych). Wśród najważniejszych publikacji wykorzystanych w książce należy wymienić artykuły takich autorów, jak: T. Lloyd<sup>5</sup>, P. Squire<sup>6</sup>, M. Wrighton i P. Squire<sup>7</sup>, C. Sharman<sup>8</sup>, D. Caramani<sup>9</sup>, C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver<sup>10</sup>. Niedawno na rynku wydawniczym ukazały się teksty A. Myersa<sup>11</sup> oraz B. C. Burdena<sup>12</sup> i R. Snydera (2021) o wyborach niekonkurencyjnych do legislatur stanowych USA oraz artykuł *The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura*<sup>13</sup> traktujący o przypadkach elekcji niekonkurencyjnych w Indonezji.

<sup>3</sup> P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016.

<sup>4</sup> M. Mazurkiewicz, *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 21(79).

<sup>5</sup> T. Lloyd, *Uncontested Seats in British General Elections 1852–1910*, „The Historical Journal” 1965, nr 8(2).

<sup>6</sup> P. Squire, *Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections*, „Studies Quarterly” 1989, nr 14(2); idem, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, nr 25(1).

<sup>7</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition for the US House of Representatives over Time*, „The Journal of Politics” 1997, nr 59(2).

<sup>8</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case*, „Party Politics” 2003, nr 9(6).

<sup>9</sup> D. Caramani, *The End of Silent Elections: The Birth of Electoral Competition 1832–1915*, „Party Politics” 2003, nr 9(4).

<sup>10</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 31(4).

<sup>11</sup> A. S. Myers, *Changing Patterns of Uncontested Seats in Southern State Legislative Elections, 1984–2012*, „Social Science Quarterly” 2018, nr 99(2).

<sup>12</sup> B. C. Burden, R. Snyder, *Explaining Uncontested Seats in Congress and State Legislatures*, „American Politics Research” 2021, nr 49(3).

<sup>13</sup> C. Lay, H. Hanif, N. Rohman, *The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura*, „Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs” 2017, nr 39(3).



W publikacji wykorzystano ponadto fundamentalne dzieła z zakresu teorii demokracji. Wskazać w tym kontekście należy przede wszystkim prace: J. Schumpetera<sup>14</sup>, R. Dahla<sup>15</sup>, A. Downsa<sup>16</sup>, J. Fishkina<sup>17</sup> oraz G. Sartorio<sup>18</sup>. Publikacja tego ostatniego autora pt. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*<sup>19</sup> okazała się szczególnie pomocna przy próbie operacjonalizacji terminu elekcji (nie)konkurencyjnych i w konsekwencji jej lektura przyczyniła się do przyjęcia takiej, a nie innej optyki w analizie zjawiska. W refleksji nad demokracją i wyborami ważne okazały się również dzieła polskich politologów, m.in. A. Antoszewskiego<sup>20</sup> i A. Żukowskiego<sup>21</sup>, w tym (z uwagi na temat niniejszej publikacji) monografia *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*<sup>22</sup>.

W obszarze problematyki wyborczej autor wykorzystał m.in. dzieła D. Nohlena<sup>23</sup>, J. Levitta<sup>24</sup>, B. Grofmana i A. Lijpharta<sup>25</sup>, H. Younga<sup>26</sup> oraz D. Caramaniego<sup>27</sup>. Na uwagę zasługują także liczne polskie opracowania. Bardzo

---

<sup>14</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.

<sup>15</sup> R. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971; idem, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.

<sup>16</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, „Journal of Political Economy” 1957, nr 65(2).

<sup>17</sup> J. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform*, New Haven 1991.

<sup>18</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.

<sup>19</sup> G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Oxford 2005.

<sup>20</sup> A. Antoszewski, *Funkcje eurowyborów*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006; idem, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej. Model normatywny, przyczyny i konsekwencje*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVII, s. 13–14; idem, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

<sup>21</sup> A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004; idem, *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.

<sup>22</sup> A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.

<sup>23</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

<sup>24</sup> J. Levitt, *A Citizen's Guide to Redistricting*, New York 2010.

<sup>25</sup> B. Grofman, A. Lijphart, *The Effect of the Election Type on Electoral Competition*, [w:] *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York 1986.

<sup>26</sup> H. Young, *Sprawiedliwy podział*, Warszawa 2003.

<sup>27</sup> D. Caramani, *The Historical Context*, [w:] *Comparative Politics*, red. D. Caramani, New York 2017.

wartościowe pod względem treści były monografie M. Cześnika<sup>28</sup> dotyczące wzorców partycypacji wyborczej Polaków oraz książka M. Pierzgałskiego<sup>29</sup> o metodycznych aspektach badań wyborczych. Ważne źródło wiedzy teoretycznej stanowił ponadto leksykon prawa wyborczego i referendalnego<sup>30</sup>, a także praca pt. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>31</sup>. Przy badaniu uwarunkowań prawnych zjawiska niekonkurencyjności posiłkowano się bardzo dobrą publikacją – pracą zbiorową pod redakcją m.in. K. Czaplickiego, B. Dautera, S. Jaworskiego<sup>32</sup> oraz artykułami A. Gendźwiłła<sup>33</sup>.

Przyjęta w pracy metodologia została oparta głównie na podręcznikach opracowanych przez znanych anglojęzycznych autorów J. Johnsona, H. Reynoldsa, J. Mycoffa<sup>34</sup>, J. Creswella<sup>35</sup> oraz R. Yina<sup>36</sup>. Na etapie projektowania badań wyborów niekonkurencyjnych w Polsce szczególnie dużo informacji zaczerpnięto z publikacji E. Babbiego pt. *Podstawy badań społecznych*<sup>37</sup>, a także z monografii zbiorowej pt. *Metodologia badań politologicznych*<sup>38</sup>.

<sup>28</sup> M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Warszawa 2007; idem, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.

<sup>29</sup> M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012.

<sup>30</sup> A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

<sup>31</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

<sup>32</sup> *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2014.

<sup>33</sup> A. Gendźwiłł, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 40(2); idem, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 224(1); A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 47(1).

<sup>34</sup> J. Johnson, H. Reynolds, J. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010.

<sup>35</sup> J. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, tłum. J. Gilewicz, Kraków 2013.

<sup>36</sup> R. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych: projektowanie i metody*, Kraków 2015.

<sup>37</sup> E. R. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadowski, J. Haman, A. Jasiewicz-Betkiewicz, A. Kloskowska-Dudzińska, M. Kowalski, M. Mozga-Górecka, Warszawa 2013.

<sup>38</sup> *Metodologia badań politologicznych*, red. R. Bäcker, R. Winclawska, J. Rak, L. Czechowska, G. Gadowska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kasprzewicz, M. Mateja, B. Płotka, A. Seklecka, W. Szewczak, J. Wojciechowska, Warszawa 2016.

Ważnym źródłem danych dotyczących specyfiki wyborów samorządowych były artykuły publikowane w dobrych czasopismach naukowych. Autor chciałby zaakcentować znaczenie tekstu pt. *Local Electoral Systems in Western Europe*<sup>39</sup> dla przedmiotu pracy oraz publikacji dotyczącej funkcjonowania demokracji lokalnej<sup>40</sup>. Ponadto w książce wykorzystano artykuły polskich badaczy zajmujących się problematyką wyborczą, publikowane głównie na łamach takich czasopism, jak: „Samorząd Terytorialny”, „Studia Regionalne i Lokalne”, „Studia Socjologiczne” czy „Studia Wyborcze”. Do najważniejszych należy zaliczyć teksty: S. Bartnickiego<sup>41</sup>, A. Gendźwiłła<sup>42</sup>, M. Góreckiego<sup>43</sup>, K. Skotnickiego<sup>44</sup> oraz P. Swianiewicza<sup>45</sup>.

\*\*\*

Autor pragnie podziękować Pani Profesor Alicji Stępień-Kuczyńskiej oraz Panu Doktorowi Michałowi Pierzgałskiemu, z Katedry Systemów Politycznych Uniwersytetu Łódzkiego, za pomoc merytoryczną przy przygotowywaniu tej książki.

---

<sup>39</sup> H. Van der Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, nr 33(2).

<sup>40</sup> K. Newton, *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1982, nr 30(2).

<sup>41</sup> S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr 11; idem, *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „Studia Wyborcze” 2017, t. XXIII.

<sup>42</sup> A. Gendźwiłł, *Bezpartyjni prezydenci miast...*; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powołnym odwróceniu...*; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci...*

<sup>43</sup> M. Górecki, *Uncertainty Is (Usually) Motivating: Election Closeness and Voter Turnout in 2002 and 2006 City President Elections in Poland*, „Polish Sociological Review” 2009, nr 166(2); idem, *Głosowanie przyjacielsko-sąsiedzkie. Przyczynek do badań w kontekście polskim*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2015, nr 3(1).

<sup>44</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 79(2).

<sup>45</sup> P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4; idem, *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11.

# **CZĘŚĆ I**

## **WPROWADZENIE**



# **Rozdział 1**

## **DEMOKRACJA A WYBORY**

## 1.1. Demokracja w ujęciu proceduralno-substancjalnym – od klasycznej do elitarystycznej teorii demokracji

### 1.1.1. Teoria klasyczna

System demokratyczny charakteryzuje się nieskrępowanym, równym i powszechnym dostępem obywateli do procesu zarządzania państwem. Etymologiczne znaczenie słowa demokracja – jak zauważa Mikołaj Cześniak – „zakłada istnienie aktywnego bytu (*demos*), który uczestniczy we władzy (*kratos, kratia*)”<sup>1</sup>. Instytucja wolnych i uczciwych wyborów (*free and fair elections*) stanowi główne i zarazem podstawowe narzędzie demokratycznego systemu politycznego. Trudno bowiem wyróżnić inną procedurę, która cieszyłaby się podobnym poziomem powszechności i wzajemnej akceptacji. Już sam fakt, że obywatel uczestniczy bądź może uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji politycznych sprawia, że ma on poczucie własnej, realnej (nie zaś iluzorycznej) sprawczości politycznej. Jednak należy zauważyć, że uczynienie z wyborów wyznacznika systemu demokratycznego może prowadzić do błędnych klasyfikacji. Samo przeprowadzanie wyborów nie jest wystarczające i nie może być tożsame z przypisaniem danego systemu politycznego do demokratycznej rodziny, ale brak cyklicznych wyborów wyklucza – z reguły – taką możliwość<sup>2</sup>. Innymi słowy, przeprowadzanie wyborów powszechnych jest ważnym i niezbędnym tego warunkiem, ale nie jedynym<sup>3</sup>. Demokracja jest bowiem pojęciem szerszym znaczeniowo i oprócz treści czysto proceduralnych niesie ze sobą również ładunek aksjonormatywny.

Wybory jako podstawowy element demokracji stanowią punkt wyjścia do rozważań nad właściwym systemem rządów<sup>4</sup>. Niemal od zawsze sytuują

---

<sup>1</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Warszawa 2007, s. 14.

<sup>2</sup> Przykładowo na skutek wprowadzenia stanu wyjątkowego cykliczność elekcji może zostać zachwiana.

<sup>3</sup> Wśród warunków podstawowych należy wymienić chociażby prawo do zróżnicowanych źródeł informacji, swobody zrzeszania się, wyrażania opinii czy transparentność działania organów państwa. Ważne jest również poszanowanie i zagwarantowanie praw politycznych przysługujących mniejszościom.

<sup>4</sup> A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 7.

się w centrum zainteresowania badaczy – począwszy od Arystotelesowskiej koncepcji demokracji (zwanej demokracją w ujęciu klasycznym, demokracją ateńską bądź demokracją bezpośrednią), a skończywszy na współczesnych, niezliczonych jej odmianach. Cieszą się one niesłabnącym zainteresowaniem, a w ostatnich latach można zaobserwować ich rosnącą popularność. Ivor Crewe, poszukując wyjaśnienia tego fenomenu, twierdzi, że wybory po prostu „wywołują u ludzi więcej zainteresowania społecznego niż inne aspekty polityki”<sup>5</sup>. Instytucja wyborów musiała zatem stać się jakby mimowolnie kategorią badawczą w ramach wielu dyscyplin naukowych: politologii, prawa, socjologii, psychologii, ekonomii, komunikacji społecznej, marketingu oraz nauk ścisłych: statystyki, informatyki czy cybernetyki. Tematyka ta doczekała się nawet własnej subdyscypliny naukowej określanej mianem psefologii (ang. *psephology*, gr. *psēphos* – słowo oznaczające kamyk do głosowania bądź glinianą tabliczkę, na której w starożytności wskazywano kandydata). Pojęcie to do naukowego dyskursu wprowadził Robert B. McCallum w połowie XX w., a rozpowszechnił je m.in. Austin Ranney<sup>6</sup>. Psefologia jest – najogólniej rzecz ujmując – nauką o wyborach, systemach wyborczych, systemach głosowań oraz systemach prawa wyborczego. Jak zauważa Waldemar Wojtasik: początkowo zainteresowanie psefologów koncentrowało się na dwóch wymiarach: znaczeniu geograficznym elekcji (różnice przestrzenne w głosowaniu) oraz znaczeniu zachowań wyborczych (analiza matematyczno-statystyczna elekcji)<sup>7</sup>. Obecnie psefologia obejmuje niemal wszystkie rozpoznane aspekty rywalizacji wyborczej.

Instytucja wyborów jako nieodzowny wyznacznik demokratycznego charakteru rządów jest z gruntu rzeczy trudna do podważenia. Zauważmy jednak, że zarówno demokracja, jak i w jej ramach istniejąca instytucja wyborów nie może prawidłowo funkcjonować, gdy obywatele (*demos*) nie uczestniczą w życiu wspólnoty i nie angażują się w sprawy polityczne. Koncepcje systemów demokratycznych, choć wszystkie zawierają komponent wolnych i uczciwych elekcji, różnią się między sobą w zależności od sposobu ujmowania tej właśnie kategorii.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, nie możemy pominąć ważnego faktu. Mianowicie pojęcie demokracji jest chyba najczęściej używanym (często nadużywanym)

<sup>5</sup> I. Crewe, *Psychology*, [w:] *Encyclopedia of Democratic Thought*, red. P. B. Clarke, J. Foweraker, New York 2001, s. 706.

<sup>6</sup> R. B. McCallum, *The Study of Psephology*, „Parliamentary Affairs” 1954, nr 8(4), s. 508–513. Zob. A. Ranney, *Thirty Years of „Psephology”*, „British Journal of Political Science” 1976, nr 6(2), s. 217–230.

<sup>7</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 6.



terminem we współczesnej debacie publicznej. Jego potoczne rozumienie mieści w sobie niezliczoną liczbę interpretacji i znaczeń. Mnogość powoduje wieloznaczność, a co za tym idzie mglistość i niejasność definicyjną. Źródłostwo demokracji należy poszukiwać w starożytnej Grecji. W najprostszej ujęciu demokracja to „rządy ludu” bądź „władza ludu”. Początkowo termin ten był używany jako zaprzeczenie rządów arystokratycznych<sup>8</sup>. Pojęcie demokracji spopularyzował natomiast Abraham Lincoln, który 19 listopada 1863 r. w słynnej mowie gettysburskiej wygłosił znaną dziś formułę, że demokracja to „rządu ludu, przez lud i dla ludu” („this government of the people, by the people, for the people”)<sup>9</sup>.

Demokrację możemy więc definiować na dwa sposoby: z jednej strony jako typ ustroju politycznego, w którym to „lud” będący suwerenem sprawuje władzę w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem obieralnego przedstawicielstwa, z drugiej zaś jako zespół funkcjonalności tegoż ustroju – niosącego wolność, sprawiedliwość, równość obywateli oraz zapewniającego ich rozwój. Badając demokrację, dokonuje się zatem często rozgraniczenia pomiędzy tzw. demokracją proceduralną i substancjalną. Pierwsza rozumiana jest jako zbiór podstawowych zasad umożliwiających legalny wybór władz, sprawowanie rządów i zastąpienie ich na drodze powszechnie aprobowanych oraz prawnie umocowanych zasad. Najbliższe podejściu proceduralnemu wydawać się będą wizje Josepha Schumpetera i Michaela Parentiego<sup>10</sup>. Ten ostatni pisał, że demokracja „to system prawny, w którym decydenci rozliczają się i odpowiadają przed wyborcami [...]. Rządzeni wykonują w pewnym stopniu kontrolę przez krytykowanie swoich przedstawicieli i poddawanie ich periodycznemu sprawdzeniu w wolnych wyborach”<sup>11</sup>. Demokracja substancjalna natomiast kładzie nacisk na treść i zawartość tego pojęcia. W tym ujęciu opiera się na wartościach poszanowania praw obywatelskich i politycznych, zrozumienia dla różnorodności interesów i poglądów społecznych. Innymi słowy, bazuje na wartościach określanych mianem „dobra wspólnego”<sup>12</sup>. Pomocną dla zrozumienia podej-

---

<sup>8</sup> Należy zauważyć, że współczesne, nawet potoczne rozumienie demokracji ma niewiele wspólnego z tzw. demokracją ateńską, której charakter był – w swej istocie – elitarny.

<sup>9</sup> Zob. G. Wills, *Lincoln at Gettysburg: The Words that Remade America*, New York 1992.

<sup>10</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 315; por. M. Parenti, *Democracy for the Few*, Boston 2010.

<sup>11</sup> Za: T. Kowalak, *Eseje o demokracji*, Białystok 2004, s. 178.

<sup>12</sup> Koncepcja „dobra wspólnego” nastręcza licznych trudności interpretacyjnych. W debacie zostały przestudiowane zarówno argumenty kwestionujące jego istnienie, jak i podjęto próby znalezienia – co postulował Schumpeter – racjonalnych uzasadnień dla tej kategorii. Zob. M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001, s. 75.

ścia substancjalnego może być zakotwiczona w tym nurcie definicja wybitnej socjolog Marii Ossowskiej, która twierdzi, że demokracja to ustrój, „w którym nie ma uciskających i uciskanych, uprzywilejowanych i upośledzonych, ustrój, w którym w atmosferze swobody każdy rozwinąć może swoje możliwości”<sup>13</sup>.

Robert Dahl, pisząc o pierwotnym modelu demokracji (demokracji bezpośredniej, ateńskiej), zauważa, że system ten „w klasycznym rozumieniu oznacza przede wszystkim bezpośredni udział obywateli. Demokracja jest albo partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma. Zgodnie ze starą tradycją Rousseau twierdził, że aby obywatele byli suwerenni, muszą mieć możliwość gromadzenia się i uczestniczenia we wspólnym podejmowaniu decyzji”<sup>14</sup>. Dahl, podejmując próbę zdefiniowania demokracji, używa określenia demokracji klasycznej. Zakłada zatem, że istnieje jakiś jej bardziej współczesny, „nieklasyczny” odpowiednik<sup>15</sup>. Giovanni Sartori, analizując poglądy Dahla w swojej *Teorii demokracji*, dokonuje zatem podziału na tzw. demokrację klasyczną (zwaną demokracją partycypacyjną) oraz „drugą teorię” (czyli na demokrację nieklasyczną, demokrację przedstawicielską)<sup>16</sup>. Owo rozróżnienie osadzone jest w problemie uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji. Dla partycypacjonistów „wzorcowe” uczestnictwo obywatelskie jest następstwem greckiej wizji demokracji<sup>17</sup>. To właśnie w *polis* mieszkańcy realizowali prawdziwe, pełne obywatelstwo – nie tylko brali czynny udział w podejmowaniu decyzji w akcie głosowania, lecz także w sposób bezpośredni angażowali się poprzez pogłębioną debatę w sam proces ich wypracowywania<sup>18</sup>. Wzór ten, jak słusznie zauważa Dahl, ma tendencję niesłabnącą, a wielu teoretyków demokracji opowiada się nadal za formą demokracji partycypacyjnej<sup>19</sup>. Sartori w kontrze do tego pisał jednak:

Jeśli mamy być w sprawie uczestnictwa tak poważni, jak to przystoi „partycypacjonistom” trudno zaprzeczyć, że branie udziału jest czymś znaczącym, autentycznym i rzeczywistym jedynie w obrębie małych grup. „Partycypacjonista” ma rację dyskredytując uczestnictwo wyborcze, albowiem wskaźnik uczestnictwa jeden do dziesiątków tysięcy, czy łącznie, jeden do dziesiątków milionów, pozbawia to uczestnictwo znaczenia. Wynika z tego, że jedyną z dwóch dróg otwartych dla teorii partycypacyjnej jest zaakceptowanie i podkreślenie ważności grup małych i zwartych<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> M. Ossowska, *Wzór demokracji*, Lublin 1992, s. 14–15.

<sup>14</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 316.

<sup>15</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, s. 14.

<sup>16</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 196–200.

<sup>17</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, s. 14–15.

<sup>18</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji...*, s. 77–80.

<sup>19</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, s. 28.

<sup>20</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, s. 149.

Sartori wyklucza w jakimś sensie skuteczność modelu demokracji bezpośredniej jako nieodpowiadający wyzwaniom rozwijających się (tj. rozrastających) społeczeństw. Problem ten współcześnie można sprowadzić zatem do pytania: jak zachować równowagę pomiędzy znajdującymi się w sprzeczności postulatami równości uczestnictwa (ang. *political equality*) wszystkich obywateli w decyzji politycznej a możliwością ich wypowiedzenia się na forum (ang. *deliberation*). Demokracja bezpośrednia, gwarantująca równość uczestnictwa we współczesnym świecie, nie jest możliwa do realizacji na szeroką skalę wraz z zachowaniem postulatu pogłębionej debaty<sup>21</sup>. Stosując instrumenty demokracji bezpośredniej, takie jak wybory czy referenda, eliminuje się z procesu decyzyjnego dyskusję. Wybór, przed którym stoją teoretycy demokracji, jest alternatywny: albo powszechne uczestnictwo w akcie wyborczym wszystkich obywateli (demokracja bezpośrednia), albo delibercja ograniczająca powszechność uczestnictwa (demokracja przedstawicielska). Słuszną uwagę w kontekście osłabiania skuteczności demokracji w jej klasycznym rozumieniu przytoczył współczesny badacz demokracji deliberyatywnej James S. Fishkin, stwierdzając, że „marsz w kierunku [zapewnienia – przyp. aut.] równości politycznej obywateli ma niezamierzoną konsekwencję w postaci osłabienia delibercji”<sup>22</sup>.

### 1.1.2. Teoria elitarystyczna

W kontrze do demokracji klasycznej (partycypacyjnej, bezpośredniej) wyrósł model, jakby określił to Sartori, „demokracji drugiej”, czyli elitarystycznej, przedstawicielskiej; ujmowanej także w literaturze jako teoria demokracji konkurencyjnej<sup>23</sup>. Jej najwybitniejszym przedstawicielem jest z pewnością J. Schumpeter, który traktuje demokrację w sposób niezwykle minimalistyczny. Według niego „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”<sup>24</sup>. W związku z tym koncepcja demokracji zostaje sprowadzona do formalnych procedur, za pośrednictwem których obywatele mogą wybrać swoich przedstawicieli. Nieprzypadkowo zatem teorię Schumpetera określa się mianem koncepcji proceduralnej, z której wyłania się wizja demokracji w jakimś sen-

<sup>21</sup> Wysokie koszty demokracji bezpośredniej są główną przyczyną braku popularności tego modelu we współczesnym świecie.

<sup>22</sup> J. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform*, New Haven 1991, s. 54–62.

<sup>23</sup> Zwana też rewizjonistyczną. Por. M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, s. 14.

<sup>24</sup> Cyt. za: S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 16.

sie zawężonej. Jej twórca konstatuje: „Ograniczyliśmy ten rodzaj konkurencji o przywództwo, który ma definiować demokrację, do wolnej konkurencji i o głosu oddane w wolnych wyborach”<sup>25</sup>. Sartori, analizując jego podejście, charakteryzuje i poszerza tę koncepcję jako „regułę, którą można wyrazić następująco: urzędnicy pochodzący z wyboru i rywalizujący o ponowny wybór kierują się przy podejmowaniu decyzji przewidywanymi (oczekiwanymi) reakcjami wyborców na swoje decyzje [...]. Niech zatem uzupełniona definicja brzmi tak: demokracja stanowi produkt uboczny konkurencyjnej metody rekrutowania przywództwa”<sup>26</sup>.

Schumpeter, proponując zawężenie znaczenia pojęcia demokracji do minimalnych żądań proceduralnych, zdaje się nie wierzyć jakoby *demos* zdolny był do podejmowania słusznych i odpowiedzialnych decyzji politycznych. Wyraz braku kompetencji ludu wyraził w sposób następujący: „typowy obywatel, skoro tylko wkracza w sferę polityki, spada na niższy poziom sprawności umysłowej. Argumentuje on i analizuje w sposób, który w zastosowaniu do sfery swoich realnych interesów sam bez trudu uznałby za infantylny. Sta-je się na powrót prymitywem”<sup>27</sup>.

Dla partycypacjonistów oczywiście sam akt wyborczy nie jest niczym złym. Uważają oni jedynie, że taka demokracja nie może być pełna, bo nie zawiera w sobie tego – co już nazwaliśmy wcześniej – pierwiastkiem substancjalności. Nie twierdzą też, że formy demokracji pośredniej (*sensu stricto* demokracji wyborczej) są złe. Brakuje natomiast w nich czegoś, co można by określić „prawdziwym zaangażowaniem” czy realnym uczestnictwem. Dał temu wyraz Dahl, który był krytyczny wobec tak pojmowanej demokracji „ponieważ to, co ty i inni nazywacie z uporem jej nowoczesną odmianą, nie jest i nie może być całkiem demokratyczne” – dodawał<sup>28</sup>.

Pozostając w tym nurcie rozważań, należy skonstatować, że główny problem leży u podstaw rozmiarów współczesnego państwa. Postulaty partycypacjonistów wydają się słuszne wyłącznie pod warunkiem, że mamy do czynienia z grupą liczebnie ograniczoną, niewielką (np. według koncepcji państwa Platona<sup>29</sup>). Dahl dopatruje się odwrotnie proporcjonalnej zależności pomiędzy wielkością kraju a możliwością realizacji reguł demokracji w klasycznym

<sup>25</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, s. 338.

<sup>26</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, s. 194.

<sup>27</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, s. 327.

<sup>28</sup> Cyt. za: M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, s. 18.

<sup>29</sup> Modelowe państwo powinno, zdaniem Platona, mieć ściśle określoną liczbę mieszkańców (5040 obywateli lub tyleż domostw) – A. Śliwiński, *Metaforyczne ujęcie dobra państwa w politycznej teorii Platona*, „Magazyn Filozoficzny HYBRIS” 2012, nr 17, s. 132.

rozumieniu<sup>30</sup>. Im większa wspólnota, tym mniejsze możliwości implementacji mechanizmów demokracji bezpośredniej (oprócz wyborów). Trudno nie zgodzić się w tym kontekście z M. Cześnikiem, który twierdzi, że „bariera wielkości [współczesnej – przyp. aut.] demokratycznej wspólnoty praktycznie uniemożliwia realizację ideałów partycypacyjnej teorii demokracji”<sup>31</sup>. Demokracja pośrednia, przedstawicielska staje się zatem we współczesnym świecie czymś w rodzaju bezalternatywnej konieczności.

Teoria Schumpetera okazała się na tyle doniosła, że stała się przyczynkiem do dalszej dyskusji o kierunku rozwoju demokracji. Podjął ją również wybitny politolog Robert Dahl, rozszerzając podejście proceduralne o tzw. koncepcję poliarchii, która miała zastąpić nieurzeczywistniony byt „prawdziwej demokracji”<sup>32</sup>. Dahl nie zarzucił całkowicie „wątku wyborczego” w badaniu systemów politycznych, jednak zasygnalizował pewne uzupełniające i zarazem niezbędne elementy, dotąd pomijane – w jego ocenie – w dyskursie demokratycznym. Według Sartoriego „Dahl dąży do pluralistycznego rozprzestrzenienia i wzmocnienia, w społeczeństwie jako całości, konkurencji wewnątrzelitarniej”<sup>33</sup>. Po czym dodaje: „Jeśli dla Schumpetera problemem jest zrozumienie funkcjonowania demokracji, dla Dahla problemem jest dodatkowo, uzupełnienie demokracji”<sup>34</sup>. Tym wkładem Dahla w rozwój idei demokratycznych stały się zarówno procedury, jak i instytucje mające stać na straży równości, wolności i partycypacji społeczeństw. W konsekwencji wyróżnił 8 warunków, które powinna spełniać poliarchia, takich jak: (1) podejmowanie decyzji politycznych jako domena obieranych w drodze wyborów przedstawicieli (demokracja przedstawicielska), (2) istnienie wolnych, rywalizacyjnych, częstych, a zarazem cyklicznych elekcji, (3) inkluzja osób dorosłych rozumiana jako posiadanie przez nich praw wyborczych (choć szczególnie w przypadku biernego prawa wyborczego dopuszczał cenzus wieku), (4) swoboda zrzeszania się m.in. w stowarzyszenia i partie polityczne, (5), dywersyfikacja źródeł informacji, (6) wolność słowa przejawiająca się w swobodzie wyrażania poglądów politycznych, (7) funkcjonowanie konkurujących aktorów politycznych, (8) uzależnienie instytucji państwowych od werdyktu wyborców oraz innych sposobów ujawniania preferencji<sup>35</sup>. Spełnienie powyższych kryteriów, zdaniem Dahla, powinno cechować faktyczną poliarchię, która przybliży nas do stanu idealnej demokracji. Dokonał zatem typologizacji na poliarchię: a) pełną (spełnienie wszystkich warunków), b) ograniczoną (brak

<sup>30</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, s. 317.

<sup>31</sup> M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, s. 19.

<sup>32</sup> R. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 127–130.

<sup>33</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, s. 196.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Zob. R. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971, s. 1–9.

jednego z czynników) i c) niepełną (brak więcej niż 2 czynników). Możemy zauważyć, że rozważania Dahla korespondują z teorią demokracji proceduralnej Schumpetera, ponieważ w tej kategorii mieszczą się – ujęte jako egzemplifikacja – wolne i konkurencyjne wybory. Sartori nie do końca przyjmował takie stanowisko. Świadczy o tym fakt, że „dzielił”, jak sam pisał, świat na dwie części – z jednej strony normatywną (postulatywną), z drugiej zaś opisową (denotującą)<sup>36</sup>. W rezultacie kładł nacisk na to, jak teoretyczne programy wpływają na świat rzeczywisty (tu i teraz) oraz odwrotnie – jak ten świat rozwiewa i zawodzi postulatywne ideały. Stąd Sartori zdaje się unikać tych zastanych terminologii w opisywaniu koncepcji demokratycznych. Konsekwentnie stosuje natomiast pojęcie demokracji poziomej, która odzwierciedla demokrację wyborczą (czysto proceduralną, bezpośrednią) oraz demokrację w wymiarze pionowym (czyli demokrację hierarchiczną, tj. przedstawicielską<sup>37</sup>).

Uwypuklanie przez teoretyków demokracji wyborów jako podstawowej i najważniejszej procedury wiąże się nierozzerwalnie z ideą szeroko rozumianej partycypacji politycznej (w węższym znaczeniu partycypacji wyborczej). Seymour Lipset twierdzi, że brak uczestnictwa wyborczego oznacza brak społeczeństwa obywatelskiego i pozbawia legitymizacji demokratyczny system polityczny, natomiast aktywność wyrażana w procedurze wyborczej stanowi wyraźny przejaw „dobrego obywatelstwa”<sup>38</sup>. David Beetham, twórca trzech poziomów legitymizacji władzy (na bazie reguł, przekonań i zachowań) dodaje, że „udział w wyborach polega na tym, że jest to wkład do legitymizacji stosunków władzy”<sup>39</sup>. Jest więc czymś pierwotnym w stosunku do niej i czynnikiem stabilizującym relację władza–obywatel. Gabriel Almond natomiast idzie o krok dalej i osadza wybory w centrum wszystkich teorii demokracji, której cechą immanentną jest według niego dynamika (*actions*) systemu politycznego wyrażana poprzez interaktywną partycypację podmiotów o różnych (często sprzecznych) interesach (*roles*)<sup>40</sup>.

### 1.1.3. Kategoria normatywna i empiryczna wyborów

Po zwięzłej próbie uchwycenia istoty wyborów w dyskursie demokratycznym można stwierdzić, że stanowią one obiektywnie najbardziej rozpowszechnioną, obok instytucji referendum, formę demokracji bezpośredniej. Jak

<sup>36</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, s. 196.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 168–169.

<sup>38</sup> S. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 215, 231–232.

<sup>39</sup> Cyt. za: M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, s. 19.

<sup>40</sup> G. Almond, *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, nr 18(3), s. 393–394.

zauważają słusznie Richard Rose i Mossawir Harve są „jednostkowym aktem politycznej partycypacji, podejmowanym przez większość dorosłych w większości narodów świata”<sup>41</sup>, a często też – co nie powinno umknąć naszej uwadze – jedynym obserwowalnym przejawem aktywności obywatelskiej. Niemniej ograniczenie pojęcia wyborów do samego aktu głosowania byłoby zbytym jego zawężeniem, a nawet nadużyciem. Akt wyborczy poprzedza okres przygotowywania wyborów, rejestracji kandydatów, samej kampanii wyborczej. Po wyborach (rozumianych tutaj jako samo głosowanie) zaś następuje okres implementacji wyników – zliczane są głosy, podawana jest frekwencja, a organy do tego uprawnione potwierdzają lub negują ich ważność. Cykl wyborczy kończy się w momencie zaprzysiężenia nowo wybranych urzędników. Następuje całkowita lub częściowa alternacja władzy. Nawet jeśli urzędujący politycy uzyskują ponownie mandat, to powtórnie przeprowadza się oficjalną ceremonię legitymizacji (jako „mechanizm zastępowania rządzących”). Proces wyborczy składa się zatem z wielu etapów i często skomplikowanych czynności wyborczych, w głównej mierze o charakterze organizacyjno-technicznym.

Wybory jako proces możemy również rozpatrywać w dwóch wymiarach: normatywnym oraz empirycznym. W pierwszym przypadku analizie poddawane są wszystkie kwestie związane z powszechnie aprobowanymi standardami oraz wzorcami sprawiedliwych i wolnych wyborów. Wymiar ten można spróbować sprowadzić do aspektu wartości i uregulowań prawnych konstytuujących system demokratyczny. Ocenia się zatem przystawalność proponowanych bądź obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych do ukształtowanego wzorca wyborów demokratycznych. Wśród jego wyznaczników najczęściej spotykamy się z pewnymi, nienaruszalnymi właściwościami elekcji. Według tego kanonu wybory powinny być wolne, uczciwe, sprawiedliwe, rywalizacyjne i cykliczne. Jako uzupełnienie ostatniej cechy badacze wskazują także na kryterium „możliwie częstych” wyborów<sup>42</sup>. Jest to odpowiedź na pojawiające się (na szczęście nadal rzadko) przypadki wydłużania kadencji przez aktualnie rządzących (np. w Rosji). Natomiast w drugim wymiarze wyborów, tj. empirycznym, kładzie się nacisk na praktyczną sprawdzalność normatywnych założeń. Rozpatruje się stopień realizacji wytycznych, zawartych m.in. w doktrynach prawa i aktach regulujących proces wyborczy, zwraca się uwagę na społeczny i filozoficzny kontekst wyborów, w tym analizuje się zachowania wyborcze, poziom partycypacji (np. frekwencję), charakter ry-

<sup>41</sup> R. Rose, H. Mossawir, *Voting and Elections: A Functional Analysis*, „Political Studies” 1967, nr 15(2), s. 173.

<sup>42</sup> M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012, s. 17.

walizacji politycznej oraz doszukuje się elementów inżynierii wyborczej czy też – mówiąc wprost – manipulacji<sup>43</sup>. Andrzej Antoszewski, rozpatrując kategorię wyborów, zwraca uwagę na ich cztery zasadnicze oblicza: (1) nadające uprawnienia władcze rządzącym, (2) legitymizujące ich działania w oczach wyborców, (3) wyrażające pewne oczekiwania społeczne obywateli oraz (4) mobilizujące ludzi do politycznej aktywności<sup>44</sup>. Choć Antoszewski *explicitie* nie dokonuje funkcjonalnej stratyfikacji tych wartości, można zaobserwować, że układają się one w porządku gradacyjnym – od najważniejszych do pochodnych. Z perspektywy rządzących oczywistym celem wyborów staje się zatem utrzymanie władzy i jej pełnienie przez kolejną kadencję, z perspektywy opozycji jej zdobycie lub utrzymanie *status quo*. Punktem wspólnym jest uzyskanie proceduralnej legitymacji od rządzonych. W związku z tym sednem wyborów staje się głosowanie, w którym obywatele podejmują decyzję o tym, kto w ich imieniu będzie sprawował władzę w nowej kadencji. Natomiast bezpośrednim następstwem wyborów jest ukształtowanie sceny politycznej (areny parlamentarnej) i wymuszenie w tym wyznaczonym okresie specyficznego charakteru rywalizacji<sup>45</sup>. Takie podejście bliskie jest Juanowi Linzowi, który widzi w wyborach przede wszystkim „periodyczną prawidłowość” demokratycznej procedury, zapewniającej rywalizacyjną i stałą (tj. cykliczną) dystrybucję władzy<sup>46</sup>.

## 1.2. Wyznaczniki wyborów w systemie demokratycznym

### 1.2.1. Funkcje wyborów

Skoro wybory są centralną instytucją demokratycznego systemu politycznego, spróbujmy poczynić próbę wyjaśnienia tego fenomenu. Uczyńmy to poprzez analizę funkcji wyborów. Przez te ostatnie będę rozumiał, za Krzysztofem

<sup>43</sup> M. Onasz, *Inżynieria wyborcza w Polsce od roku 1989*, rozprawa doktorska, Łódź 2017, s. 38–42. Por. P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004.

<sup>44</sup> A. Antoszewski, *Funkcje eurowyborów*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 19–20.

<sup>45</sup> Mam na uwadze okres pełnej kadencji. Zdarza się jednak, że na skutek utrudnionej koegzystencji sił politycznych na arenie parlamentarnej dochodzi do jej skrócenia i wówczas przeprowadza się tzw. wybory przedterminowe. Szerzej zob. A. Antoszewski, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej. Model normatywny, przyczyny i konsekwencje*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVII, s. 13–14.

<sup>46</sup> Zob. J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, London 2000, s. 62, 160.



Skotnickim, szerokie „oddziaływanie wyborów na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie bądź jednostce terytorialnej”<sup>47</sup>.

Nie będzie żadnym odkryciem stwierdzenie, że wybory w systemach demokratycznych pełnią bardzo wiele różnych funkcji<sup>48</sup>. W literaturze nie ma jednak zgody ani co do ich liczby, ani co do ich charakteru<sup>49</sup>. Trudność, którą obserwujemy już np. przy próbie ich typologizacji, wynika z tego, że funkcje wyborów są zależne od zmienności warunków, w jakich odbywają się poszczególne elekcje. Inne funkcje będą realizowane w wyborach parlamentarnych, a inne w wyborach lokalnych. To samo dotyczy charakteru organu wyłanianego, czyli jego monokratyczności lub kolegialności. Odmienne funkcje wybory będą spełniać również w zależności od struktury państwa – w państwach unitarnych będzie nią bardziej dążenie do wyrażenia wspólnej woli politycznej, a w przypadku państw federalnych – funkcja odzwierciedlenia odrębności jego części składowych.

W literaturze często dokonuje się podziału funkcji wyborów demokratycznych ze względu na czynniki je determinujące<sup>50</sup>. Wyróżnia się wówczas trzy grupy składników: 1) strukturę społeczną, 2) strukturę systemu politycznego i 3) strukturę systemu partyjnego. Pierwszy rodzaj struktury dotyczy, najogólniej rzecz biorąc, uwzględniania przy określaniu funkcji wyborów czynnika heterogeniczności grup wchodzących w skład danej zbiorowości. Chodzi o łagodzenie napięć i kanalizowanie konfliktów pojawiających się w ramach zróżnicowanych społeczeństw, głównie na tle etnicznym i religijnym, a także o rozpoznawanie głębokości tych antagonizmów. Przy strukturze systemu politycznego z kolei rozpatruje się w szczególności typ reżimu politycznego (np. prezydencjalizm, parlamentaryzm czy rządy komitetowe), strukturę państwa (państwo unitarne vs. państwo federalne) czy charakter rywalizacji (np. odśrodkowy, dośrodkowy). W przypadku struktury systemu partyjnego zwraca się natomiast uwagę na (efektywną) liczbę partii i dystans pomiędzy nimi w systemie (polaryzacja) oraz poziom instytucjonalizacji zachowań uczestników systemu (czyli ich przewidywalność). Moim zdaniem nie jest mniej istotne podkreślenie pomijanego często faktu, że funkcje wyborów można rozpatrywać zarówno w wymiarze pierwotnym, jak i wtórnym<sup>51</sup>. Przy-

<sup>47</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 79(2), s. 11.

<sup>48</sup> Wojtasik wyczytał ich ponad sto. Zob. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 58.

<sup>49</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów...*, s. 11.

<sup>50</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 31.

<sup>51</sup> Podejście to wydaje się najbliższe Andrzejowi Stelmachowi. Zob. A. Stelmach, *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 199–201.

kładowo przy wyborze systemu wyborczego powinno się zwracać uwagę na funkcje, jakie będzie on pełnił i jakie skutki powinien wywoływać. Funkcje w tym znaczeniu są czymś pierwotnym w stosunku do niego i mają określać pewne zadania czy też cele przed nim stawiane do zrealizowania w przyszłości. Jest to ujęcie, które autor nazywa podejściem *a priori*. W wymiarze wtórnym natomiast (tj. w sytuacji, gdy funkcje są pochodną wyborów) będą mogły mieć odmienny charakter. Innymi słowy będą zależne od konkretnej elekcji, gdyż każde rozstrzygnięcie wyborcze generuje odmienne skutki, a w konsekwencji realizuje inne funkcje dla systemu jako całości. Zauważmy, że wybory przeprowadzane w ramach tego samego systemu politycznego, z użyciem tej samej metody przeliczania głosów na mandaty oraz na tym samym obszarze wyborczym będą pełniły – w zależności od kontekstu, sytuacji społeczno-gospodarczej czy nastrojów społecznych – zgoła odmienne funkcje. Takie ich ujęcie autor traktuje jako podejście *a posteriori*<sup>52</sup>.

Katalog funkcji wyborów nie jest enumeratywnie wyliczony, a stopień ich doprecyzowania znaczeniowego zależy od przyjętej przez poszczególnych badaczy konwencji. Zazwyczaj wyszczególnia się od kilku (dwóch, czterech) do kilkunastu funkcji. Dla przykładu Bogusław Banaszak<sup>53</sup> stosuje 4 podstawowe funkcje: 1) kreacyjną, 2) polityczno-programową, 3) legitymizacyjną, 4) integrycyjną. Arkadiusz Żukowski<sup>54</sup> rozszerza ten zbiór o dodatkowe funkcje, łącznie przedstawiając ich 8, takie jak: 1) przeniesienia na przedstawicieli prawa do decydowania w imieniu obywateli, 2) selekcji elit sprawujących władzę, 3) kontrolna (co w uproszczeniu prowadzi go do wyróżnienia funkcji kreacyjnej i legitymizacyjnej), 4) wyrażania woli wyborców, 5) egzekwowania odpowiedzialności politycznej, 6) odtwarzania obrazu opinii publicznej, 7) programowa (polityczno-programowa), 8) wyłaniania stabilnej większości rządowej. Z kolei Bartłomiej Michalak<sup>55</sup> wyszczególnia ich 11, takie jak: 1) kreacyjna, 2) legitymizacyjna, 3) artykulacyjna, 4) selekcyjna, 5) kontrolna, 6) mobilizacyjna, 7) edukacyjna, 8) informacyjna, 9) kanalizacyjna, 10) władzotwórcza, 11) integrycyjna.

<sup>52</sup> Zauważmy na marginesie tych rozważań, że w systemach niedemokratycznych liczba funkcji wyborów – z oczywistych powodów – może wydawać się mniejsza niż w systemach demokratycznych. Dzieje się tak, ponieważ nie pełnią one np. tylko funkcji legitymizacyjnej czy artykulacyjnej. Twierdzenie to nie jest jednak do końca uprawnione. W systemach niedemokratycznych funkcje „wyborów” są zgoła odmienne, a powoływanie się na kryterium liczebności w sytuacji różnego stopnia ich sprecyzowania znaczeniowego jest pozbawione głębszego sensu.

<sup>53</sup> B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 12.

<sup>54</sup> A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 12–13.

<sup>55</sup> A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 61–62.

Skotnicki wymienia 12 funkcji wyborów i co ważne wskazuje dodatkowo na te niezwykle istotne moim zdaniem –funkcję dyferencjacji poglądów wyborców oraz funkcję odzwierciedlenia poglądów wyborców<sup>56</sup>. W świetle powyższego zestawienia funkcji raczej nie ulega wątpliwości, że zasadniczym celem (tj. zbiorem funkcji) elekcji staje się obsadzenie składu danego gremium przez kandydatów reprezentujących odmienne orientacje społeczno-polityczne. Zatem w konsekwencji, co pragnę zauważyć, samą instytucję wyborów należy rozpatrywać zasadniczo jako: 1) mechanizm umożliwiający legitymizację systemu politycznego poprzez periodyczną kontrolę obywatelską (tj. możliwość wyboru nowych władz), 2) zwornik bezpieczeństwa w sytuacji narastających konfliktów, 3) platformę wymiany poglądów 4) uświadamianie i artykułowanie przez społeczeństwo interesów politycznych.

Wartym zauważenia jest, że przytoczone typologizacje funkcji – pod względem treści, które ze sobą niosą – często uzupełniają się wzajemnie. Zbędne w odczuciu autora wydaje się zatem tworzenie kolejnych, gdyż te wyżej wymienione zdają się obejmować szerokie *spectrum* zjawisk. W dalszej części książki będą one zatem używane zamiennie.

### 1.2.2. Ogólne zasady wyborów

W systemach demokratycznych „wolne i uczciwe” wybory stanowią kategorię nader ogólną, by można było apriorycznie przyjmować, że mamy z nimi do czynienia. W związku z tym w literaturze dokonuje się jej konkretyzacji, polegającej na przypisaniu takim wyborom pewnych immanentnych cech, tzw. standardów demokratycznych<sup>57</sup>. Reguły te, nazywane zazwyczaj zasadami, ugruntowały się w procesie dyskursu demokratycznego, którego treścią było uzyskanie u „ludu” jak najmocniejszej prawomocności władzy<sup>58</sup>. Wyznacznik ten generował zatem zbiór norm, których praktyczna implementacja pozwoliłaby uznać wybór władz za demokratyczny, a samą elekcję – za zgodną z powszechnie aprobowanymi standardami. Pośród nich najczęściej wypukla się następujące cechy elekcji: powszechność, bezpośredniość, równość, tajność, cykliczność, ostateczność, proporcjonalność (bądź większościowość) oraz rywalizacyjność. Należy zauważyć, że kanon tych norm jest stosunkowo stały, co nie oznacza jednocześnie, że nie poszukuje się nowych

<sup>56</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów...*, s. 12.

<sup>57</sup> W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 19–21.

<sup>58</sup> Zauważmy, że o ile katalog funkcji wyborów ma często charakter dyskusyjny i w konkretnych elekcjach funkcje te są realizowane w różnym stopniu, o tyle zasady elekcji cechuje względna stałość.

wyznaczników wyborów demokratycznych. Katalog tych cech jest bowiem katalogiem otwartym, a w ostatnim czasie możemy zaobserwować jego poszerzanie się chociażby o takie warunki wyborów, jak umożliwienie głosowania elektronicznego (*e-voting*) czy postulowanie wprowadzenia parytetów płci na listach wyborczych<sup>59</sup>. Prześledźmy je zatem pokrótce.

Głównym warunkiem pozwalającym uznać wybory za demokratyczne jest bez wątpienia postulat ich **powszechności**<sup>60</sup>. Zakłada on, że – co do zasady – wszyscy dorośli obywatele danej społeczności mają nieograniczone prawo do zbiorowego uczestnictwa w wyborach swoich przedstawicieli. Zasada powszechności oznacza, że prawa wyborcze (zawarte m.in. w konstytucji i ustawach zwykłych) nie powinny być koncesjonowane dla określonych grup społecznych. Niedopuszczalne zatem jest czynienie wykluczeń podmiotowych innych niż te wynikające z demokratycznego porządku. Wszyscy uprawnieni mieszkańcy danej zbiorowości niezależnie od rasy, religii, płci, kultury, języka, uzyskiwanych dochodów, posiadania majątku, wykonywanego zawodu, wykształcenia czy zajmowanej pozycji w hierarchii społecznej powinni mieć nieskrępowane możliwości wybierania przedstawicieli do organów władzy publicznej oraz ubiegania się o stanowiska w jej strukturach. Z zasadą powszechności nie koliduje w żaden sposób katalog podstawowych ograniczeń wyborczych, takich jak: wymogi posiadania obywatelstwa, spełnienia kryterium wieku, posiadania pełni praw publicznych, zamieszkiwania na obszarze wyborczym właściwym dla jurysdykcji elektoralnej. Stąd przykładowo powszechnie stosowany we wszystkich demokracjach cenzus wieku stanowi gwarancję zachowania postulowanej dojrzałości obywatelskiej<sup>61</sup>. Z kolei innym rodzajem cenzusu jest tzw. cenzus zamieszkania zwany domicylem. Uzależnia on uzyskanie praw wyborczych od warunku stałego bądź czasowego zamieszkiwania wyborcy na danym terytorium (obszarze kraju bądź okręgu wyborczego)<sup>62</sup>.

Zwiększanie powszechności prawa wyborczego było konsekwencją powolnego procesu znoszenia cenzusów, które zostały ukształtowane przez tradycyjnie pojmowane normy społeczne (status społeczny, dochód, rasa, wiek itd.). Postępujący proces szeroko rozumianej demokratyzacji sprawił, że poszczególne

<sup>59</sup> Zob. M. Caul, *Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis*, „Journal of Politics” 2001, nr 63(4), s. 1214–1216.

<sup>60</sup> W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 20.

<sup>61</sup> Jak zauważają badacze tej problematyki, cenzus wieku nie jest *de facto* cenzusem, ale naturalnym wyłączeniem. O cenzusie możemy mówić dopiero wówczas, gdy dolna granica wieku wyborczego jest znacznie wyższa niż granica osiągnięcia pełnoletności cywilnej. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 45.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 44–45.

bariery były stopniowo znoszone, a krąg osób posiadających prawa wyborcze stale się rozszerzał. Ten proces jeszcze się nie zakończył. Wciąż poszukuje się rozwiązań mogących przyczynić się do większego poziomu inkluzji wyborczej (np. poprzez upraszczanie procedur rejestracji kandydatów).

Ważną cechą wyborów demokratycznych jest **bezpośredniość** wyrażania preferencji głosujących. Zakłada ona, że wyborca, uczestnicząc w elekcji samodzielnie – co do zasady – zaznacza np. znakiem „x” popieranego przez siebie kandydata<sup>63</sup>. Oddany w ten sposób głos trafia bezpośrednio w poczet uzysku osoby, którą wyborca obdarzył zaufaniem. Przyjmuje się, że zasada bezpośredniości elekcji składa się z dwóch głównych elementów: 1) głosowania osobistego – oznaczającego konieczność osobistego stawiennictwa w lokalu wyborczym i oddania głosu bez udziału osób pośredniczących oraz 2) głosowania imiennego – polegającego na wskazaniu na karcie do głosowania konkretnego (tj. identyfikowanego z imienia i nazwiska) kandydata (kandydatów). Bezpośredniość zatem dotyczy jednostopniowości wyboru, w którym nie funkcjonują instytucje bądź gremia pośredniczące. To przeciwieństwo trybu obierania władz w sposób pośredni (dwuetapowy), m.in. przez kolegium elektorów bądź parlament (np. wybory prezydenckie w USA czy Estonii), w których obywatel zazwyczaj głosuje na osobę, która dopiero wejdzie w skład kolegiального ciała ostatecznie dokonującego wyboru (parlament, kolegium elektorów). Konsekwencją stosowania bezpośrednich wyborów jest – z reguły – uzyskanie silniejszej legitymizacji władzy, gdyż mandat do rządzenia polityk czerpie bezpośrednio z woli narodu i przed nim jest odpowiedzialny.

**Równość** wyborów stanowi kolejną podstawową cechą wyborów demokratycznych. W polskim systemie prawnym znajduje ona umocowanie generalne w art. 32 Konstytucji RP, stanowiącym, że wszyscy są równi wobec prawa i mają być w sposób równy (tj. niedyskryminujący) traktowani przez władze publiczne. Wprowadzenie kategorii „wszystkich” sugeruje, że nie przewidziano od niej żadnych odstępstw ani wyłączeń podmiotowych. W tym sformułowaniu mieścić się będzie zatem każdy człowiek – zarówno obywatel RP, jak i cudzoziemiec (azylant, imigrant, bezpaństwowiec). Zasada równości, wyrażona w Konstytucji, może być rozpatrywana z następujących poziomów: równości wobec prawa, równego traktowania przez władze publiczne i braku jakiejkolwiek dyskryminacji<sup>64</sup>. Postulat tak rozpatrywanej równości znajduje również odbicie w prawie wyborczym. W tym kontekście równość wyborów można postrzegać w trzech aspektach: formalnym, materialnym oraz równości szans.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 55–56.

<sup>64</sup> H. Young, *Sprawiedliwy podział*, Warszawa 2003.

Równość w wymiarze formalnym oznacza przede wszystkim, że każdy uczestnik elekcji dysponuje tą samą liczbą głosów („one person, one vote”), którą może rozporządzać według przewidzianej przez prawo puli. Zatem jeżeli ordynacja wyborcza przewiduje przyznanie wyborcy więcej niż jednego głosu, ma on prawo – ze względu na przyjętą przez niego strategię – wykorzystać albo pełen zasób głosów, albo zdecydować się na ich częściową realizację, czyli zaznaczyć mniejszą niż jurystycznie dozwoloną liczbę kandydatów. W drugim przypadku decyzja o realizacji postulatu równości zależy jedynie od woli i preferencji wyborcy. Niemniej nadal *de iure* posiada prawo do oddania takiej samej liczby głosów, jak inni uprawnieni do głosowania.

Równość wyborów w aspekcie materialnym ma odmienny charakter. U jej podstaw leży zasada, że we wszystkich okręgach wyborczych tworzonych na potrzeby wyboru danego organu władzy na jeden mandat przypada mniej więcej taka sama liczba uprawnionych do głosowania (rozwiązanie stosowane np. w Szwecji) lub możliwie identyczna liczba mieszkańców (rozwiązanie stosowane m.in. w Polsce, Stanach Zjednoczonych czy w Niemczech). Równość w wymiarze materialnym zakłada, że siła (znaczenie głosu) każdego wyborcy będzie równa (najlepiej jednakowa), a kandydaci do danego gremium – bez względu na okręg wyborczy, w którym startują – będą wybierani przez tę samą liczbę głosujących. Jest to jednak postulat niemożliwy do implementacji w warunkach rzeczywistych. Z reguły zawsze istnieje pewien poziom odchylenia od proporcjonalności w podziale mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Wojtasik zauważa, że „zapewnienie realizacji zasady równości [materialnej – przyp. aut.] napotyka w niektórych typach wyborów na przeszkody wynikające z braku możliwości podzielenia obszaru, na którym odbywają się wybory, aby na każdy mandat przypadała ta sama liczba wyborców”<sup>65</sup>. Zjawisko to w naukach o systemach wyborczych nosi nazwę tzw. *malapportionmentu*<sup>66</sup>. Występuje ono, gdy na danym obszarze wyborczym, podzielonym na okręgi, istnieją znaczące dysproporcje w liczbie mieszkańców (lub wyborców) przypadających na jeden mandat. Jeżeli poziom *malapportionmentu* jest wysoki, to część wyborców jest nadmiernie nadreprezentowana, a część z kolei istotnie niedoreprezentowana. Zakłada się, że poziom *malapportionmentu* powinien być możliwie najmniejszy i nie powinien przekraczać norm wyznaczonych przez międzynarodowe standardy (wyrażone m.in. w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych<sup>67</sup>).

<sup>65</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 24.

<sup>66</sup> D. Samuels, R. Snyder, *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science” 2001, nr 31(4), s. 651–671.

<sup>67</sup> Zgodnie z wytycznymi Komisji Weneckiej rzeczywista liczba wyborców (ewentualnie mieszkańców) w okręgu nie powinna odbiegać od jednolitej normy przedstawicielstwa (stosunek liczby wyborców/mieszkańców do liczby dostępnych mandatów)

Innym przejawem deformacji siły głosu jest stosowanie tzw. *gerrymanderingu*. Termin ten wywodzi się od Elbridge'a Gerry'ego, gubernatora stanu Massachusetts, który, dokonując w majestacie prawa zmiany kształtu granic okręgów wyborczych w hrabstwie Essex, doprowadził w rezultacie do zwiększenia przez Partię Demokratyczno-Republikańską stanu posiadania mandatów. Jeden z okręgów wytyczonych przy udziale Gerry'ego na łamach jednej z bostońskich gazet („Boston Gazette” z 26 marca 1812 r.) przypominał płaza z rodziny salamandrowatych. Nazwa *gerrymandering* jest zatem połączeniem nazwiska twórcy tego okręgu z nietypowym kształtem (Gerry + salamander). Proceder ten możemy scharakteryzować jako intencjonalne działanie zmierzające, poprzez manipulowanie kształtem i wielkością okręgów wyborczych, do zapewnienia określonemu kandydatowi, partii bądź ugrupowaniu politycznemu maksymalnych korzyści wyborczych. W literaturze wyróżnia się dwa podstawowe metody manipulacji kształtem granic okręgów – tzw. metodę pakowania (*packing*) i metodę pękania (*cracking*)<sup>68</sup>. Pierwsza z nich polega na wytyczeniu granic okręgów wyborczych w taki sposób, aby np. w jednym z okręgów skoncentrować wystarczającą do zwycięstwa liczbę zwolenników jednej z partii. Wtedy dane ugrupowanie wszakże posiada znaczną przewagę nad konkurentami w danym okręgu, ale jednocześnie liczba jej zwolenników w innych okręgach kurczy się. Metoda pękania natomiast dotyczy chęci rozproszenia na obszarze kilku okręgów wyborczych zwartej terytorialnie grupy mniejszościowej (np. etnicznej, narodowościowej) lub zwolenników partii opozycyjnej. Na skutek tego mechanizmu dany segment elektoratu zostaje pozbawiony realnej możliwości uzyskania reprezentacji, a który w warunkach braku tego rodzaju manipulacji mógłby potencjalnie uczestniczyć w podziale mandatów<sup>69</sup>.

---

pomnożonej przez liczbę mandatów dostępnych w okręgu o więcej niż +/- 15%. Zob. *Code of Good Practice in Electoral Matters 2003*, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev-e.aspx>, s. 7–8 [dostęp: 11.04.2016]. Szerzej: M. Pierzgałski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII, s. 7–29.

<sup>68</sup> M. Pierzgałski, *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 218(3), s. 7–39.

<sup>69</sup> Metodę pękania odnotowano w wielu amerykańskich stanach, m.in. w stanie Teksas, po procesie tzw. *redistrictigu* (czyli zmiany liczby, wielkości oraz granic okręgów wyborczych) w 2003 r. teksańscy republikanie tak wykreślili granice okręgów wyborczych obejmujących obszar miasta Austin i okolic, aby „rozbić” zwolenników demokratów zamieszkujących to miasto. W rezultacie wyborcy na terenie Austin znaleźli się na obszarze kilku okręgów, a każdy z tak powstałych okręgów objął zarówno mieszkańców miasta, jak i znaczną grupę wyborców zamieszkujących jego okolice i popierających w większości republikanów. Zob. *End Gerrymandering and The House of Unrepresentatives*, <http://paulwitt.wordpress.com/> [dostęp: 20.03.2016].

Aspekt równości szans raczej rzadko jest wyróżniany<sup>70</sup>. Niemniej można stwierdzić, że jest pochodną rozumienia równości w sensie formalnym. Z równością szans wiążą się bowiem kwestie proceduralne, gwarantujące wyborcom uczestnictwo w elekcji na takich samych zasadach. Wśród nich można wymienić chociażby wymóg zebrania przez każdego z kandydatów prawnie określonej, minimalnej liczby podpisów koniecznej przy rejestracji, jednakowe (co nie oznacza identycznie) zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej, równy (tj. sprawiedliwy) dostęp do środków masowego przekazu w okresie kampanii itp. Odrębnym zagadnieniem dla równości szans wyborczych jest problem tzw. klauzul zaporowych<sup>71</sup>. Uzależniają one możliwość uczestnictwa w procedurze podziału mandatów od przekroczenia określonego, wyrażonego w procentach, progu otrzymanych głosów. Obecność klauzuli zaporowej jest charakterystyczna dla elekcji przeprowadzanych według formuł proporcjonalnych. Zauważyć należy, że z jednej strony ich istnienie w prawie wyborczym może być uznane za kontrowersyjne z punktu widzenia zasady równości, z drugiej zaś jest prawnie usankcjonowanym przejawem odpowiedzialności za kształt systemu partyjnego. Zapobiega zbyt dużemu rozdrobnieniu sceny politycznej, które uniemożliwia efektywne uzyskanie większości parlamentarnej.

**Tajność** wyborów uważa się za kolejny warunek wolnych wyborów. Został on formalnie po raz pierwszy wprowadzony w XVIII w. we Francji, a następnie przeniesiony na grunt anglosaski – do Australii (1856), Wielkiej Brytanii (1872) oraz Stanów Zjednoczonych (1888). Tajność wyborów jako zasada wyborów demokratycznych upowszechniła się jednak dopiero w XX w. za sprawą rozszerzania katalogu czynnego i biernego prawa wyborczego.

Podkreślić należy, że tajność wyborów nie jest jednak rozciągnięta na cały proces wyborczy. Dotyczy tylko jednego z wyborczych etapów – aktu głosowania<sup>72</sup>. Wszystkie inne czynności, zarówno te poprzedzające samo głosowanie, jak i następujące po nim, są transparentne. Oznacza to, że na etapie

<sup>70</sup> Z reguły wyróżnia się równość w sensie formalnym i materialnym. Aspekt równości szans zob. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012, s. 9–10.

<sup>71</sup> Z klauzuli zaporowej mogą zostać zwolnione, na zasadzie wyjątku, komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych, gdy stosowny wniosek złożą ich pełnomocnicy wyborczy do Państwowej Komisji Wyborczej najpóźniej w 5 dniu przed wyborami (art. 197, § 1 K. w.). To rozwiązanie ma stanowić gwarancję poszanowania praw mniejszości. Zdaniem autora nie narusza ona w sposób rażący dosłownie rozumianej zasady równości wyborów.

<sup>72</sup> Kontrowersje w tym względzie może budzić np. stosowanie przezroczystych urn do głosowania (m.in. w Grecji, Hiszpanii, Polsce, na Łotwie). W niektórych państwach, np. we Francji, karty do głosowania są wrzucane do urn w kopertach, co ma stanowić gwarancję poszanowania zasady tajności wyborów.



udzielania poparcia wyborczego, rejestracji list, losowania ich numerów, agitacji wyborczej czy też ustalania wyników elekcji ustawowo zagwarantowano szereg mechanizmów mających zapewnić jawność procesu wyborczego.

W systemach demokratycznych ważną rolę odgrywa cykliczne przeprowadzanie elekcji. Wiąże się z nią **zasada periodyczności** wyborów wynikająca z cyklicznego (tj. kadencyjnego) charakteru sprawowania urzędów. Praktyczną realizacją tej zasady jest prawne usankcjonowanie regularnego trybu przeprowadzania wyborów m.in. w konstytucji i ordynacjach wyborczych. Kadencyjność wyborów pełni trzy podstawowe funkcje: 1) wyznacza długość sprawowania urzędu, 2) wyznacza datę wyborów, 3) determinuje harmonogram czynności wyborczych, czyli warunkuje tzw. kalendarz wyborczy. Ma zatem charakter – co do zasady – nienaruszalny. Jednak w szczególnych, przewidzianych prawem przypadkach kadencja może zostać skrócona lub wydłużona. Dzieje się tak w wyniku ważnych okoliczności uzasadniających konieczność przeprowadzenia wyborów w innym terminie niż był zaplanowany. Odstępstwo od reguły okresowości może mieć miejsce np. na skutek zdarzeń losowych lub politycznych, takich jak zgon deputowanego czy dobrowolne zrzeczenie się lub wygaśnięcie mandatu *ex lege*.

Z zasadą cykliczności wyborów powiązana jest **reguła ostateczności** rozstrzygnięcia wyborczego. Oznacza to, że wyniki wyborów są ostateczne i nie mogą zostać zmienione w drodze specjalnych rozporządzeń. Ostateczność werdyktu wyborców obowiązuje zatem do momentu kolejnego wyborczego rozstrzygnięcia. Aby jednak dana elekcja uzyskała status ostatecznej prawomocności, konieczne staje się stwierdzenie tego faktu przez niezależny organ. W systemach demokratycznych takiej konfirmacji udziela z reguły sąd<sup>73</sup>. W przypadku wyborów przeprowadzanych w Polsce na szczeblu centralnym decyzję o uznaniu wyników elekcji za ostateczne, po rozpoznaniu wszystkich protestów wyborczych, podejmuje Sąd Najwyższy, natomiast w przypadku wyborów samorządowych – właściwy sąd okręgowy<sup>74</sup>. Wymiarem również analizowanym w kontekście finalnej ważności i wyników elekcji jest uznanie rezultatów wyborczych na poziomie akceptacji zachowań. Innymi słowy chodzi o uznanie werdyktu wyborców przez wszystkie siły polityczne nieuchodzące za ugrupowania antysystemowe, a w szczególności te, które na skutek wyborczej porażki muszą przekazać władzę i przejść do opozycji.

<sup>73</sup> Organem stwierdzającym ostateczność elekcji może być również inna, niezależna instytucja – np. komisja wyborcza (Hiszpania, Tybet) lub specjalnie powołane do tego sądy (Argentyna) bądź trybunały wyborcze (Meksyk, Niemcy). Zob. *Central Tibetan Administration*, <http://tibet.net/2015/12/election-commission-declares-result-of-preliminary-election-for-sikyong-and-tibetan-parliament-in-exile/> [dostęp: 17.05.2016].

<sup>74</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 178–179.

Warto zauważyć, że zmiana władzy, a w konsekwencji – jak można by określić za V. Pareto – częściowa (i cykliczna) wymiana elit, reguluje z kolei niepisane mechanizmy i wzorce demokratycznego sposobu jej przekazywania<sup>75</sup>.

Przejdźmy teraz do reguły o charakterze w pewnym sensie alternatywnym. W zależności od zdefiniowania zasadniczej funkcji wyborów, czyli tego, jakie główne oczekiwania społeczno-polityczne powinny im przyświecać, przyjmuje się w państwach demokratycznych albo zasadę proporcjonalności, albo zasadę większościowości<sup>76</sup>. Każda z nich ma swoje wady i zalety. Niemniej warunkiem determinującym jej wybór jest przyjęcie określonej z góry wykładni celowościowej.

Przyjęcie **zasady proporcjonalności** wynika z założenia, że wynik rozstrzygnięcia wyborczego, a co się z tym wiąże skład ciała obieralnego, powinien jak najwierniej odzwierciedlać pluralistyczny charakter społeczeństwa. Oznacza to konieczność stosowania takiej metody przeliczania głosów na mandaty, która w sposób możliwie najdoskonalszy odwzoruje istniejące w każdej populacji podziały światopoglądowe, etniczne czy religijne<sup>77</sup>. Zasadniczą kwestią jest, by wyłoniona w drodze wyborów reprezentacja polityczna była wewnątrznie zróżnicowana i agregowała interesy jak najszerszych grup społecznych. Stąd dąży się, by system wyborczy zapewniał najbardziej optymalną proporcjonalność, czyli generował rozkład mandatów proporcjonalny do skali uzyskanego – przez poszczególne podmioty – poparcia społecznego<sup>78</sup>. Odwzorowanie heterogenicznego charakteru społeczeństwa, w tym niedyskryminowanie mniejszości w procesie wyborczym, ale – przeciwnie – zapewnienie im jak najszerzej reprezentacji, leży u podstaw wyboru tej zasady. Zauważmy, że jej przyjęcie poprzedzone jest kalkulacją pomiędzy znajdującymi się w sprzeczności postulatami 1) szerokiej reprezentacji a 2) możliwością szybkiego wyłonienia stabilnej większości. Proporcjonalność, o ile realizuje pierwszy cel, tj. funkcje odzwierciedlania i dyferencjacji poglądów wyborców, o tyle utrudnia spełnienie drugiego wymogu. W konsekwencji, praktyczna realizacja zasady proporcjonalności może prowadzić do dużego

<sup>75</sup> Por. A. Zuckerman, *The Concept Political Elite, Lessons from Mosca and Pareto*, „The Journal of Politics” 1977, nr 39(2), s. 324–344.

<sup>76</sup> Zob. G. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.

<sup>77</sup> Wśród najbardziej znanych metod proporcjonalnej dystrybucji mandatów można wskazać: metodę Sainte-Laguë, metodę Jeffersona-d’Hondta czy Hare’a-Niemeyera. Zob. A. Krasnowolski, *Koncepcje systemów wyborczych. Opracowania tematyczne Biura Analiz i Dokumentacji kancelarii Senatu RP*, Warszawa 2010, s. 15–22.

<sup>78</sup> B. Michalak, *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do parlamentu Europejskiego jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. X, s. 8.

rozdrobienia wybieranego organu. Aby temu zapobiec, na szczęście wypracowano mechanizm mający na celu oddalenie tego zagrożenia, czyli tzw. próg wyborczy<sup>79</sup>.

**Zasada większości** znajduje się w opozycji do tej charakteryzowanej powyżej. Jej głównym założeniem jest wypełnienie tej funkcji elekcji, która pozwala na uzyskanie w jej wyniku stabilnej większości. Priorytetem zatem nie jest odzwierciedlenie skomplikowanych i niejednorodnych preferencji elektoratu, ale skoncentrowanie się na efektywności wyboru ułatwiającego w przyszłości podejmowanie decyzji politycznych<sup>80</sup>. Zasada większości, aby do tego doprowadzić, zakłada zatem stosowanie takich metod podziału mandatów<sup>81</sup>, które powinny umożliwić samodzielność rządów jednemu z ugrupowań. Naturalne jest, że zdobycie większości mandatów powinno korespondować z większością otrzymanych głosów. Często jednak, jak pokazuje praktyka, tak się nie dzieje. Aby jednak tę większość wytworzyć, systemy oparte o zasadę większości muszą być obciążone znacznym poziomem dysproporcjonalności<sup>82</sup>. Skoro zatem dystrybucja mandatów odbiega od pierwotnego wobec niej rozkładu głosów, to uzyskana w wyniku elekcji „większość” ma często sztuczny charakter. Zaletą takiego rozwiązania jest jednak łatwiejsza identyfikacja odpowiedzialności rządzących przed elektoratem. W przypadku oparcia systemu wyborczego na zasadzie proporcjonalności staje się ona rozmyta, przez co często trudniej jest wskazać winnych niepowodzeń. Większościowość jako zasada ogólna wyborów realizuje, w mojej ocenie, głównie funkcję (oczywiście oprócz innych) wyłonienia stabilnej większości rządowej.

**Rywalizacyjność** wyborów stanowi jedną z najważniejszych zasad wolnych i uczciwych wyborów. Pomimo podejmowania wielu prób definicyjnych nadal stanowi kategorię nader nieprecyzyjną, a stąd rozumianą niejednolicie<sup>83</sup>. Rywalizacyjność elekcji można jednak spróbować zoperacjonalizować za pomocą dychotomicznego rozróżnienia na: 1) rywalizacyjność w sensie normatywnym oraz 2) rywalizacyjność w sensie empirycznym.

<sup>79</sup> A. Krasnowolski, *Koncepcje systemów wyborczych...*, s. 15.

<sup>80</sup> Głównie poprzez uproszczenie procesu decyzyjnego i wyeliminowanie w dużej mierze konieczności uzgadniania sprzecznych dążeń, by osiągnąć kompromis.

<sup>81</sup> Wyróżniamy systemy większości względnej, bezwzględnej, mieszanej (dla przykładu: system FPTP, system *Block Vote* czy *Party Block Vote*). Zob. M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu...*, s. 42–56.

<sup>82</sup> Do pomiaru poziomu dysproporcjonalności stosuje się różne mierniki. Wśród najpopularniejszych wskazać należy np. Indeks Gallaghery lub Indeks Loosemore-Hanby'ego. Zob. M. Kamiński, *Konsekwencje polityczne ordynacji większościowych*, Warszawa 2016, s. 44–46.

<sup>83</sup> A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 12–14.

W sensie normatywnym rywalizacyjność powinna być rozumiana jako katalog prawnie umocowanych zasad pozwalających na nieskrępowane, wolne i sprawiedliwe współzawodnictwo uczestników elekcji o głosy wyborców. Wymiar ten będzie realizowany w oparciu o zapewnienie równych szans i umożliwienie wszystkim podmiotom tych samych warunków promowania swoich programów wyborczych, sprawiedliwy dostęp do środków masowego przekazu, powszechną inkluzję wyborczą, stworzenie procedur warunkujących uczciwość i wolność wyborów, funkcjonowanie niezależnych organów kontrolnych przeprowadzających głosowanie, brak oszustw wyborczych, zagwarantowanie transparentności finansowania kampanii (w tym jasne procedury pozyskiwania źródeł dochodów i przejrzystość ewidencjonowania wydatków) oraz umożliwienie społecznej kontroli wyborów. Normatywny aspekt rywalizacyjności zakłada konieczność nałożenia pewnych obowiązków na ustawodawcę w zakresie dostosowania prawa wyborczego do powszechnie aprobowanych w demokracji standardów.

O ile rywalizacyjność w sensie normatywnym jest w dużym stopniu uzależniona od charakteru aktów normatywnych opracowanych na najwyższym szczeblu administracji państwowej i ich przestrzegania, o tyle rywalizacyjność w sensie empirycznym wynika z praktyki politycznej oraz realnego poziomu partycypacji wyborczej. Może być też rozpatrywana z poziomu indywidualnego – analizy przesłanek, motywacji i uzasadnień determinujących powzięcie przez jednostkę decyzji o kandydowaniu lub rezygnacji z tego uprawnienia wraz z poszukiwaniem przyczyn elektorальной absencji. Rywalizacyjność w sensie empirycznym akcentuje konieczność dywersyfikacji na rynku wyborczym programów, kandydatów i partii politycznych pozwalających uczestnikom elekcji dokonać wyboru spośród konkurencyjnych ofert. O rywalizacji w tym ujęciu możemy mówić dopiero wtedy, gdy wyborca posiada realną, alternatywną opcję wyboru. Z tego powodu na rynku muszą znajdować się co najmniej dwie konkurujące ze sobą oferty programowe i personale. Symplifikując, im większa liczba np. kandydatów lub partii politycznych biorąca udział w wyborach, tym większy indeks konkurencyjności elekcji.

Należy zauważyć, że w ujęciu empirycznym rywalizacyjność wyborów jest sprzężona z jej wymiarem normatywnym (będąc kategorią pochodną regulacji prawnych), albowiem rzeczywisty poziom rywalizacji może wynikać z uwarunkowań proceduralnych, np. z typu stosowanej formuły wyborczej, wielkości i kształtu okręgów wyborczych czy też charakteru kadencyjności danego organu<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Chodzi m.in. o takie czynniki wpływające na rywalizację, jak: długość trwania kadencji (liczba lat), umożliwienie bądź ograniczanie wielokadencyjności czy powstająca w ich wyniku tzw. przewaga konkurencyjna inkumbentów (z ang. *incumbency advantage*).

### 1.3. Kategoria rywalizacyjności wyborów

Badając kategorię rywalizacyjności wyborów, mamy przede wszystkim na myśli, co naturalne, jej wymiar normatywny, czyli sposób skodyfikowania norm właściwych systemowi demokratycznemu i stopień, w jakim władze gotowe są ich przestrzegać w świecie rzeczywistym. Różny poziom realizacji tych zasad warunkuje odmienny charakter samego współzawodnictwa. Normatywnie rozumiana „rywalizacyjność” wyborów, stosowana powszechnie przez wielu badaczy (m.in. przez Schumpetera, Dahla, Liza, Lipseta i Rokkana), stała się dla niemieckiego politologa Dietera Nohlena wyznacznikiem pozwalającym rozróżnić różne typy systemów politycznych<sup>85</sup>. Nohlen, analizując poszczególne czynniki wpływające na charakter wyborczego współzawodnictwa, wyróżnił trzy rodzaje elekcji: 1) wybory rywalizacyjne, 2) wybory semirywalizacyjne, 3) wybory nierywalizacyjne. W konsekwencji przypisał je odpowiednio do systemów demokratycznych, hybrydalnych (autorytaryzmów) i niedemokratycznych (autorytaryzmów skonsolidowanych – totalitaryzmów)<sup>86</sup>.

W tabeli 1.1 jest zilustrowane to dopasowanie. Przyjrzyjmy się jej zatem, a następnie przejdźmy do charakterystyki poszczególnych typów elekcji wyróżnionych przez Nohlena.

Tabela 1.1. Rodzaje wyborów według typologizacji Nohlena

Kryterium	Typ wyborów		
	rywalizacyjne	semirywalizacyjne	nierywalizacyjne
Znaczenie w procesie politycznym	niezwykle istotne	istotne, instrumentalne	brak lub inżynierijne
Swoboda kandydowania	pełna (co do zasady)	ograniczona, reglamentowana	brak lub inżynierijna
Bierne prawo wyborcze	tak	ograniczone	faktyczny brak
Dostępność alternatyw wyborczych	pełna	ograniczona, koncesjonowana	ograniczona
Rozstrzygnięcie kwestii sprawowania władzy	tak	nie	nie
Alternacja władzy	z reguły cykliczna i częsta	nie występuje, zmiany mają charakter symboliczny	nie występuje

<sup>85</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 25.

<sup>86</sup> L. Diamond, *Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, nr 13(2), s. 22–24.

Kryterium	Typ wyborów		
	rywalizacyjne	semirywalizacyjne	nierywalizacyjne
Legitymizacja systemu politycznego	pełna	częściowa, ułomna	nie występuje
Typ systemu politycznego	demokracja	autorytaryzm	totalitaryzm

Źródło: opracowanie własne

### 1.3.1. Wybory rywalizacyjne

Wybory rywalizacyjne stanowią wyłączną domenę systemu demokratycznego. Mają niezwykle istotne znaczenie w procesie politycznym, gdyż za ich sprawą dokonuje się jego legitymizacja oraz ujawnia się mechanizm pokojowej wymiany elit. Pełnią również funkcję stabilizatora systemu pozwalającego dyskontować narastające w tym procesie napięcia. Rywalizacyjny charakter wyborów cechuje przede wszystkim uregulowana w systemie prawnym równość procedur. Gwarantowana jest ona przez uchwalenie przejrzystych i sprawiedliwych zasad prawa wyborczego konstytuującego system wyborczy. Procedury te umożliwiają pluralistyczną i nieskrępowaną konkurencję wszystkich zainteresowanych stron (uczestników elekcji). Ważny w tym kontekście wydaje się poziom akceptacji opinii publicznej dla obowiązujących norm prawa wyborczego. Powinien być on na tyle istotny, by w stopniu możliwie największym niwelował groźbę negacji podstawowych wyznaczników wyborów demokratycznych: wolności i uczciwości (*free and fair elections*). Zgodne z tą doktryną unormowanie takich zagadnień, jak: 1) kwestia równości wyborów, 2) powszechność i cykliczność elekcji, 3) warunki rejestracji komitetów oraz prowadzenia i finansowania kampanii, 4) zasady liczenia głosów i ustalania zbiorczych wyników elekcji, 5) jurysdykcja nad procesem wyborczym, jest koniecznym warunkiem skutecznej implementacji (a zatem społecznej akceptacji) i instytucjonalizacji prawa wyborczego. Ta ostatnia z kolei możliwa jest w warunkach względnej stałości (co nie oznacza niezmienności) procedur oraz powstrzymywania się klasy politycznej od stosowania instrumentów inżynierii wyborczej<sup>87</sup>.

Wybory rywalizacyjne powinny wyróżniać się także m.in.: 1) niepewnością ostatecznego wyniku (uzależnionego jedynie od skumulowanych preferencji elektoratu), 2) możliwością wystąpienia rzeczywistej, a nie jedynie

<sup>87</sup> Przez inżynierię wyborczą autor rozumie, za Maciejem Onaszem, zmiany prawa wyborczego, wpływające na proces wyborczy na dowolnym jego etapie, których celem jest uzyskanie określonego wyniku wyborów, ale który nie ma bezpośredniego wpływu na decyzje wyborcze głosujących. Zob. M. Onasz, *Inżynieria wyborcza...*, s. 6.

połowicznej (prowizorycznej i „zakamuflowanej”) wymiany elit, 3) wykształceniem tymczasowego (tj. mierzonego w kategorii jednokadencyjności) podziału na rządzących i opozycję<sup>88</sup>.

Kryteria wyszczególnione w poprzednim akapicie (punkty 1–3), choć dotyczą wyborów rywalizacyjnych jako takich, to będą miały walor systematyzujący w proponowanej przeze mnie – w dalszej części książki – dystynkcji wyborów rywalizacyjnych na wybory konkurencyjne i niekonkurencyjne. Warto je już jednak na tym etapie zasygnalizować.

Poczucie niepewności co do wyborczego rozstrzygnięcia ujawnia się niemal podczas wszystkich demokratycznych elekcji. Wynika to z faktu współzawodnictwa podmiotów uczestniczących w wyborach i niemożności – nawet pomimo często publikowanych wyników badań sondażowych – predykcji finalnego rezultatu. Źródłem niepewności wyborczej jest z reguły „niepokój wewnętrzny” partii politycznych bądź poszczególnych kandydatów o zachowania wyborców, w tym o frekwencję oraz sposób głosowania elektoratów<sup>89</sup>. Prognozowanie wyników wyborczych jest tym trudniejsze, im większa jest konkurencja polityczna oraz poziom chwiejności wyborczej w danym okresie. Zależy również od konsolidacji (stabilizacji) systemu politycznego oraz od znoszenia kolejnych progów instytucjonalizacji partii politycznych. W tym kontekście ważny będzie zaproponowany przez Antoszewskiego: 1) poziom fragmentaryzacji systemu partyjnego (liczba partii i rozmiar uzyskiwanego poparcia), 2) poziom polaryzacji (dystans ideologiczny między głównymi siłami parlamentarnymi), 3) poziom rywalizacyjności (dystans między najsilniejszą a drugą z kolei partią) oraz 4) poziom alternacji (wyrażający częstotliwość zmiany ekipy rządzącej)<sup>90</sup>.

Niepewność wyborczą można rozpatrywać w dwóch wymiarach: na poziomie indywidualnym (tj. pojedynczego wyborcy) oraz zagregowanym (na poziomie całych elektoratów<sup>91</sup>). W pierwszym przypadku analizuje się czynniki determinujące podejmowanie decyzji wyborczej przez poszczególne jednostki, w tym motywacje skłaniające do samego uczestnictwa w akcie głosowania oraz przesłanki uzasadniające wybór listy konkretnego komitetu (lub/i kandydata)<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji...*, s. 24–36.

<sup>89</sup> Zob. M. Górecki, *Uncertainty Is (Usually) Motivating: Election Closeness and Voter Turnout in 2002 and 2006 City President Elections in Poland*, „Polish Sociological Review” 2009, nr 166(2), s. 297–308.

<sup>90</sup> A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 254.

<sup>91</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 33.

<sup>92</sup> Dość często w takie ujęcie problemu generuje się konieczność poszukiwania konstrukcji teoretycznych uzasadniających określoną postawę przy urnie wyborczej. Jako jedno z uzasadnień przywołuje się wówczas teorię racjonalnego wyboru mającą jakoby przytaczać dowody na zmienność preferencji wyborczych w momencie oddawania głosu.

Natomiast w przypadku badań na poziomie zagregowanym ocenie poddawane są kwestie szeroko rozumianych zachowań wyborczych całego społeczeństwa (lub społeczeństw). W szczególności zaś interpretuje się sposób głosowania poszczególnych segmentów rynku wyborczego, w tym m.in. ich struktury demograficznej, poziomu uzyskiwanych przychodów i wykształcenia.

Inny rodzaj niepewności rozstrzygnięcia wyborczego można rozpatrywać z perspektywy wyborcy. Powodem tego stanu rzeczy jest „mglistość” programów wyborczych uniemożliwiająca mu *de facto* właściwe rozeznanie w ofercie wyborczej. Osoba głosująca, mająca poczucie dezorientacji i zagubienia – np. poprzez fałszywy przekaz kampanijny – może nie głosować w zgodzie z własnymi poglądami. Wynik elekcji w takim przypadku może być nie tylko zaskoczeniem dla opinii publicznej, lecz także samej klasy politycznej. Na marginesie zaznaczymy, że partie polityczne bardzo często same nie są zainteresowane (ze względów strategicznych<sup>93</sup>) wyraźnym odróżnianiem się od innych sił rywalizujących na rynku wyborczym<sup>94</sup>.

### 1.3.2. Wybory semirywalizacyjne

Institucja wyborów, choć stanowi esencjonalną treść demokracji, nie jest zarezerwowana wyłącznie dla tego systemu politycznego. W reżimach autorytarnych wybory traktuje się w sposób instrumentalny, mający mistyfikować prawdziwe zamiary rządzących. Są zatem procedurą, której głównym celem jest uzyskanie pozornej bądź częściowej legitymizacji władzy z użyciem imitowanych bądź reglamentowanych reguł demokratycznych. W wyniku wyborów niedemokratycznych nie następuje naturalna wymiana elit. Alternacja władzy, jeśli ma miejsce, to w stopniu fragmentarycznym – o charakterze symbolicznym, „kosmetycznym”, nieznaczącym. Systemy takie w naukach politycznych określa się mianem rywalizacyjnego autorytaryzmu<sup>95</sup>.

---

Innymi słowy, wyborca uzmysławiając sobie realność sytuacji, jaką jest fakt przebywania w lokalu wyborczym, może oddać głos w sposób odmienny od wcześniej (nawet publicznie) deklarowanego. Por. S. Konopacki, *Przydatność teorii integracji politycznej do analizy współczesnej Unii Europejskiej*, [w:] *Stosunki międzynarodowe wokół zagadnień teoretycznych*, red. K. Kącka, Toruń 2014, s. 334.

<sup>93</sup> Przykładem takiego działania może być obserwowana w okresie kampanii wyborczej niechęć wielu ugrupowań w Polsce do krytykowania związków wyznaniowych lub powstrzymywanie się liderów partyjnych od demonstracyjnego artykułowania poglądów w sprawach światopoglądowych.

<sup>94</sup> A. Krouwel, *Otto Kirchheimer and the Catch-all Party*, „West European Politics” 2003, 26(2), s. 30.

<sup>95</sup> S. Levitsky, L. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010, s. 20.



Wybory semirywalizacyjne stanowią formę pośrednią między wyborami rywalizacyjnymi i nierywalizacyjnymi. Nie są ani w pełni wolne, ani całkowicie represyjne. Choć formalnie zapewniona jest konkurencja ofert wyborczych, w tym możliwość wyboru pomiędzy różnymi kandydatami, to takie elekcje nie mają charakteru w pełni rywalizacyjnego. Odbywają się w warunkach faktycznego braku lub ograniczonego pluralizmu politycznego. Rejestracja kandydatów wymaga uzyskania zgody (koncesji) od rządzących, a udział opozycji w procesie wyborczym jest ściśle reglamentowany.

Zamiarem władz decydujących się na częściowo otwartą rywalizację jest świadome i ograniczone dopuszczenie oponentów politycznych do udziału w rządzeniu. Dzieje się to jednak bez naruszenia podstaw trwałości systemu, dając możliwość poprawy wizerunku państwa na arenie międzynarodowej. Pod pozorem wolnych wyborów sprawia się wrażenie otwartości systemu, a kooptacja nowych środowisk pozwala na częściowe odprężenie systemu. Jednocześnie dzięki stopniowej inkluzji opozycji – najpierw w proces wyborczy, a w jego następstwie w proces polityczny – możliwe staje się jej lepsze rozpoznanie i penetrowanie struktur organizacyjnych najaktywniej kontestujących obóz władzy. Z perspektywy rządzących pozwala to na wizerunkowe „rozmycie” w oczach opinii publicznej odpowiedzialności za rządy, mimowolnie mogąc przyczynić się do samoczynnego wzrostu tendencji liberalnych w społeczeństwie, inicjującego nierządki – jak pokazują doświadczenia historyczne – liczne procesy demokratyzacyjne (np. przemiany transformacyjne w regionie Europy Środkowej i Wschodniej). Przykładem wyborów semirywalizacyjnych mogą być wybory przeprowadzone w Polsce 1 czerwca 1989 r.<sup>96</sup> W konsekwencji uzgodnień tzw. okrągłego stołu ustalono system kwotowy, przewidujący, że 65% mandatów (299) obsadzanych będzie w okręgach nierywalizacyjnych, a 35% (161) – w konkurencyjnych.

### 1.3.3. Wybory nierywalizacyjne

Odmiernym typem elekcji są wybory nierywalizacyjne. Ze względu na ich niedemokratyczny charakter i poboczną (w gruncie rzeczy), fasadową rolę w systemie politycznym nie mają *de facto* praktycznie żadnego znaczenia dla

---

<sup>96</sup> W konsekwencji uzgodnień tzw. okrągłego stołu (negocjacji przedstawicieli komunistycznego reżimu, opozycji solidarnościowej i kościelnej) ustalono system kwotowy przewidujący, że 65% mandatów (299) obsadzanych będzie w okręgach nierywalizacyjnych, a w 35% (161) – w konkurencyjnych. Z puli 299 mandatów 60% miało przypaść PZPR i ugrupowaniom satelickim (ZSL, SD), a 5% świeckim organizacjom katolickim: Stowarzyszeniu „Pax”, Unii Chrześcijańsko-Społecznej i Polskiemu Związkowi Katolicko-Społecznemu.

stabilności i legitymizacji władzy. Tym bardziej zaś dla możliwej alternacji. Dzieje się tak, gdyż wybory takie nie pełnią w żaden sposób dla systemu funkcji odtwarzania obrazu opinii publicznej. Zdarza się natomiast, że są ważnym (nierzadko również obowiązkowym) elementem procesu politycznego.

Wybory nierywalizacyjne charakteryzują się całkowitym brakiem lub istotnie występującą aberracją (wypaczeniem) demokratycznych zasad, takich jak uczciwość, sprawiedliwość, wolność oraz równość w dostępie zwykłych obywateli do procedur wyborczych. W konsekwencji tego, konstrukcja i przebieg samych wyborów są z góry określone. Reżim, dla zapewnienia pozorów demokracji, organizuje swojego rodzaju „igrzyska” wyborcze – odbywa się fikcyjna kampania, w której „konkurenci” polityczni „rywalizują” o głosy elektoratu, a w dniu wyborów obywatele mają możliwość zaznaczenia na karcie do głosowania kandydata desygnowanego przez partyjne kierownictwo<sup>97</sup>. Wynik elekcji jest *a priori* przesądzony – rządzący, używając państwowego aparatu przemocy i zaplecza organizacyjno-technicznego, dążą do wygenerowania wyniku zgodnego z ich oczekiwaniami. Cały „proces wyborczy” zaś zostaje sprowadzony w najlepszym przypadku do fikcyjnego wzorca ułomnej rywalizacji.

Zauważmy ponadto, że w systemach niedemokratycznych prowadzenie „kampanii wyborczej” ma charakter wyłącznie jednokierunkowy. Władza komunikuje obywatelom swoje „sukcesy”, nie dopuszczając jednocześnie do ich komentowania. Potencjalnym konkurentom politycznym zakazuje się dostępu (formalnie, częściej po prostu nie dopuszcza) do środków masowego przekazu, penetruje się środowiska opozycyjne, a łamiących „reguły” zsyła się do aresztów domowych bądź zleca się, co gorsze, ich zabójstwa. Ponadto wyniki wyborów bardzo często poddaje się manipulacji. Nie chodzi tutaj jedynie o druzgocące zwycięstwo obozu rządzącego (czyli sfalszowany wynik elekcji). Jest ono ważne, ale nierozstrzygające. O wiele istotniejsze jest wykazanie, że reżim cieszy się „demokratycznym” mandatem. Stąd bardzo często sukces wyborczy odzwierciedlony jest bardzo wysokim poziomem frekwencji wyborczej (podnoszonej poprzez mechanizm tzw. przymusu wyborczego, czyli obowiązku głosowania). Imponujący wskaźnik uczestnictwa ma służyć jako wyraz akceptacji dla zastanego porządku, a jednocześnie przejaw zaufania do rządzących elit. Jak zauważa się w literaturze, o wiele łatwiej z punktu widzenia reżimu władzy przeprowadzić operację sztucznego wykreowania wyniku elekcji (fałszerstwo) niż np. uzasadnić powszechny bojkot społeczeństwa w wyborach<sup>98</sup>. Innymi słowy techniczne możliwości inżynierii

<sup>97</sup> W. Wojtasik, *Podstawowe wymiary manipulacji wyborczych*, „Vademecum Śląsk. Wybory samorządowe 2014 w województwie śląskim” 2014, nr 214(2), s. 15–16.

<sup>98</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 38.

wyborczej umożliwiają daleko idące ingerencje w ostateczny wynik, ale nie dostarczają odpowiednich narzędzi, by wytłumaczyć manifestowany sprzeciw wobec systemu politycznego przejawiający się w absencji wyborczej.

## **1.4. Konkurencyjność i niekonkurencyjność elekcji – konceptualizacja pojęć**

### **1.4.1. Pomiędzy „rywalizacyjnością” a „konkurencyjnością”**

Możemy powiedzieć na potrzeby tej publikacji, że „rywalizacyjność” jest czymś pierwotnym w stosunku do realnie obserwowanych zachowań uczestników elekcji. Klasyfikacja wyborów w oparciu o kryterium rywalizacyjności zaproponowana przez Nohlena zdaje się uzasadniać to twierdzenie, gdyż uwzględnia jedynie wspomniany w poprzednich podrozdziałach aspekt normatywny współzawodnictwa (tzw. rywalizacyjność w sensie normatywnym). Pomija natomiast ważny czynnik podaży (liczby) kandydatów dla wyborczej batalii, czyli kwestię „konkurencyjności” (tj. ujęcie empiryczne rywalizacyjności). Różnica semantyczna pomiędzy tymi dwoma pojęciami wydaje się na pozór mało wyrazista. Sformułowania te (tj. rywalizacyjność i konkurencyjność), szczególnie w potocznym dyskursie, brzmią synonimicznie. Trudno też czynić wobec tego zarzut. Jednak badając kategorie politologiczne (zwłaszcza w kontekście tej książki), takie wysublimowane rozgraniczenie znajduje racjonalne, a zarazem praktyczne uzasadnienie.

Próbę odseparowania pojęć „rywalizacyjność” i „konkurencyjność” podjął prawdopodobnie jako jedyny Sartori. Zadał on sobie pytanie o to, kiedy kończy się, a zarazem zaczyna, prawdziwe współzawodnictwo wyborcze<sup>99</sup>. Jego celem było znalezienie granicy pozwalającej na precyzyjną delimitację tych podobnych i często mylnie rozumianych pojęć. Pisał celnie, że „rywalizacja jest pewną strukturą lub zasadą gry, a konkurencja to konkretny stan tej gry”<sup>100</sup> i dodawał, że „rywalizacja włącza niekonkurencyjne wybory jako coś potencjalnego; rywalizacja oznacza, lub może być definiowana przez, potencjalną konkurencyjność”<sup>101</sup>. Spozobegł tym samym, że te kategorie badawcze nie są synonimiczne i wymagają dużej ostrożności przy ich stosowaniu.

---

<sup>99</sup> G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Oxford 2005, s. 193–194.

<sup>100</sup> Ang. „Competition is a structure, or a rule of the game. Competitiveness is a particular state of the game”.

<sup>101</sup> G. Sartori, *Parties and Party...*, s. 194.

Z jednej strony dla Sartoriego, na przykład, systemy nierywalizacyjne mogą generować sztucznie – tak jak działa się to w Związku Radzieckim – dużą, lecz pozorowaną „konkurencyjność”. Nie oznacza to przecież, że możemy zaliczyć takie elekcje do demokratycznych. Z drugiej zaś strony dla Sartoriego wystarczającym warunkiem rywalizacyjności było, aby „zasady gry” pozwalały na niepewność wyborczego rozstrzygnięcia i możliwość wystąpienia alternatywy. Niedostatek kandydatów w tym rozumieniu jest jedynie konsekwencją tego, że z pewnych względów kandydowanie w danym okręgu jest politycznie i wyborczo mało opłacalne. Cenne w tym kontekście jest osadzenie przez niego problemu rywalizacyjności i konkurencyjności elekcji na gruncie ekonomicznym. Chodzi mu głównie o konieczność spostrzeżenia różnicy między „monopolem na wolnym rynku (tj. rywalizacyjnym) a monopolem na rynku sterowanym (nierywalizacyjnym)”<sup>102</sup>. Przyznać należy, że z punktu widzenia demokratycznych wyborów współzawodnictwo może mieć miejsce jedynie w warunkach wolności. Gdy rynek wyborczy charakteryzują wypaczone „reguły, gry”, występowanie „konkurencyjności” świadczy o przeprowadzaniu przez władzę celowej manipulacji.

Należy jednak zauważyć, że wedle koncepcji Sartoriego „rywalizacyjność” jest punktem wyjścia do „konkurencyjności”. Bez formalnie nieistniejących i zarówno nieprzestrzeganych zasad sprawiedliwego współzawodnictwa, nie może być mowy o wystąpieniu realnej dla wyborców alternatywy. Możemy powiedzieć też w szerszym ujęciu, że konkurencyjność jest wtedy, gdy w rzeczywistości dochodzi do zacieklej i żywiołowej konfrontacji antagonistycznie nastawionych wobec siebie kandydatów („w walce o głosy wyborców”), a wynik elekcji, rozumiany jako niewielki dystans pomiędzy nimi, odzwierciedla charakter takiego „starcia”. Na pojęcie konkurencyjności możemy zatem patrzeć z wielu perspektyw<sup>103</sup>.

Spróbujmy zatem usystematyzować tę wiedzę. Ujmując kwestię problemowo, pojęcie rywalizacyjności elekcji odnosi się bezpośrednio i wprost do zakresu norm prawnych regulujących zasady przeprowadzania wyborów na danym terytorium. Sposób wyłaniania elit w państwie demokratycznym jest sankcjonowany prawnie i znajduje umocowanie w aktach prawa powszechnie obowiązującego, w tym przede wszystkim w konstytucji i ustawach

<sup>102</sup> Ibidem, s. 195.

<sup>103</sup> Na pojęcie konkurencyjności możemy patrzeć m.in. poprzez: 1) liczebność alternatyw (liczbę kandydatów); 2) dystans ideologiczny pomiędzy konkurentami; 3) różnicę w wynikach pomiędzy zwycięzcą elekcji a przegranymi kandydatami; 4) skalę występowania okręgów bezpiecznych; 5) zróżnicowanie programów wyborczych odwzorowujących zróżnicowane preferencje polityczne jak najszerzej grupy obywateli. Punkty 2–5 wykraczają jednak poza zasadnicze ramy tego opracowania.

zwykłych (m.in. w ordynacji wyborczej). Włączenie do porządku prawnego instytucji wyborów implikuje konieczność ich społecznej akceptacji oraz praktycznego stosowania skodyfikowanych założeń – innymi słowy postępowania zgodnego z literą prawa. W takim rozumieniu głównym wyznacznikiem wyborów rywalizacyjnych jest możliwość nieskrępowanego (tj. podlegającego ochronie prawnej) współzawodnictwa różnych sił politycznych w walce o głosy wyborców. Kryterium demokratycznej potencjalności współzawodnictwa rozstrzyga zatem o zaklasyfikowaniu wyborów jako rywalizacyjnych. Z kolei czynnikiem warunkującym zaistnienie konkurencyjności w ramach wyborów rywalizacyjnych (lub sporadycznie w elekcjach semirywalizacyjnych) jest dodatkowo warunek występowania realnej i faktycznej konfrontacji kandydatów w dniu wyborów. Inaczej mówiąc, chodzi o rzeczywistą podaż kandydatów, czyli faktyczną, nie zaś potencjalną (hipotetyczną) konkurencję.

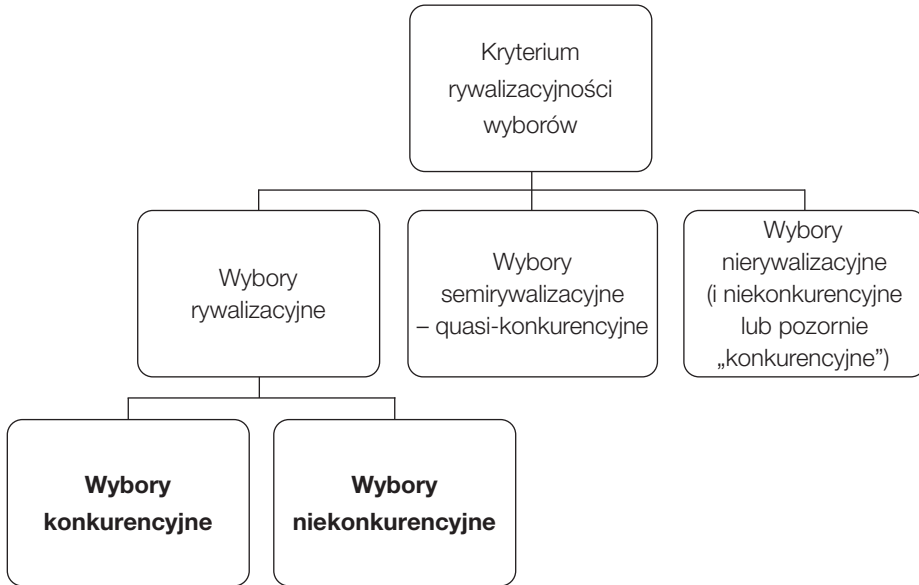
Należy zatem poczynić cztery ważne metodologiczne zastrzeżenia:

- 1) wszystkie wybory konkurencyjne są zarazem rywalizacyjne, lecz nie wszystkie elekcje rywalizacyjne muszą cechować się atrybutem konkurencyjności;
- 2) wybory rywalizacyjne mogą charakteryzować się zatem niekonkurencyjnością;
- 3) wybory nierywalizacyjne mogą przyjmować pozór konkurencyjności (jako element manipulacji);
- 4) quasi-konkurencyjność (częściowa, ułomna konkurencyjność) może występować podczas wyborów semirywalizacyjnych.

Na marginesie zaznaczmy, że konkurencyjność kandydatów w procesie wyborczym może mieć miejsce zarówno podczas 1) kampanii wyborczej, jak i podczas 2) głosowania w dniu wyborów. W pierwszym przypadku zainteresowanie badaczy koncentruje się na przebiegu rywalizacji marketingowej, analizie programów wyborczych, zmianach poparcia sondażowego czy technikach i narzędziach komunikacji z wyborcami<sup>104</sup>. W drugim przypadku konkurencyjność odnosić się będzie jedynie do samego aktu głosowania, czyli liczby uczestników elekcji przypadającej na jeden mandat w danym okręgu wyborczym i poziomowi zróżnicowania głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów. Związki pomiędzy rywalizacyjnością a konkurencyjnością są zilustrowane na rysunku 1.1.

---

<sup>104</sup> Robert Wiszniowski pisał w tym kontekście, że „[...] konkurencja polityczna rodzi konieczność stosowania elastycznych i oryginalnych strategii marketingowych”. Zob. R. Wiszniowski, *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 2009, s. 64.



Rysunek 1.1. Związki pomiędzy rywalizacyjnością a konkurencyjnością elekcji

Źródło: opracowanie własne

Stosując konsekwentnie klasyfikację zaproponowaną przez Nohlana, należy ją rozszerzyć o kategorię konkurencyjności. W ramach wyborów rywalizacyjnych, typowych dla demokratycznego porządku, mogą zatem występować **wybory konkurencyjne** i **wybory niekonkurencyjne**. Przejdźmy do ich charakterystyki.

### 1.4.2. Wybory konkurencyjne

Odpowiednia podaż kandydatów w wyborach jest niezwykle istotna z punktu widzenia jakości demokracji. Świadczy nie tylko o poziomie konkurencyjności danej elekcji, lecz także o wydolności instytucjonalnej samego systemu demokratycznego. Wątek konkurencyjności zauważają Geoffrey Brennan i James Buchanan, twierdząc, że podejmowanie decyzji politycznych wymaga istnienia alternatyw odzwierciedlających istniejące preferencje obywateli<sup>105</sup>. Linda Fowler natomiast podkreśla, że trudno wyobrazić sobie system demokratyczny, w którym podczas elekcji nie ma „zdrowej” podaży kandydatów<sup>106</sup>. Schumpeter z kolei akcentuje konieczność dynamicznego współzawodnictwa (czyli, jak to

<sup>105</sup> G. Brennan, J. Buchanan, *Voter Choice: Evaluating Political Alternatives*, „American Behavioral Scientist” 1984, nr 28(2), s. 185.

<sup>106</sup> L. Fowler, *Candidates, Congress, and the American Democracy*, Michigan 1993, s. 19.

ujmuje, „konkurencyjną walkę”) kandydatów o głosy wyborców<sup>107</sup>. Wyrazicielem podobnej myśli jest również Skotnicki, który pisał, że „wybory muszą być [...] przede wszystkim wolne, w których będą ze sobą rywalizować konkurujące siły polityczne, przedstawiające różne wizje przyszłości państwa (regionu, jednostki samorządu terytorialnego) i sposoby osiągnięcia tego celu”<sup>108</sup>.

Aby system demokratyczny funkcjonował dobrze, konieczne jest nie tylko stworzenie warunków umożliwiających rywalizacyjność wyborów. Te zazwyczaj są obecne w skonsolidowanych demokracjach. Równie istotna, a nawet ważniejsza – nie rozstrzygając jednakże tej kwestii definitywnie, jest selekcja rządzących z palety dostępnych alternatyw. Alternatywność elekcji decyduje o stopniu i skali konkurencyjności wyborów. Innymi słowy, im większa podaż ofert programowych na rynku wyborczym, tym większe szanse na lepsze odzwierciedlenie pluralistycznego charakteru preferencji politycznych danych społeczeństw. Konkurencyjność – jak zauważa m.in. Adam Gendźwiłł – „sprzyja [...] reprezentacji politycznej odmiennych grup obywateli, a także potencjalnej zmienności polityk publicznych, zgodnie z preferencjami większości”<sup>109</sup>. Nie ulega wątpliwości, że obywatel powinien mieć realny wpływ na to, kto będzie reprezentował go w organie przedstawicielskim i jaką konkretną ofertę programową będzie realizował.

Rozróżnienie zatem kategorii oferty możliwej do zaprezentowania wyborcom oraz kategorii faktycznie przedłożonej wyborcy w dniu głosowania pozwala na zidentyfikowanie efektywności rzeczywistej konkurencyjności<sup>110</sup>. Stąd realna paleta możliwości dostępna dla wyborcy w dniu głosowania z reguły jest węższa niż teoretycznie możliwa do wystąpienia w warunkach demokratycznej rywalizacji. Dzieje się tak na skutek faktu, że nie wszystkie podmioty biorące udział w życiu politycznym danej wspólnoty muszą jednocześnie mieć ambicje uczestnictwa w samej elekcji. Ograniczenie faktycznie występującej oferty może też być wynikiem rozwiązań instytucjonalnych, które nakładają na kandydatów/komitety pewne formalne wymogi administracyjne (uzyskanie stosownej liczby podpisów) lub po prostu wypływać z (niezadowolającego) poziomu społecznego zainteresowania sferą polityczną.

Charakter konkurencyjności elekcji można też rozpatrywać z punktu widzenia warunków technicznych, jakimi dysponuje wyborca w odniesieniu do charakteru karty wyborczej, czyli sposobu wyrażania swoich preferencji. W tym ujęciu uwzględnia się dwie zmienne: rodzaj głosu oraz typ listy wyborczej.

<sup>107</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, s. 309, 336–337.

<sup>108</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów...*, s. 14.

<sup>109</sup> A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4(62), s. 65.

<sup>110</sup> M. Onasz, *Inżynieria wyborcza...*, s. 28.

Wśród typów list wyborczych w literaturze rozróżnia się: 1) otwarte, 2) zamknięte oraz 3) wolne<sup>111</sup>. Listy otwarte (lub półotwarte<sup>112</sup>) dają wyborcy możliwość oddania jednego głosu ze wskazaniem konkretnego kandydata z danej listy (tzw. głos kategoriowy). Natomiast w przypadku list zamkniętych wyborca oddaje tzw. głos *en bloc* na określoną listę, bez możliwości wskazania preferowanego kandydata. Oznacza to, że nie ma on wpływu na sekwencję przyznawania mandatów poszczególnym kandydatom<sup>113</sup>. W obydwu przypadkach osoba głosująca dysponuje tzw. głosem kategoriowym. Inną typem konstrukcji list wyborczych są tzw. listy wolne. W ich przypadku wyborca ma możliwość skorzystania np. z tzw. głosu porządkującego. Jego istota polega na uporządkowaniu kandydatów znajdujących się na danej liście od najbardziej do najmniej preferowanego kandydata, nawet dowolnie zestawiając kandydatów z różnych list wyborczych (głos typu *panachage*<sup>114</sup>), lub oddawania tzw. głosów skumulowanych – przekazania przez wyborcę całej dostępnej mu puli głosów na jednego, określonego kandydata.

Niemniej konkurencyjność elekcji, czyli efektywnej liczby uczestników ubiegających się o jeden mandat, zależy w największym stopniu od 1) dynamiki i struktury sceny politycznej, 2) aktywności podmiotów politycznych oraz 3) zaangażowania obywateli<sup>115</sup>. Sporną kwestią pozostaje natomiast nadal rozstrzygnięcie dylematu o rozmiar i zasięg wyborów konkurencyjnych.

<sup>111</sup> A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, s. 23–25.

<sup>112</sup> W przypadku list otwartych (w przeciwieństwie do odmiany półotwartej) kandydaci uporządkowani są w dowolnej kolejności, najczęściej w porządku alfabetycznym. Natomiast półotwartość listy dotyczy sytuacji, w której za rozkład nazwisk na liście wyborczej odpowiada komitet wyborczy dokonujący rejestracji kandydatów.

<sup>113</sup> W wyborach rywalizacyjnych wrzucenie do urny niezaznaczonej karty do głosowania jest tożsamy z uznaniem takiego głosu za nieważny. W wyborach w systemach nie-demokratycznych istnieje bardzo często możliwość oddania tzw. głosu negatywnego. W PRL istniał zwyczaj tzw. głosowania bez skreśleń. W takim wypadku wyborca mógł wykreślić pewne, niepopierane przez niego nazwiska lub wrzucić do urny pustą, niezaznaczoną kartę do głosowania. Głosy, które nie zawierały skreśleń, były przypisywane kandydatom podług kolejności ustalonej wcześniej przez partię polityczną (PZPR). „Głosowanie bez skreśleń” było czynnością powszechnie praktykowaną, gdyż nawet częściowe skreślenie nazwisk mogło rodzić obawy o możliwe represje ze strony reżimu. Zob. M. Siedziako, *Głosowanie bez skreśleń*, s. 61, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uOvu4fy21-gJ:www.polska1918-89.pl/pdf/glosowanie-bez-skreslen,1623.pdf+%&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 15.05.2016].

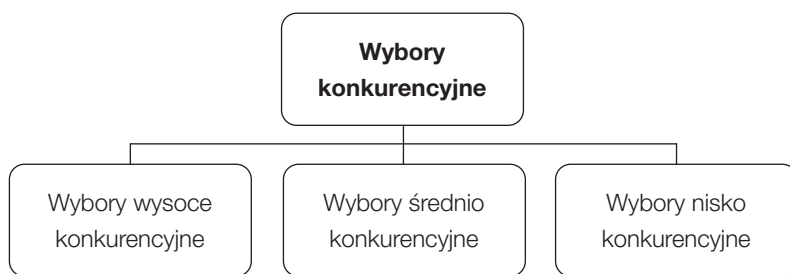
<sup>114</sup> A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design...*, s. 90.

<sup>115</sup> Zob. J. La Palombara, M. Weiner, *The Origin and Development of Parties. Political Parties and Political Development*, [w:] *Political Parties and Political Development (SPD-6)*, red. J. La Palombara, M. Weiner, New Jersey 2015, s. 3–43.



W konsekwencji nieodzowne staje się podjęcie trudnej kwestii: ilu kandydatów musi startować w danym okręgu wyborczym, by istniał minimalny poziom współzawodnictwa? Na tak postawione pytanie nie ma jednak jednoznacznej i zadowalającej wszystkich badaczy odpowiedzi. Jedni stwierdzą, że konkurencję warunkuje sama konstrukcja demokratycznych procedur wyborczych, których immanentną właściwością jest generowanie pluralistycznej rywalizacji politycznej<sup>116</sup>. Drudzy natomiast wyjdą z założenia, że, aby mówić o wyborach konkurencyjnych, konieczne jest dysponowanie przez wyborcę co najmniej dwoma alternatywami<sup>117</sup>. W tym ujęciu nieuchronne staje się zatem albo współzawodnictwo przynajmniej 2 kandydatów reprezentujących odmienne oferty wyborcze (najlepiej z przeciwnych obozów politycznych), albo – gdy startuje tylko jeden kandydat – przynajmniej umożliwienie wyborcy ustosunkowania się do przedłożonej oferty w sposób pozytywny (tak) lub negatywny (nie). Inni, rozpatrując ten sam problem, stwierdzą autorytatywnie, że mechanizm rywalizacji jest napędzany samoczynnie przez konkurujące na arenie wyborczej siły polityczne (partie), których zasadniczym celem działalności jest chęć zdobycia władzy lub uzyskania jej ponownej legitymizacji<sup>118</sup>. Oznacza to, że aspirujące do rządzenia, poważne ugrupowania polityczne (przyjmując szeroką wykładnię tego pojęcia) z zasady wystawiają kandydatów w każdym rodzaju elekcji, ubiegając się w ten sposób o możliwe wszystkie dostępne w drodze demokracji bezpośredniej urzędy.

Próbując dokonać pewnej systematyzacji pojęciowej, proponuję zatem przyjęcie klasyfikacji wyborów konkurencyjnych według kryterium liczby kandydatów ubiegających się o zdobycie mandatu. Prezentacją tej typologii jest rysunek 1.2.



Rysunek 1.2. Klasyfikacja wyborów konkurencyjnych

Źródło: opracowanie własne

<sup>116</sup> D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971, s. 14.

<sup>117</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 19–20.

<sup>118</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, s. 338.

Za **wybory nisko konkurencyjne** można uznać taki rodzaj elekcji, w której o jeden mandat w danym okręgu współzawodniczą przynajmniej dwaj kandydaci. Liczba uczestników jest w tym przypadku kryterium rozstrzygającym. Kandydaci mogą, a nawet powinni, reprezentować co prawda różne ugrupowania, ale z perspektyw analitycznej nie determinuje to *de facto* finalnej oceny konkurencyjności elekcji. Ważne jest, aby głosujący miał poczucie choć minimalnego sprawstwa decyzyjnego, zapewnionego przez istnienie możliwości wyboru.

Z **wyborami średnio konkurencyjnymi** wiąże się wzbogacenie oferty wyborczej o kolejnych kilku kandydatów (w przypadku stosowania formuł większościowych) lub/i komitetów wyborczych (dla formuł proporcjonalnych). Można przyjąć, że o średniej konkurencyjności będziemy mówili wtedy, gdy liczba faktycznych uczestników elekcji przypadająca na jeden mandat będzie mieścić się w przedziale  $<3, 5>$ .

**Wybory wysoce konkurencyjne** oznaczają bardzo duże zróżnicowanie palety dostępnych ofert ( $>5$ ). Dzięki dywersyfikacji kandydatur (i komitetów) wyborca ma możliwość wskazania takiego wariantu, który możliwie najwierniej będzie odzwierciedlał jego preferencje.

### 1.4.3. Wybory niekonkurencyjne

Zbyt niska podaż ofert na rynku wyborczym powoduje spadek poziomu konkurencyjności i – w rezultacie – pojawienie się kategorii wyborów niekonkurencyjnych. Z tą sytuacją mamy do czynienia, gdy liczba zgłoszonych kandydatów w danym okręgu wyborczym jest nie większa niż liczba przypisanych do niego mandatów (czyli mniejsza bądź równa). Mark Warren zauważa, że „wybory niekonkurencyjne (lub po prostu plebiscyty) nie mogą być wskaźnikiem demokracji, ponieważ uzyskany w ten sposób mandat nie przyczynia się do wzmocnienia politycznej rozliczalności”<sup>119</sup>. Aspekt ten eksponuje Richard Fenno, twierdząc, że cykliczne poddawanie się rządzących społecznej weryfikacji „przyczynia się do poprawy jakości rządzenia i większej wrażliwości na problemy wyborców w ich okręgach”<sup>120</sup>.

Problem niekonkurencyjnych wyborów jest bardzo słabo rozpoznany przez politologów<sup>121</sup>. Stąd brakuje często jednolitego aparatu pojęciowego odnoszącego się do tego zjawiska. Przykładowo w literaturze anglosaskiej,

<sup>119</sup> M. Warren, *A Second Transformation of Democracy?*, [w:] *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, red. B. Cain, R. Dalton, S. Scarrow, New York 2003, s. 235.

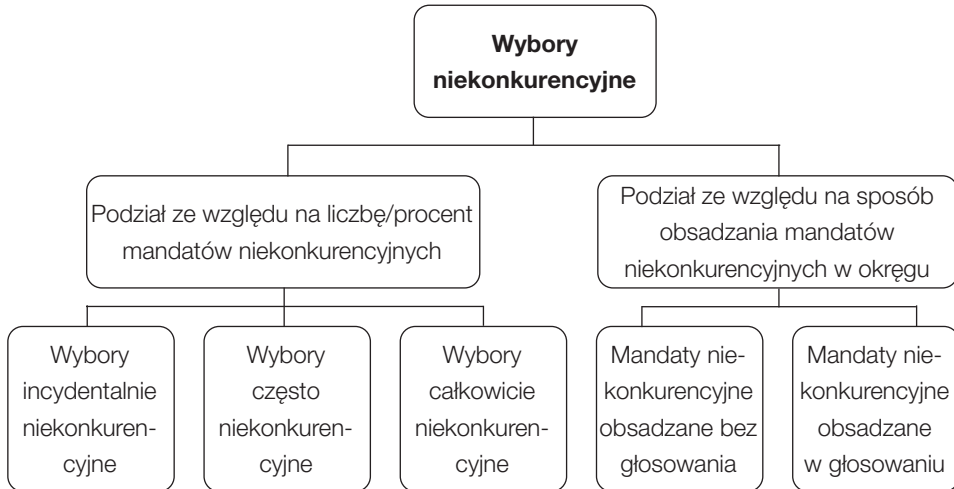
<sup>120</sup> R. Fenno, *Home Style: House Members in Their Districts*, Boston 1978, s. 233.

<sup>121</sup> P. Squire, *Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections*, „Studies Quarterly” 1989, nr 14(2), s. 281.

dla opisanego tego zjawiska, używa się zazwyczaj terminu *uncontested seats* (lub *an uncontested election*), czyli niekonkurencyjnych mandatów (lub wyborów). W publikacjach badaczy z regionu państw Azji Wschodniej natomiast dominuje pojęcie *unchallenged candidates*, mające akcentować aspekt braku indywidualnej konkurencyjności. W Polsce natomiast stosuje się odrębne nazewnictwo. W *Leksykonie prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych* autorzy sugerują używanie sformułowania „wybory niesporne” lub „wybory milczące”<sup>122</sup>. Określenia te mają jednak nieznaczny wadę. Nie uwzględniają bowiem odniesień do funkcjonującego zjawiska niekonkurencyjności w wymiarze globalnym, a zatem częściowo już ugruntowanych w literaturze kategorii badawczych.

Podjętą próbę zdefiniowania tego zjawiska, możemy powiedzieć, że wybory niekonkurencyjne mają miejsce w sytuacji zbyt małej podaży kandydatów w stosunku do liczby dostępnych w danym okręgu wyborczym mandatów. O wystąpieniu niekonkurencyjności świadczy fakt materialnej niemożności zaistnienia współzawodnictwa podczas elekcji.

Mimo wnikliwie przeprowadzonej kwerendy naukowej nie udało mi się znaleźć żadnej klasyfikacji wyborów niekonkurencyjnych. Chciałbym więc przedstawić autorską próbę ujęcia tego zjawiska (rysunek 1.3).



Rysunek 1.3. Klasyfikacja wyborów niekonkurencyjnych

Źródło: opracowanie własne

<sup>122</sup> A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego...*, s. 278. Ten termin nie był zawarty w poprzednim wydaniu tego leksykonu, por. eidem, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2012.

Pierwsza próba klasyfikacji jest oparta na kryterium sposobu obsadzania mandatów. W tym przypadku mogą występować dwa odmienne modele rozwiązań instytucjonalnych:

- 1) **obsadzenie mandatów bez głosowania;**
- 2) **obsadzenie mandatów w akcie głosowania.**

Wyznacznikiem tej odrębności jest sposób przypisania mandatu w okręgu niekonkurencyjnym. W pierwszym, wyodrębnionym przypadku, jeśli w danym okręgu wyborczym liczba zarejestrowanych kandydatów jest nie większa niż liczba przypisanych do niego mandatów, głosowania nie przeprowadza się wcale, a za wybranych uważa się *ex lege* wszystkich zgłoszonych kandydatów<sup>123</sup>.

Alternatywnym sposobem obsadzenia mandatu w okręgu, w którym zgłosił się tylko jeden kandydat, jest formalne przeprowadzenie głosowania, z tym że wyborca ma możliwość jedynie ustosunkowania się do danej kandydatury w sposób pozytywny lub negatywny (tzw. plebiscyt). Wyborca może zatem postawić pod nazwiskiem danego kandydata np. znak „x” w jednym z dwóch kwadratów: „tak” lub „nie”, dając tym samym wyraz swojej akceptacji bądź dezaprobaty wobec przedłożonej oferty. Zasady regulujące przypisanie mandatu w takim wypadku mają charakter generalno-abstrakcyjny i są uzależnione od odmiennych rozwiązań systemowych prawa wyborczego.

Drugi, proponowany przeze mnie podział powinien zostać dokonany ze względu na liczbę mandatów niekonkurencyjnych. Można zauważyć, że niekonkurencyjność może występować: 1) **na poziomie pojedynczego okręgu** oraz 2) **na poziomie całego obszaru wyborczego** (wszystkich okręgów). Jeżeli w danym okręgu wyborczym liczba zarejestrowanych kandydatów jest mniejsza od liczby przypisanych do niego mandatów lub jej równa, to taki okręg należy kwalifikować jako niekonkurencyjny. Tymczasem analiza na poziomie całego obszaru wyborczego powinna polegać na zliczeniu mandatów niekonkurencyjnych we wszystkich okręgach wyborczych (konkurencyjnych i niekonkurencyjnych). Taki zagregowany współczynnik (wrażany w procentach lub wartościach bezwzględnych) pozwoli na wyodrębnienie w ramach wyborów niekonkurencyjnych następujących podkategorii:

- 1) **wybory incydentalnie niekonkurencyjne** – występują w sytuacji pojawienia się przynajmniej jednego mandatu niekonkurencyjnego, ale łącznie ich liczba nie przekracza 1/10 wszystkich mandatów (>10%); zawiera się w przedziale (0.0, 0.1);

<sup>123</sup> W przypadku niezgłoszenia żadnej listy z oczywistych względów nie przeprowadza się wyborów w danym okręgu, a mandaty przypisane dla tego okręgu pozostają nieobsadzone.

- 2) **wybory częściowo niekonkurencyjne** – mają miejsce w sytuacji wystąpienia istotnej liczby mandatów niekonkurencyjnych w stosunku do liczby wszystkich mandatów; zawiera się w przedziale  $\langle 0.1, 0.5 \rangle$ ;
- 3) **wybory całkowicie niekonkurencyjne** – występują wówczas, gdy liczba mandatów niekonkurencyjnych jest niepokojąco duża, tj. stanowi przeważającą część ( $>50\%$ ) wszystkich mandatów przydzielonych dla danego typu elekcji; zawiera się w przedziale  $\langle 0.5, 1 \rangle$ .

Zaproponowany podział, choć ma walor porządkujący, zawiera pewną dozę arbitralności. Podział wyborów niekonkurencyjnych wymaga jednak uwzględnienia czynników *stricte* ilościowych. To z kolei wymusza mimowolnie uznaniowe konstruowanie modeli teoretycznych.

#### 1.4.4. Wybory niekonkurencyjne a funkcje wyborów demokratycznych

Rozstrzygnijmy teraz kwestię tego, czy elekcje niekonkurencyjne realizują podstawowe funkcje wyborów demokratycznych, a jeśli tak, to w jakim stopniu. Przede wszystkim zastanówmy się, które z nich są realizowane w pełni, a które mogą być osiągnięte jedynie częściowo lub niespełnione wcale.

Niewątpliwie wybory niekonkurencyjne realizują funkcję kreacyjną (a w konsekwencji władzotwórczą). Bez względu na liczbę kandydatów w danym typie elekcji skład gremium zostanie obsadzony. Stanie się to nawet, jeśli liczba mandatów przewyższy liczbę chętnych do ich uzyskania<sup>124</sup>. Elekcje niekonkurencyjne spełniają także formalnie funkcję legitymizacyjną, a osoby w nich wybrane posiadają status równy innym deputowanym. Jednak charakter tej legitymizacji różni się nieznacznie. Osoby wyłonione w wyborach niekonkurencyjnych w tzw. wariancie bez głosowania uzyskują mandat do rządu jedynie z punktu widzenia wymogu formalnego. Brakuje natomiast czynnika społecznej legitymizacji władzy, wyrażonego w skali uzyskanego podczas głosowania poparcia.

Kłopotliwe natomiast do jednoznacznej kwalifikacji wydaje się wypełnienie przez ten typ wyborów funkcji kontrolnej. Z jednej strony skoro kandydat ubiegający się o reelekcję nie może skonfrontować swoich dokonań z opinią na ich temat formułowaną przez wyborców, trudno mówić o egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej. Z drugiej zaś – brak innych kontrkandydatów nie może być równocześnie tożsamy z tym, że jego działalność nie znajduje akceptacji opinii publicznej. Podobnie rzecz się ma z realizacją funkcji kanalizacyjnej. Obsadzanie mandatów w drodze wyborów niekonkurencyjnych może świadczyć

---

<sup>124</sup> Wówczas prawo przewiduje procedurę zastępczą, mającą niwelować to zagrożenie, co przedstawię szerzej w rozdziale 4.

np. po prostu o braku konieczności rozładowania napięć społecznych. Z kolei pamiętajmy, że nieprzeprowadzanie głosowania na skutek zbyt małej podaży kandydatów uniemożliwia w praktyce ustosunkowanie się wyborców do przedłożonych ofert, a tym samym wyrażenia wobec nich ewentualnej dezaprobaty.

Elekcje niekonkurencyjne, zdaniem autora, nie realizują właściwie pozostałych funkcji wyborów. Przede wszystkim trudno mówić o spełnieniu funkcji selekcyjnej, która wymaga istnienia alternatyw personalnych i programowych. Prawdziwy demokratyczny proces rekrutacji deputowanych powinien zachodzić w ramach procedury selekcji kandydatów przez wyborców, a nie przez wprowadzanie mechanizmów redukujących koszty elekcji (tj. instytucję „wyborów milczących”). Ponadto obsadzanie mandatów bez głosowania nie spełnia także funkcji artykulacyjnej (tj. formułowania potrzeb społeczeństwa), edukacyjnej (tj. podnoszenia świadomości obywatelskiej), mobilizacyjnej (tj. mobilizowania wyborców do uczestnictwa w procesie politycznym), integracyjnej (tj. integrowania ludzi wokół spraw ważnych) czy też – z oczywistych względów – polityczno-programowej (tj. tworzenia dla wyborców alternatywnych programów modernizacyjnych). Co więcej na pewno nie realizuje funkcji identyfikowania podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania<sup>125</sup>. Nie spełnia funkcji dyferencjacji poglądów wyborców i nie daje możliwości ich wyrażenia. Natomiast nadal, co należy wyraźnie podkreślić, mówi dużo o skali anomii społecznej, czyli w pewnym stopniu realizuje funkcję informacyjną wyborów.

Zamykając tę część rozważań, odwołajmy się powtórnie do Sartoriego, który stwierdził niezwykle ważną rzecz w kontekście problematyki tej książki. Mianowicie, że „system polityczny przestrzega [prawdziwie – przyp. aut.] zasady wyborczej rywalizacji wówczas, gdy znaczna większość mandatów, jeśli nie wszystkie, obsadzana jest w warunkach istnienia co najmniej dwóch bądź większej liczby alternatyw [...]”<sup>126</sup>. Zdaje się tym samym sugerować *implicitie*, że zbyt duża częstość mandatów niekonkurencyjnych (np. taka jak w przypadku wyborów całkowicie niekonkurencyjnych) może znamionować nawet „nierywalizacyjność demokratycznej elekcji”.

## 1.5. Podsumowanie

Podsumowując, wolne, rywalizacyjne i cykliczne wybory stanowią zasadniczą kategorię konstytuującą zasadę rządów ludu w procesie politycznym. Znaczenie elekcji dla demokratycznego systemu politycznego jest podkreślane

<sup>125</sup> K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów...*, s. 12.

<sup>126</sup> G. Sartori, *Parties and Party...*, s. 193.

w literaturze politologicznej przez wielu badaczy. W dyskursie teoretycznym podkreśla się postulat zapewnienia wszystkim obywatelom, równego, nieskrępowanego, uczciwego i sprawiedliwego dostępu do procedur wyborczych. W systemach demokratycznych ten postulat urzeczywistnia się zarówno poprzez istnienie norm prawnych regulujących przebieg elekcji, jak i społeczną ich akceptację. Zaliczenie danego systemu politycznego do demokratycznej rodziny nie może być jednak determinowane jedynie przez prawne umocowanie zasad sprawiedliwej rywalizacji. Konieczne jest również rzeczywiste korzystanie przez obywateli z przysługujących im praw. Faktyczny, a nie tylko potencjalny, katalog ofert wyborczych przedkładany wyborcom może w pewnym sensie rozstrzygać o kondycji instytucjonalnej demokratycznego systemu.

Wybory niekonkurencyjne, choć odbywają się w warunkach ograniczonej podaży kandydatów, mają charakter quasi-rywalizacyjny i zasługują – w wymiarze normatywnym – na przypisanie ich do kręgu wyborów demokratycznych. Nie zmienia to jednak faktu, że katalog ofert wyborczych jest zbyt skromny, by mówić o rzeczywistym współzawodnictwie. W konsekwencji należy przyjąć, że ta forma demokracji bezpośredniej ma charakter ułomny i z tego względu powinna stanowić przedmiot szczególnego zainteresowania badaczy problematyki wyborczej.

# **Rozdział 2**

## **PROJEKT BADANIA WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH**



W poprzednim rozdziale próbowaliśmy uchwycić istotę wyborów w demokratycznym systemie politycznym. Wskazaliśmy te cechy procesu wyborczego, które powszechnie są uznawane za niezbędne do realizacji postulatu równej, uczciwej i sprawiedliwej rywalizacji. W sposób szczególny staraliśmy się wyeksponować komponent konkurencyjności elekcji, przesuwając akcent na fenomen tzw. wyborów niekonkurencyjnych, stanowiących niewątpliwie pewną aberrację wyborów demokratycznych.

Problem związany ze zbyt niską podażą kandydatów wydaje się niezwykle interesujący badawczo, szczególnie z uwagi na jego bardzo słabe rozpoznanie na gruncie naukowym, ale również na istotne znaczenie praktyczne. W tym rozdziale zostanie przedstawiony projekt badania naukowego służący wyjaśnieniu zjawiska na poziomie lokalnym w Polsce.

## **2.1. Idea projektu badawczego**

### **2.1.1. Konceptualizacja pojęcia**

Dotychczas pojęcie tzw. wyborów niekonkurencyjnych ujęliśmy zwięźle jako sytuację, w której liczba zarejestrowanych kandydatów w danym okręgu wyborczym jest mniejsza lub (maksymalnie) równa liczbie wszystkich dostępnych w nim mandatów. Przygotowując definicję operacyjną, zastosowaliśmy zatem pewną wykładnię rozszerzającą, twierdząc, że jedynym kryterium niekonkurencyjności elekcji jest fakt niemożności wystąpienia prawdziwej konfrontacji w dniu wyborów. Tym samym bez względu na techniczny sposób przydzielania mandatów w warunkach niedoboru kandydatów włączyliśmy w to pojęcie zarówno: 1) instytucję obsadzania mandatów bez głosowania, jak i 2) procedurę plebiscytową.

Należy zauważyć, że oba wyżej wymienione mechanizmy deformują w różnym stopniu istotę wyborów demokratycznych. Wariant z pominięciem etapu głosowania wydaje się wzbudzać więcej wątpliwości niż tzw. głosowanie plebiscytowe. Jest to wynikiem wyłączenia z procesu wyborczego jego najważniejszego etapu, jakim jest formalny akt wyborczy. Mandaty zostają wówczas przydzielone zarejestrowanym kandydatom bez konieczności uzyskania aprobaty ze strony wyborców.

Instytucja obsadzania bez głosowania stanowi zatem skrajną postać zjawiska niekonkurencyjności, gdyż obejmuje zarówno element zbyt niskiej poda-

ży kandydatów, jak i kwestię wyeliminowania procedury społecznej legitymizacji władzy. Biorąc pod uwagę, że w polskim prawie wyborczym mechanizm ten jest stosowany wyłącznie w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> (zob. rozdział 4), analiza wyborów niekonkurencyjnych w Polsce zostanie poświęcona w całości tylko temu rodzajowi elekcji.

### **2.1.2. Problem badawczy**

Wybory niekonkurencyjne odbywające się w wariantcie tzw. instytucji obsadzania mandatów bez głosowania oznaczają odgórne rozstrzygnięcie kwestii alokacji mandatów. Innymi słowy, zarejestrowani kandydaci automatycznie zostają uznani zwycięzcami danej elekcji (tzw. walkover). W konsekwencji tego odstąpienie od rywalizacji wyborczej może być postrzegane w kategoriach tzw. „milczącej zgody” na to, by mandaty przydzielono bez udziału głosujących. Trudno jednak definitywnie rozstrzygnąć charakter tego dobrowolnego przyzwolenia, gdyż w tym kontekście pojawia się dylemat, czy wybory niekonkurencyjne są przejawem jedynie negatywnych, a być może – przeciwnie – pozytywnych procesów zachodzących w ramach konkretnych społeczności lokalnych.

W związku z powyższym problem badawczy zamyka się generalnie w bardzo konkretnym pytaniu o przyczyny fenomenu niekonkurencyjności elekcji na poziomie lokalnym i powody rezygnacji przez obywateli z biernego prawa wyborczego. Jego rozwikłanie wymaga detekcji czynników oraz zmiennych sprzyjających występowaniu wyborów niekonkurencyjnych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego (tj. gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim). Nieodzowne w tym względzie będzie przede wszystkim określenie skali zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w Polsce.

Rozstrzygnięcie z kolei dylematu, czy niedobór kandydatów jest przejawem negatywnych lub pozytywnych tendencji w obrębie lokalnych społeczności, stanowić będzie zasadniczy cel tej publikacji.

### **2.1.3. Obecny stan badań i luka badawcza**

Choć instytucja obsadzania mandatów bez głosowania funkcjonuje jako element ordynacji wyborczej stosunkowo długo w Polsce (1998), to jednak nie przywiązywano do niej, jak dotąd, szczególnej wagi. Świadomość istnienia, a co dopiero następstw zjawiska wyborów niekonkurencyjnych jest niestety

---

<sup>1</sup> A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 278.

bardzo mała nawet wśród osób zajmujących się na co dzień kwestiami partycypacji społeczno-politycznej. Problem elekcji niekonkurencyjnych jest w zasadzie niezauważanym przez badaczy elementem rywalizacji wyborczej. Wynika to – jak mi się wydaje – z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zjawisko wyborów niekonkurencyjnych stanowi zagadnienie poboczne i jest sporadycznie sygnalizowane na marginesie szerszych rozważań. Po drugie, wypływa głównie z faktu, że na instytucję wyborów patrzy się częściej z perspektywy partycypacji społeczno-politycznej elektoratu niż z perspektywy samych kandydatów. Istotne jest jednak lepsze zrozumienie tego drugiego wymiaru, czyli jednostkowych motywacji warunkujących podjęcie decyzji o kandydowaniu lub o przyczyny rezygnacji z przywileju ubiegania się o urzędy obierane w drodze wyborów.

Wybory niekonkurencyjne, choć zdają się niezwykle interesującym obszarem badawczym, są – o czym uprzednio wspomnieliśmy – praktycznie nierozpoznane przez politologów. Jak trafnie zauważa John Creswell, zdarza się, że w przypadku „nowatorskich zamierzeń eksploracyjnych rzeczywiście nie ma literatury dokumentującej problem badawczy”<sup>2</sup>. Co ciekawe, w przypadku wyborów niekonkurencyjnych, stwierdzenie to nie dotyczy jedynie wąsko w tej książce sformułowanego problemu badawczego (tj. zjawiska niekonkurencyjności w wyborach do organów stanowiących j.s.t. w Polsce), ale ogólnie fenomenowi w skali światowej.

W literaturze polskiej istnieją jedynie trzy artykuły naukowe traktujące o wyborach niekonkurencyjnych. Pierwsza publikacja, autorstwa Anny Frydrych-Depki oraz Macieja Serowańca<sup>3</sup>, została poświęcona analizie prawnych determinantów wyborów niekonkurencyjnych. Druga, której autorami są Adam Gendźwiłł, Tomasz Żółtak i Jakub Rutkowski<sup>4</sup>, dotyczy ujęcia problemu bezalternatywnych wyborów organów wykonawczych w polskich gminach. Trzecia, autorstwa Marka Mazurkiewicza, powstała już po zasadniczym ukończeniu tej publikacji i dotyczy kwestii związanych ze zjawiskiem radnych niekonkurencyjnych<sup>5</sup>. Autorzy pierwszej z przywołanych powyżej publikacji

---

<sup>2</sup> J. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, tłum. J. Gilewicz, Kraków 2013, s. 123.

<sup>3</sup> A. Frydrych-Depka, M. Serowaniec, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015.

<sup>4</sup> A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4(62).

<sup>5</sup> M. Mazurkiewicz, *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 21(79).

podejmują się jednak jedynie interpretacji prawnych uwarunkowań wyborów niekonkurencyjnych w Polsce, stosując tzw. analizę treści. Z kolei zespół badawczy skupiony wokół Adama Gendźwiłła rozpatruje to zjawisko tylko w kontekście elekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, świadomie pomijając kwestię wyborów radnych. Analizy w nim prezentowane mają charakter ilościowy i opierają się na danych zbiorczych Państwowej Komisji Wyborczej jedynie dla dwóch ostatnich elekcji. Z tych powodów, polskojęzyczne publikacje nie cechuje, mimo ich – co należy podkreślić – bardzo wysokiego poziomu merytorycznego, walor kompleksowej analizy wyborów ciał kolegialnych na poziomie lokalnym.

Zjawisko wyborów niekonkurencyjnych do organów stanowiących w Polsce jest jednak coraz częściej (choć nadal bardzo rzadko) sygnalizowane na marginesie innych badań dotyczących wyborów samorządowych. Wzmoczoną aktywność publikacyjną w tym względzie widać, co ciekawe, po 2014 r. (więcej w podrozdziale 2.1.4). Jarosław Flis i Dariusz Stolicki<sup>6</sup> dostrzegają ten problem np. w artykule traktującym o lokalnych systemach partyjnych ukształtowanych na skutek wprowadzenia JOW w gminach niebędących miastami na prawach powiatu.

W literaturze anglojęzycznej jest niestety niewiele więcej publikacji odnoszących się do zagadnienia wyborów niekonkurencyjnych. Dodatkowo, większość z nich dotyczy elekcji przeprowadzanych w skali ponadlokalnej, czyli na szczeblu ogólnopaństwowym (federalnym bądź stanowym). Zasób tej literatury, choć liczebnie skromny, zawiera jednak kilka ważnych artykułów naukowych. Wśród najistotniejszych należy wymienić: 1) pracę Marka Wrightona i Peverilla Squire'a<sup>7</sup> dotyczącą analizowanego zjawiska w wyborach do amerykańskiej Izby Reprezentantów; 2) artykuł Squire'a<sup>8</sup> o wyborach niekonkurencyjnych do legislatur stanowych w USA; 3) publikację Trevora Lloyda<sup>9</sup> o zmianach poziomu niekonkurencyjności elekcji w Wielkiej Brytanii na przełomie XIX i XX w. na skutek reform prawa wyborczego; 4) artykuł Campbella Sharmana<sup>10</sup> na temat wpływu instytucjonalizacji systemu

<sup>6</sup> J. Flis, D. Stolicki, *JOW-y w gminach: lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 79(3).

<sup>7</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition for the US House of Representatives over Time*, „The Journal of Politics” 1997, nr 59(2).

<sup>8</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, nr 25(1).

<sup>9</sup> T. Lloyd, *Uncontested Seats in British General Elections 1852–1910*, „The Historical Journal” 1965, nr 8(2).

<sup>10</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case*, „Party Politics” 2003, nr 9(6).

partyjnego na skalę wyborów niekonkurencyjnych w Australii; 5) niezwykle istotną publikację Daniele'a Caramaniego<sup>11</sup> o powodach wzrastającego poziomu wyborczego współzawodnictwa na Wyspach Brytyjskich.

Z przywołanych powyżej artykułów przebija jednak niejednoznaczność i niepewność eksplanacyjna. Sugeruje się bowiem, że niekonkurencyjność elekcji może być związana z bardzo wieloma, niekiedy wzajemnie wykluczającymi się, czynnikami (zob. rozdział 3). Wśród nich wskazuje się kwestie stosowania większościowych systemów głosowań, istnienia tzw. okręgów bezpiecznych (*safe districts*) i sposobu wytyczania ich granic (*gerrymandering*) czy też – przede wszystkim – podnosi się argumenty dotyczące tzw. przewagi konkurencyjnej inkumbentów<sup>12</sup>. Czynniki te zostaną przedstawione i omówione szczegółowo w rozdziale 3, poświęconym w całości zjawisku niekonkurencyjności elekcji w skonsolidowanych demokracjach (USA, Wielka Brytania, Australia). W tym miejscu można ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że wymienieni wyżej autorzy, choć nie podejmują się próby analizy tych zmiennych w wymiarze lokalnym, jednak dostarczają kilku przydatnych narzędzi badawczych mogących mieć zastosowanie w przypadku wyborów samorządowych w Polsce.

Warto zwrócić również szczególną uwagę na dwa artykuły anglojęzyczne, traktujące o wyborach niekonkurencyjnych na poziomie lokalnym. W pierwszym z nich C. Lay, H. Hanif, N. Rohman<sup>13</sup> ukazują rosnące na przestrzeni ostatnich lat natężenie badanego zjawiska w wyborach samorządowych w Indonezji. Drugi natomiast, autorstwa m.in. C. Rallingsa<sup>14</sup>, wybitnego znawcy problematyki wyborczej, dotyka pośrednio kwestii elekcji niekonkurencyjnych w Wielkiej Brytanii, traktując częstotliwość zjawiska jako jedną ze zmiennych w analizie trendów wyborów samorządowych. Prace te jednak cechuje fragmentaryczność analizy wykluczająca wyciąganie wniosków o charakterze bardziej uniwersalnym i mogącym mieć szersze zastosowanie.

Na marginesie dotychczasowych rozważań wypada zaznaczyć, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych może występować w różnych regionach świata

---

<sup>11</sup> D. Caramani, *The End of Silent Elections: The Birth of Electoral Competition 1832–1915*, „Party Politics” 2003, nr 9(4).

<sup>12</sup> Zob. A. Gelman, G. King, *Estimating Incumbency Advantage without Bias*, „American Journal of Political Science” 1990, nr 4(34).

<sup>13</sup> C. Lay, H. Hanif, N. Rohman, *The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura*, „Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs” 2017, nr 39(3). Co ciekawe, autorzy tej publikacji brak konkurencyjności traktują jako pewną anomalię obserwowaną jedynie w dniu wyborczym. Oznacza to, że przejawy konkurencyjności dostrzega się w okresie przedwyborczym.

<sup>14</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 31(4).

(i zapewne występuje w państwach azjatyckich, np. w Indonezji), ale ze względu na barierę językową niemożliwe staje się dotarcie do rzetelnych źródeł. Artykuły naukowe czy rezultaty wyborów publikowane są niestety w językach narodowych, co znacząco utrudnia (jeśli nie uniemożliwia wręcz) eksplorację naukową.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych stanowi ogólnie istotną lukę badawczą. Brakuje w literaturze np. zgody co do czynników w sposób obiektywny warunkujących ten fenomen, a więc i zmiennych, które spotkałyby się z pewnym konsensem w łonie świata akademickiego (zob. rozdział 3). Artykuły anglojęzyczne – nie dość, że nie są liczne, to umożliwiają co najwyżej ich połowiczną detekcję. Z kolei zasób publikacji dotyczący wyborów niekonkurencyjnych w Polsce jest bardzo ubogi – w najlepszym przypadku może zostać sprowadzony do jednej bądź dwóch pozycji. Zaprezentowane artykuły jakkolwiek nie dotyczą specyfiki tych elekcji do organów stanowiących. Przenoszenie natomiast w sposób bezpośredni wniosków z wyborów centralnych (np. Stanach Zjednoczonych) na grunt lokalny z pewnością nie znajduje przekonującego uzasadnienia metodologicznego.

#### **2.1.4. Uzasadnienie podjęcia problemu badawczego**

Dokonany przegląd literatury skłania do pogłębienia studiów nad fenomenem wyborów niekonkurencyjnych na poziomie lokalnym. Wybór problemu badawczego został podyktowany nie tylko istniejącą luką badawczą. Jego podjęcie wynika z praktycznych przesłanek uzasadniających konieczność przebadania tego zjawiska w Polsce. Otóż, wybory samorządowe 2014 ujawniły istotny, niemal skokowy, wzrost w liczbie okręgów niekonkurencyjnych względem poprzednich elekcji. Wówczas to aż w 1733 okręgach nie przeprowadzono głosowania na skutek zgłoszenia się tylko jednego kandydata<sup>15</sup>. Liczba gmin w Polsce, w których wystąpił przynajmniej jeden okręg niekonkurencyjny w wyborach radnych, stała się nagle alarmująco duża. Wyniosła bowiem około 25% wszystkich jednostek.

Niemniej w kontekście tej książki istotne są nie tyle dane ilościowe zjawiska, ile przykłady gmin, w których w ogóle lub w znacznej części okręgów wyborczych nie przeprowadza się głosowania. Może się bowiem zdarzyć, że w pewnej jednostce wystąpi jeden okręg niekonkurencyjny (szczególnie w następstwie osobliwych właściwości specyfiki lokalnej). Czy to jednak rozstrzyga o niekonkurencyjności danej elekcji? Problem pojawia się wówczas,

<sup>15</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r.*, Dz.U. 2014 poz. 1640.

gdy skala okręgów niekonkurencyjnych może wzbudzać pewne podejrzenia o jakość demokracji lokalnej. Przykładem takiej gminy jest Rutka-Tartak, w której wyborów do rady gminy w 2014 r. w ogóle nie przeprowadzono, a wszyscy kandydaci uzyskujący mandat bez głosowania zostali zgłoszeni przez komitet urzędującego od wielu lat wójta<sup>16</sup>.

Problem książki, jak zostało już wyjaśnione, dotyczy przyczyn występowania braku wyborczych alternatyw na poziomie lokalnym w Polsce. Na kolejnych stronach będziemy poszukiwali odpowiedzi na pytanie, dlaczego ludzie nie chcą korzystać z biernego prawa wyborczego i kandydować w wyborach organów stanowiących. Zasiadanie w radzie (sejmiku) wiąże się wszak z pewnymi korzyściami natury osobistej, np. ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, rozciągniętej również na stosunek pracy radnych<sup>17</sup>. Wycofanie się z kandydowania w tym konkretnym rodzaju elekcji nie znajduje też dobrego, racjonalnego uzasadnienia, takiego jak np. w przypadku decyzji w kwestii ubiegania się o urząd wójta/burmistrza/prezydenta (np. obawa o ostracyzm lokalny w związku z wykonywaniem ważnej funkcji publicznej).

Analiza problemu niekonkurencyjności elekcji została oparta na danych dotyczących polskich wyborów samorządowych także z innych, następujących względów:

- 1) znacząca liczba jednostek doświadcza zjawiska braku wyborczych alternatyw;
- 2) występuje jednorodna struktura organów samorządowych na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego umożliwiająca komparatystykę;
- 3) w każdym cyklu wyborczym wybiera się w Polsce kilkadziesiąt tysięcy radnych, co dostarcza pokaźny materiał analityczny;
- 4) występują gremia, których znaczna część (niekiedy większość) zostaje obsadzona bez głosowania;
- 5) w wyborach organów stanowiących stosuje się, np. w zależności od wielkości jednostki, różne systemy głosowań (formuły wyborcze i struktury okręgów wyborczych) umożliwiające definitywne rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących ich wpływu na skalę zjawiska niekonkurencyjności elekcji;
- 6) występują różne typy gmin, co pozwala na uchwycenie ważnych zmiennych o charakterze strukturalnym, a tym samym na wyprowadzenie wniosków o charakterze ogólnym.

---

<sup>16</sup> *Wizualizacja wyborów samorządowych 2014 – kandydaci*, <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/> [dostęp: 23.11.2016].

<sup>17</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 90.

Polski przykład, co chcę wyraźnie zaznaczyć, posłuży jako pewien punkt odniesienia, gdyż zasadniczą ideą przyswiecającą tej książce będzie wykrycie przyczyn, zmiennych oraz czynników mogących znaleźć szersze zastosowanie eksplanacyjne, np. w analizie podobnych zjawisk w innych państwach na poziomie lokalnym.

\*\*\*

Ograniczając się choć połowicznie do ogólnej charakterystyki podejścia metodycznego, należy wskazać, że dotychczas badacze wyborów niekonkurencyjnych opierali swoje wnioski wyłącznie na podstawie danych zastanych, dobieranych niestety często w sposób arbitralny i intuicyjny<sup>18</sup>. By przezwyciężyć ten problem w tej książce, po raz pierwszy wyjaśnienie zjawiska zostanie dodatkowo poszerzone o metody jakościowe. Powinno to zminimalizować, a nawet całkowicie wykluczyć, przypadkowy dobór zmiennych. W związku z tym autor proponuje m.in. przeprowadzenie badań terenowych z zastosowaniem wywiadów pogłębionych, nieustrukturyzowanych oraz ankiet zaprojektowanych w oparciu o wstępne pomiary statystyczne (triangulacja<sup>19</sup>). Syntetyczne wyniki wszystkich zastosowanych metod badawczych pomogą potwierdzić bądź sfalsyfikować istniejące zmienne lub zidentyfikować całkiem nowe przyczyny składające się na złożoność badanego zjawiska.

## 2.2. Ogólna strategia badania

### 2.2.1. Koncepcja i struktura części empirycznej

W celu zweryfikowania postawionych we wstępie hipotez i znalezienia odpowiedzi na dowiązane do nich pytania badawcze część empiryczną pracy podzielę na trzy rozdziały – każdy podporządkowany innemu celowi eksploracyjnemu. Pierwszy z nich będzie dotyczył przyczyn wyborów niekonkurencyjnych na świecie, natomiast dwa kolejne już w całości zostaną poświęcone zjawisku niekonkurencyjności na poziomie lokalnym w Polsce. Część empiryczna przyjmie zatem opisany poniżej kształt.

W rozdziale 3 zostanie przedstawione zjawisko wyborów niekonkurencyjnych w wybranych, skonsolidowanych demokracjach (w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy Australii). Uczynię to w sposób

---

<sup>18</sup> Na przykład w publikacji Trevora Lloyd'a. Zob. T. Lloyd, *Uncontested Seats...*, s. 260–265.

<sup>19</sup> R. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych: projektowanie i metody*, Kraków 2015, s. 127.



następujący: 1) poszczególne państwa zostaną przeze mnie przebadane pod kątem natężenia zjawiska (skali/częstotliwości), a następnie 2) zostaną szczegółowo scharakteryzowane czynniki mogące wyjaśniać analizowany fenomen. Rozdział ten naturalnie przybierze postać syntetycznego raportu z dotychczasowych badań (tzw. pogłębiony *the-state-of-the-art*)<sup>20</sup>. W świetle obecnego stanu wiedzy dokonam zasadniczo replikacji analiz częstotliwości zjawiska w badanych państwach, w miarę możliwości aktualizując i rozbudowując przeprowadzone przez innych badaczy pomiary o bieżące rekordy z ostatnich elekcji<sup>21</sup>. Ideą powtórzenia pomiarów będzie upewnienie się co do zasadności wytypowanych na podstawie literatury zmiennych/czynników do analizy wyborów samorządowych w Polsce. Replikacja tych badań obejmie łącznie ponad 380 cykli wyborczych. Dane do przedmiotowych analiz zostaną oparte na zróżnicowanych źródłach, w tym prywatnych materiałach, użyczonych mi przez naukowców badających przedmiotową problematykę w każdym z tych państw: M. Wrightona, C. Sharmana oraz C. Rallingsa, z którymi autor nawiązał kontakt e-mailowy w trakcie przygotowywania tej pracy<sup>22</sup>. Pomoc tych ekspertów w zbieraniu informacji i sugerowaniu możliwych przyczyn tego zjawiska okazała się fundamentalna dla wstępnej detekcji przesłanek warunkujących analizowany fenomen.

W rozdziale 4 zostanie przeprowadzona zarówno: 1) analiza czynników instytucjonalnych: w tym uwarunkowań prawnych w Polsce, regulujących procedurę postępowania w przypadku wystąpienia niedoboru kandydatów (w szczególności aktów prawnych, komentarzy do Kodeksu wyborczego, wykładni przepisów wyborczych), jak i 2) analiza zjawiska o charakterze ilościowym. Realizacja tej części projektu badawczego zostanie oparta na 4 istotnych fazach: 1) analizie przepisów prawa wyborczego w kontekście zjawiska wyborów niekonkurencyjnych; 2) gromadzeniu danych ilościowych i utworzeniu wstępnej bazy danych, umożliwiającej kontynuację prac eksploracyjnych; 3) analizie zebranych danych o charakterze ilościowym (wpływ

---

<sup>20</sup> Analizy zostaną przeprowadzone w oparciu o zaproponowane przez poszczególnych badaczy wzorce metodologiczne (np. sposób wizualizacji danych). Oznacza to, że autor zachował przy replikacji analizy częstotliwości zjawiska wyborów niekonkurencyjnych pierwotne rozwiązania koncepcyjne. Stąd, np. przy analizie wątku australijskiego, skorzystano za C. Sharmanem z umieszczenia na wykresach udziału mandatów niekonkurencyjnych będących w posiadaniu partii ALP.

<sup>21</sup> Szczegółowy wykaz źródeł oraz zakres analizy zaprezentuję odrębnie dla poszczególnych przypadków w rozdziale 3.

<sup>22</sup> Pełna korespondencja znajduje się w prywatnych zbiorach autora i może zostać udostępniona zainteresowanym osobom na ich prośbę.

zmiennych niezależnych na zmienną zależną, np. typ i rozmiar gminy, wielkość rady, liczba mieszkańców, geograficzne usytuowanie gminy itp.); oraz 4) wytypowaniu gmin do badań terenowych oraz dyskusji. Analiza wyborów niekonkurencyjnych w tym rozdziale obejmie zasadniczo lata 1998–2014. Najistotniejszą czynnością będzie określenie skali zjawiska w Polsce i porównanie jego częstotliwości na tle doświadczeń wyborczych w innych skonsolidowanych demokracjach.

W rozdziale 5 natomiast zostaną przedstawione rezultaty realizacji terenowej: wyniki ankiet oraz przytoczone fragmenty wywiadów przeprowadzonych wśród respondentów (więcej szczegółów w kwestii doboru jednostek analizy w podrozdziale 2.4 dotyczącym badań terenowych). Realizacja tej części projektu badawczego zostanie oparta na kolejnych 4 etapach: tj. 5) przygotowaniu do realizacji terenowej – opracowaniu ankiet badawczych i zaprojektowaniu scenariuszy wywiadów pogłębionych; 6) przeprowadzaniu badań terenowych; 7) opracowaniu i interpretacji danych uzyskanych od respondentów; 8) dyskusji na temat wyników.

Nakreślone powyżej etapy badawcze korespondują ze szczegółowymi zadaniami badawczymi wymienionymi w tabeli 2.1. Harmonogram prac został zaprezentowany na diagramie Gantta (rysunek 2.1)<sup>23</sup>.

Tabela 2.1. Cele i zadania szczegółowe

Etapy	Cele i zadania szczegółowe
1 ■	Analiza przepisów prawnych, w szczególności aktów prawnych, komentarzy do Kodeksu wyborczego, wykładni przepisów wyborczych oraz rozwiązań międzynarodowych odnośnie do wyborów niekonkurencyjnych.
2 ■	Budowa bazy danych zawierającej informacje o liczbie mandatów niekonkurencyjnych na poziomie okręgów wyborczych w latach 1998–2014; bieżące aktualizowanie bazy poprzez dodawanie nowych rekordów. Zadanie szczegółowe to weryfikacja hipotezy 1.
3 ■	Detekcja i przeanalizowanie zmiennych ilościowych, zaczerpniętych m.in. z baz danych dostępnych na stronach internetowych PKW (liczba mieszkańców, uprawnionych do głosowania, na poziomie okręgów i gmin, wielkość gminy, rozmiar okręgów wyborczych, liczba radnych na obszarze gminy i w poszczególnych okręgach). Zadanie szczegółowe – zidentyfikowanie zmiennych znacząco warunkujących wybory niekonkurencyjne i przeanalizowanie związków pomiędzy zmiennymi, przetestowanie hipotezy 2 i 3.

<sup>23</sup> R. Kozłowski, *Wykorzystanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu projektami*, Łódź 2010, s. 46–49.

## Wybory bez wyborów...

Tabela 2.1 (cd.)

Etapy	Cele i zadania szczegółowe
4 ■	Wybór gmin z największą liczbą mandatów niekonkurencyjnych do badań terenowych, przedstawienie rozkładu na mapach, by ukazać przestrzenne zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi częściami kraju; w konsekwencji wybór gmin do badań terenowych. Zadanie szczegółowe – ujawnić zależność pomiędzy geograficzną dystrybucją mandatów niekonkurencyjnych a ich natężeniem; zweryfikowanie hipotezy 4.
5 ■	Zaprojektowanie ankiety i scenariuszy wywiadów pogłębionych, tak by umożliwić weryfikację hipotez (w szczególności H5); skonstruowanie pytań pozwalających na znalezienie odpowiedzi na pytania badawcze; skonsultowanie projektu kwestionariusza z politologami i socjologami; przeprowadzenie ankiety diagnostycznej przed rozpoczęciem właściwych badań terenowych w celu eliminacji błędów pomiaru. Zadanie szczegółowe – przeprowadzenie badania pilotażowego.
6 ■	Przeprowadzenie badań terenowych: umówienie spotkań w poszczególnych gminach; wydruk kwestionariuszy i zapoznanie się ze specyfiką poszczególnych gmin; przeprowadzenie wywiadów, ankiet i zebranie informacji do bazy danych (kodowanie danych, przygotowanie książki kodowej). Zadanie szczegółowe – przeprowadzenie realizacji terenowej – znalezienie wyczerpujących odpowiedzi na postawione pytania badawcze (P1–P5).
7 ■ oraz 8 ■	Wykrycie zmiennych pominiętych w poprzednich badaniach; zweryfikowanie ostateczne hipotez na podstawie danych wyjściowych i informacji zebranych podczas badań terenowych; stworzenie propozycji zmian do Kodeksu wyborczego w kontekście eliminacji zjawiska; dyskusja.

Źródło: opracowanie własne

Etapy	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12	13-14	15-16	17-18	19-20	21-22	23-24	25-26	27-28	29-30	31-32	34-35	36
1																		
2																		
3																		
4																		
5																		
6																		
7																		
8																		

Rysunek 2.1. Plan realizacji celów i zadań

Źródło: opracowanie własne

**Ogólna strategia badania** zostanie zatem oparta na dwóch suplementarnych podejściach:

- 1) **analizie wskaźnikowej** częstotliwości wyborów niekonkurencyjnych (zapewniającej rzetelność badania – rozdział 4);
- 2) **realizacji terenowej**, składającej się z kwestionariusza ankiety oraz wywiadów bezpośrednich (zapewniającej trafność badania – rozdział 5).

W książce przyjęto zatem tzw. sekwencyjną strategię eksplanacyjną<sup>24</sup>. Oznacza ona, że dane o charakterze ilościowym i ich wstępna analiza stanowi podbudowę do analizy danych jakościowych. Te ostatnie zostaną pozyskane głównie na drodze realizacji terenowej, jak również z wymiany doświadczeń oraz serii konsultacji pomiędzy autorem a badaczami podejmującymi problematykę wyborów niekonkurencyjnych na świecie.

### **2.2.2. Charakter badań i znaczenie wyników dla rozwoju dziedziny naukowej**

Badanie zjawiska wyborów niekonkurencyjnych opiera się w tej książce na trzech zasadniczych filarach: 1) tematycznym, 2) metodycznym oraz 3) źródłowym. Pod względem treści odmienne niż dotychczas ujęcie problematyki wynika z zastosowania pierwszej tego typu pogłębionej i kompleksowej analizy wyborów niekonkurencyjnych na poziomie lokalnym, a także ukazania tego zjawiska w warunkach polskich wyborów samorządowych w latach 1998–2014. Z kolei pewne *novum* metodyczne jest skutkiem przeprowadzenia weryfikacji hipotez na podstawie symultanicznie (tj. naprzemiennie) stosowanych metod ilościowych i jakościowych (szerzej na ten temat w podrozdziałach 2.3–2.4). W tym kontekście fundamentalną strategią analityczną będzie wykorzystanie techniki realizacji terenowej do zebrania informacji o najbardziej interesujących przypadkach wyborów niekonkurencyjnych. Natomiast w kwestii źródeł podejście to wynika niewątpliwie z mnogości i różnorodności pozyskanych danych (tzn. kwantytatywnych i niekwantytatywnych). W tym właśnie danych zupełnie nowych, pochodzących z badań terenowych oraz wydobytych z czeluści archiwów PKW<sup>25</sup>.

Ponadto podejście metodyczne zakłada: 1) pomiar natężenia zjawiska w ponad 130 tys. okręgach wyborczych na poziomie trzech szczebli podziału

<sup>24</sup> J. Creswell, *Projektowanie badań naukowych...*, s. 225–227.

<sup>25</sup> Część danych wykorzystanych do analizy zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w Polsce, umieszczonych na stronach PKW, była niekompletna. Zdobycie brakujących informacji wymagało od autora niekiedy skorzystania z formalnej ścieżki urzędowej oraz interwencji w kręgu ścisłego kierownictwa tej instytucji. Więcej szczegółów w podrozdziale 2.4.

administracyjnego 2) stworzenie map ilustrujących zmienność natężenia zjawiska w czasie oraz 3) rejestrację wywiadów z naocznymi obserwatorami (świadkami) niekonkurencyjnych kampanii wyborczych. Przeprowadzone badania rzucają nowe światło na zjawisko wyborów niekonkurencyjnych. Umożliwi to rozpowszechnienie niezwykle ważnej wiedzy głównie wśród ekspertów problematyki wyborczej oraz samorządowej. Biorąc pod uwagę fakt, że zjawisko niekonkurencyjności elekcji dotyka w dużym stopniu kwestii partycypacji wyborczej oraz teorii demokracji, książka ma też zwrócić uwagę opinii publicznej na znaczenie odpowiedniej podaży ofert wyborczych dla legitymizacji systemu politycznego. W przyszłości zaś zwiększona świadomość obywatelska może mieć praktyczne implikacje – stać się przyczynkiem do szerszej debaty nad przyczynami tego zjawiska oraz absencji wyborczej i, w rezultacie, zachęcić ustawodawcę do wprowadzenia zmian w prawie wyborczym, eliminując tym samym czynniki instytucjonalne hamujące konkurencyjność elekcji.

## 2.3. Badanie skali zjawiska – metody oraz dane

### 2.3.1. Mierniki niekonkurencyjności elekcji

Przejdźmy teraz do sekcji, w której postaramy się zoperacjonalizować pojęcie niekonkurencyjności wyborów za pomocą prostych mierników. W dalszych częściach książki pomiary będą dokonywane w oparciu o poniższe indeksy, których praktyczna przydatność ujawni się przy określaniu skali czy częstotliwości występowania mandatów niekonkurencyjnych.

#### *Na poziomie poszczególnych okręgów wyborczych*

Zacznijmy najpierw od indeksu przedstawiającego zależność pomiędzy liczbą mandatów niekonkurencyjnych przypadających w danym, konkretnym okręgu wyborczym a liczbą wszystkich mandatów do niego przypisanych. Ilustruje go poniższy wzór:

$$Us_i = \frac{us_i}{s_i} \quad (1)$$

gdzie:  $Us_i$  (skrót od ang. *uncontested seats*) jest stosunkiem liczby mandatów niekonkurencyjnych ( $us_i$ ) w  $i$ -tym okręgu do liczby wszystkich mandatów w tym okręgu ( $s_i$ ). Przedstawiając to bardziej opisowo, wzór ten przybierze postać:

$$Us_i = \frac{\text{liczba mandatów niekonkurencyjnych w } i\text{-tym okręgu}}{\text{liczba wszystkich mandatów w } i\text{-tym okręgu}} \quad (2)$$

Miernik ten wyrażony jest jako ułamek liczb bezwzględnych i mieści się w przedziale  $[0, 1]$ . Można go stosować dla porównywania zmienności częstotliwości wyborów niekonkurencyjnych pomiędzy poszczególnymi okręgami przy założeniu identycznej ich wielkości. Wzór ten można wyrazić nie tylko w liczbach bezwzględnych, lecz także w procentach. Wówczas przybierze poniższą postać:

$$Us_i = \frac{us_i}{s_i} 100\% \quad (3)$$

gdzie:  $Us_i$  (skrót od ang. *uncontested seats*) jest stosunkiem liczby mandatów niekonkurencyjnych ( $us_i$ ) w  $i$ -tym okręgu do liczby wszystkich mandatów w tym okręgu ( $s_i$ ) wyrażonym w procentach.

Należy zauważyć, że porównywanie okręgów pomiędzy sobą ma sens jedynie, gdy są one tej samej wielkości. W przypadku okręgów o różnej strukturze (z różną liczbą mandatów w poszczególnych okręgach) wynik byłby obciążony wadliwością pomiaru.

### **Na poziomie całych obszarów wyborczych**

Przejdźmy teraz na wyższy poziom analizy. Badając zjawisko wyborów niekonkurencyjnych na całym obszarze wyborczym dla danej elekcji, musimy zsumować liczbę mandatów niekonkurencyjnych występujących w poszczególnych okręgach wyborczych i porównać ją z liczbą wszystkich mandatów możliwych do zdobycia (wielkość np. izby lub rady gminy). Miernik przedstawiający zależność pomiędzy liczbą mandatów niekonkurencyjnych na danym obszarze wyborczym a liczbą wszystkich mandatów do niego przypisanych wygląda następująco:

$$Ue = \frac{Us}{S} \quad (4)$$

gdzie:  $Ue$  (skrót od ang. *uncontested election*) jest stosunkiem liczby mandatów niekonkurencyjnych ( $Us$ ) we wszystkich okręgach wyborczych do ogólnej puli mandatów podczas danej elekcji ( $S$ ).

Miernik ten przyjmuje wartości z przedziału [0, 1]. Powinniśmy stosować go jedynie, gdy ogólna pula mandatów (tj. liczebność danego gremium) w badanym okresie jest stała.

Aby przystosować powyższy indeks do zmiennej ogólnej liczby mandatów w poszczególnych elekcjach, wzór ten możemy wyrazić w procentach. Udoskonali to komparatystykę oraz pozwoli na rzetelniejsze porównywanie częstotliwości elekcji niekonkurencyjnych. Miernik ten wygląda następująco:

$$Ue = \frac{Us}{S} 100\% \quad (5)$$

gdzie:  $Ue$  (skrót od ang. *uncontested election*) jest stosunkiem liczby mandatów niekonkurencyjnych we wszystkich okręgach wyborczych ( $Us$ ) do liczby ogólnej puli mandatów podczas danej elekcji ( $S$ ) wyrażonym w procentach.

Powyższy indeks (5), jak wskazano wyżej, ma tę zaletę, że niweluje do pewnego stopnia problem zmiennej liczebności ogólnej liczby mandatów, co pozwala na bardziej miarodajny pomiar zjawiska (choć niedoskonały) w czasie. Będzie on najczęściej wykorzystywanym narzędziem pomiarowym w tej książce<sup>26</sup>.

\*\*\*

Analizując daną elekcję na poziomie całego obszaru wyborczego, możemy przyjąć alternatywnie za podstawę pomiaru liczbę okręgów niekonkurencyjnych. W tym przypadku indeks przyjmie postać:

$$Ue = \frac{Ud}{S} \quad (6)$$

gdzie:  $Ue$  (skrót od ang. *uncontested election*) jest stosunkiem liczby okręgów niekonkurencyjnych ( $Ud$  – skrót od ang. *uncontested district*) do zbiorczej liczby okręgów wyborczych ( $S$ ).

---

<sup>26</sup> W rozdziale 3 pominę go świadomie, stosując liczby bezwzględne. Zdaję sobie sprawę, że np. liczebność australijskich legislatur stanowych ulegała nieznacznym zmianom w badanym przeze mnie okresie i bardziej zasadnym byłoby stosowanie miernika procentowego. Niemniej jednak w rozdziale 3 bardziej od skali zjawiska interesuje mnie jego trend. Ten wszak jest generalnie – zarówno w przypadku stosowania miernika bezwzględnego, jak i procentowego – identyczny, co potwierdzają wykresy umieszczone w *Aneksie*.

Analogicznie do wcześniejszego toku rozumowania, można przedstawić powyższy wzór w sposób opisowy:

$$Us_i = \frac{\text{liczba okręgów niekonkurencyjnych}}{\text{liczba wszystkich okręgów}} \quad (7)$$

lub jako wartość procentową:

$$Ue = \frac{Ud}{S} 100\% \quad (8)$$

W zależności od tego, jaką perspektywę analityczną przyjmiemy, musimy mieć jednak świadomość możliwości wystąpienia pewnych różnic w pomiarze. Zauważmy, że w przypadku stosowania okręgów jednomandatowych ich liczba będzie równa liczbie wszystkich mandatów możliwych do zdobycia. Zastosowanie obu technik pomiaru da nam te same rezultaty. Natomiast w przypadku okręgów wielomandatowych (lub okręgów o różnej strukturze) liczba mandatów niekonkurencyjnych może, ale niekoniecznie musi być równa liczbie takich okręgów<sup>27</sup>. Z reguły, co naturalne, jest ona większa.

Określenie podstawy pomiaru jest bardzo istotne dla rzetelności analizy. Przypuśćmy, że chcemy obliczyć indeks niekonkurencyjności dla pewnej elekcji. Stosując jego różne operacjonalizacje, otrzymamy odmienne wartości. Oparta na fikcyjnym przykładzie tabela 2.2 obrazuje tę rozbieżność.

Tabela 2.2. Hipotetyczny pomiar indeksu niekonkurencyjności w zależności od przyjętej perspektywy analitycznej

	Okręg nr 1	Okręg nr 2	Okręg nr 3	Okręg nr 4	Okręg nr 5	Suma lub indeks niekonkurencyjności
Liczba mandatów (s)	2	4	2	1	1	S = 10
Liczba mandatów niekonkurencyjnych (us)	0	4	2	0	0	6 (Ue = 60% wszystkich mandatów)
Liczba okręgów niekonkurencyjnych (ud)	0	1	1	0	0	2 (Ue = 40% wszystkich okręgów)

Źródło: opracowanie własne

<sup>27</sup> D. Caramani, *The End of Silent Elections...*, s. 415–417.



Przy badaniu zjawiska niekonkurencyjności elekcji najlepszym rozwiązaniem wydaje się zatem przyjęcie za podstawę obliczeń liczby mandatów niekonkurencyjnych (wyrażonej, w zależności od przyjętej konwencji, albo w liczbach bezwzględnych, albo procentowo). Korzystanie z perspektywy „okręgowej” obarczone może być niedoskonałością pomiaru.

Podsumowując, częstotliwość wyborów niekonkurencyjnych możemy mierzyć z wykorzystaniem dwóch poziomów analizy: 1) na poziomie poszczególnych okręgów wyborczych – stosunek mandatów niekonkurencyjnych do wszystkich mandatów w okręgu; oraz 2) na poziomie całego obszaru wyborczego – stosunek sumy wszystkich mandatów niekonkurencyjnych w danym rodzaju elekcji do liczby wszystkich dostępnych w niej mandatów.

### **2.3.2. Analiza wskaźnikowa wyborów niekonkurencyjnych**

Od restytucji samorządu terytorialnego w Polsce (1990) już 8-krotnie wyłaniano w drodze elekcji organy stanowiące j.s.t.<sup>28</sup> **Analiza wskaźnikowa wyborów niekonkurencyjnych w rozdziale 4 obejmie jednak zasadniczo lata 1998–2014.** Dobór daty początkowej (1998) wynika bowiem z trzech przesłanek: 1) wprowadzenia w Polsce trójszczeblowego podziału administracyjnego, 2) dostępności danych ilościowych oraz 3) wprowadzenia instytucji obsadzania mandatów bez głosowania. Znaczący to jednocześnie, że celowo wyłączono z tej konkretnej analizy dwie pierwsze elekcje oraz elekcję ostatnią. W latach 1990–1994 samorząd bowiem występował jedynie na szczeblu gminnym, wewnątrznicowanym pod względem charakteru, a także wielkości poszczególnych jednostek. Dodatkowo, z uwagi na fakt, że w przypadku wystąpienia wyborów niekonkurencyjnych w tym okresie głosowanie formalnie przeprowadzano, protokoły o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju nie zawierają danych umożliwiających rzetelną identyfikację i weryfikację takich elekcji. W oparciu o te protokoły możemy jedynie wytypować przypadki wyborów lokalnych, w których w ogóle nie obsadzono mandatów<sup>29</sup>. Z analizy wyłączono

<sup>28</sup> W latach: 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014.

<sup>29</sup> W 1990 r. nie obsadzono łącznie 50 mandatów, w tym 44 mandatów w okręgach jednomandatowych z uwagi na niezgłoszenie żadnego kandydata, 2 mandatów w okręgach jednomandatowych z powodu wadliwego sporządzenia spisów wyborców, 4 mandatów w okręgach wielomandatowych z powodu braku wystarczającej liczby kandydatów na listach, którym przypadły mandaty. W 1994 r. nie obsadzono 7 mandatów z powodu niezarejestrowania żadnego kandydata w okręgach jednomandatowych. Duża liczba przypadków nieobsadzania mandatów wyborach 1990 była zapewne wynikiem słabego przygotowania obywateli, a także aparatu urzędniczego do I wyborów samorządowych. Świadczy o tym choćby fakt wadliwego wykonania podstawowych czynności wyborczych. Zob. *Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r.*

też świadomie wybory z 2018 r. Jest to spowodowane faktem, że badania terenowe zrealizowano w trakcie trwania 7. kadencji samorządu, a więc przed ostatnimi wyborami samorządowymi. Tym niemniej okres analizy (1998–2014) zapewnia pokażny materiał analityczny. **Łącznie w tym okresie do organów stanowiących j.s.t. trzech szczebli przeprowadzono 5 elekcji, w ramach których obsadzono 14 125 rad różnego rodzaju<sup>30</sup>, a w tym aż 250 989 mandatów (liczba radnych) w 133 216 okręgach wyborczych<sup>31</sup>.** Biorąc pod uwagę, że analiza niekonkurencyjności elekcji polega początkowo na zakwalifikowaniu poszczególnych okręgów wyborczych do jednej z dwóch kategorii, tj. okręgów konkurencyjnych lub niekonkurencyjnych, przebadane zostaną pod tym kątem wszystkie okręgi wyborcze, tj. 133 216. Innymi słowy to właśnie na poziomie okręgów (a nie np. na poziomie gmin) dochodzi do indywidualnej rywalizacji kandydatów na radnych o mandaty. Jest to zatem liczba, jakby ujęli to amerykańscy politolodzy, *electoral races*, czyli tzw. „starć wyborczych”, choć polski przekład tego pojęcia nie brzmi pod względem stylistycznym nazbyt składnie.

### 2.3.3. Dane do analizy częstotliwości zjawiska<sup>32</sup>

Właściwe zrozumienie procedury pomiaru częstotliwości wyborów niekonkurencyjnych wymaga kilku ważnych uwag o gromadzeniu potrzebnych informacji.

Tworząc bazę danych potrzebną na użytek analizy wyborów niekonkurencyjnych do organów stanowiących j.s.t. w Polsce, koniecznym stało się zebranie informacji dotyczących liczby kandydatów na poziomie poszczególnych okręgów wyborczych na trzech szczeblach podziału administracyjnego. Biorąc pod uwagę fakt, że obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej zawierają tylko

---

*o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r.*, M.P. 1990 nr 21 poz. 170; *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.

<sup>30</sup> Do analizy włączono wszystkie organy stanowiące trzech szczebli (gminy, powiatu i województwa) włączając w to również organy jednostek o podwójnym statusie (tj. miast na prawach powiatu), rady dzielnic miasta stołecznego Warszawy i Radę miasta stołecznego Warszawy.

<sup>31</sup> Obliczenia własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej. Dane nie uwzględniają wyborów w trakcie kadencji, w tym wyborów uzupełniających.

<sup>32</sup> Na marginesie pozwolę sobie zauważyć, że dane wykorzystane w rozdziale poświęconym wyborom niekonkurencyjnym na świecie pochodzą z wielu, bardzo różnorodnych źródeł. Znaczna ich część pochodzi z procesu scalania i integrowania odrębnych baz danych, jak również materiałów pochodzących z prywatnych zbiorów innych badaczy. Szczegółowe zestawienie źródeł zaprezentuję jednak odrębnie dla każdego z analizowanych państw przy okazji omawiania w nich zjawiska niekonkurencyjności elekcji.

ogólne informacje dotyczące zbiorczych wyników głosowań, prześledzono dodatkowo materiały uzupełniające – głównie arkusze kalkulacyjne publikowane na jej oficjalnych stronach – i wytworzono na ich podstawie odrębną bazę danych. Skorzystano zatem zarówno z wizualizacji wyborów samorządowych w poszczególnych cyklach<sup>33</sup>, jak i z wszystkich baz danych zamieszczonych na stronach PKW<sup>34</sup>. Niestety, pomimo tego postępowania pewne rekordy budziły wątpliwości natury interpretacyjnej. Wskazane źródła internetowe nie zawierały czytelnych i stosunkowo prostych do przetworzenia danych odnośnie do liczby mandatów obsadzanych bez głosowania w poszczególnych okręgach wyborczych, co znacząco utrudniało analizę. Autor zdecydował się więc skierować wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>35</sup> do Dyrektora Krajowego Biura Wyborczego (KBW) z prośbą o udostępnienie zbiorczych informacji o liczbie mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych j.s.t.<sup>36</sup> Dzięki życzliwości urzędników KBW otrzymano dane surowe, które po przetworzeniu i uzupełnieniu umożliwiły dalszą eksplorację<sup>37</sup>.

### 2.3.4. Sposób opracowania i prezentacji wyników

Ideą przyświecającą analizie w rozdziale 4 będzie zachowanie możliwie maksymalnej klarowności dokonywanych zestawień. Z tego powodu do pomiaru skali zjawiska zostaną wykorzystane scharakteryzowane wcześniej mierni-

<sup>33</sup> Na przykład *Wizualizacja wyborów samorządowych – sejmiki*, <https://samorzad2014.pkw.gov.pl> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>34</sup> *Wizualizacja wyborów samorządowych*, [http://pkw.gov.pl/317\\_Wybory\\_samorzadowe\\_i\\_referenda\\_lokalne](http://pkw.gov.pl/317_Wybory_samorzadowe_i_referenda_lokalne) [dostęp: 5.01.2017].

<sup>35</sup> *Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej*, Dz.U. 2016 poz. 1764.

<sup>36</sup> *Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 29.01.2017 roku do Krajowego Biura Wyborczego*, archiwum prywatne; *Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 16.02.2017 roku do Krajowego Biura Wyborczego*, archiwum prywatne.

<sup>37</sup> Dodatkowo dla rzetelności analizy skonfrontowano finalną wersję bazy z informacjami znajdującymi się w obwieszczeniach PKW o zbiorczych wynikach wyborów samorządowych. To porównanie potwierdziło prawidłowość rekordów. Zob. *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r.*, Dz.U. 1998 nr 131 poz. 861; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r.*, Dz.U. 2002 nr 187 poz. 1568; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r.*, Dz.U. 2006 nr 207 poz. 1530; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.*, Dz.U. 2010 nr 222 poz. 1454; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju...*

ki niekonkurencyjności elekcji, szczególnie indeksy zagregowane dla całych obszarów wyborczych. Dodatkowo, przy określaniu zależności pomiędzy zmiennymi, zastosowanie znajdzie współczynnik korelacji liniowej  $r$ -Pearsona, jak również podstawowe statystyki opisowe, w tym miary tendencji centralnej (np. odchylenie standardowe, średnia arytmetyczna, mediana, dominanta, wartość min./max.).

Rozkłady badanych zmiennych zostaną zaprezentowane za pomocą m.in. (korelacyjnych) wykresów rozrzutu (ang. *scatter-plots*), wykresów pudełkowych (ang. *box-plots*), umożliwiających ukazanie rozproszenia i rozkładu empirycznego analizowanych cech, a także innych metod prezentacji wyników – histogramów, zestawień tabelarycznych, wykresów słupkowych, liniowych, warstwowych oraz wizualizacji przestrzennych (map). Te ostatnie zostaną wykonane z użyciem technologii GIS.

Dobór zmiennych stosowany w rozdziale 4 będzie konsekwencją zidentyfikowanych w innych państwach przyczyn zjawiska oraz koniecznością uwzględnienia specyfiki wyborczej na poziomie lokalnym (np. funkcji wyborów samorządowych, charakterystyki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – ich charakteru strukturalnego, wielkości itp.).

## 2.4. Badania terenowe: założenia i realizacja

### 2.4.1. Cel realizacji terenowej

Zastosowanie podejścia badawczego opartego wyłącznie na danych o charakterze typowo ilościowym obarczone jest naturalnymi dla tej metody ograniczeniami<sup>38</sup>. Dokonanie analiz na podstawie przetworzonych danych statystycznych pozwoli zatem zidentyfikować zaledwie kilka istotnych determinantów wyborów niekonkurencyjnych w Polsce. Stąd, ograniczenie badania jedynie do warunków „quasi-laboratoryjnych” zawężyłoby perspektywę poznawczą. Aby zatem zredukować poczucie pewnej fragmentaryczności analizy, oderwanej od kontekstu lokalnego, warunków i specyfiki wyborów samorządowych, konieczne staje się zdobycie danych jakościowo nowych. Ten komplementarny materiał został zdobyty w wyniku przeprowadzonych badań terenowych w gminach, a więc wewnątrz jednostek i społeczności, które doświadczyły wyborów niekonkurencyjnych.

Celem realizacji terenowej jest istotne uzupełnienie oraz wzbogacenie wniosków uzyskanych w wyniku analizy danych pochodzących z archiwów

<sup>38</sup> Często niemożność detekcji wszystkich zmiennych poprzez limitowany dostęp do źródeł i okrojone możliwości weryfikacji wniosków uzyskanych z analizy ilościowej.

PKW, a także ujawnienie całkiem nowych zmiennych objaśniających fenomen wyborów niekonkurencyjnych. Jak celnie zauważa Maria Giedz: „w politologii najważniejsze jest zrozumienie problemu, skomplikowanego zjawiska, które należy wyjaśnić i w miarę możliwości rozwiązać”<sup>39</sup>. Przywoływany wyżej postulat można spróbować zrealizować właśnie w oparciu o badania terenowe. Metoda ta, choć zdecydowanie bardziej popularna w badaniach antropologicznych bądź socjologicznych, stanowi pewną alternatywę dla politologów. Twierdzenie to jest słuszne tym bardziej, że od kilku lat badania terenowe mają coraz szersze zastosowanie w dyscyplinie nauk politycznych, również na polu studiów wyborczych<sup>40</sup>. Ich znaczenie jest doceniane także z innego względu – tj. finalnych wniosków, które mogą niekiedy całkowicie przewartościować stosunek badacza do zastanych danych statystycznych (czyli np. traktować je z dużą ostrożnością) i zmienić diametralnie percepcję, interpretację oraz ocenę analizowanych zjawisk<sup>41</sup>. Ponadto dzięki zastosowaniu tej metody możliwe staje się pozyskanie innego rodzaju danych i zweryfikowanie hipotez o charakterze trudno mierzalnym; w tej pracy np. hipotezy odnoszącej się do wpływu patronażu politycznego i klientelizmu na słaby poziom wyborczej konkurencyjności.

## 2.4.2. Dobór próby oraz jednostek analizy

### *Założenia podstawowe*

W związku z przyjętą w tej książce sekwencyjną strategią eksplanacyjną<sup>42</sup>, decyzja o doborze gmin do badań terenowych była następstwem ogólnych wniosków wyciągniętych ze wstępnej analizy wskaźnikowej, jak również została podyktowana specyfiką oraz istotą samego problemu badawczego. Stąd, z uwagi na stwierdzoną już we wstępnej fazie badania dużą nierównomierność rozkładów indeksów niekonkurencyjności elekcji, nieuzasadnionym – a nawet błędnym w mojej ocenie – byłoby wytypowanie gmin w oparciu

<sup>39</sup> M. Giedz, *Badania terenowe*, [w:] *Metodologia badań politologicznych*, red. R. Bäcker, R. Winclawska, J. Rak, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kasprówicz, M. Mateja, B. Płotka, A. Seklecka, W. Szewczak, J. Wojciechowska, Warszawa 2016, s. 136.

<sup>40</sup> Korzysta z nich np. Sławomir Bartnicki przy realizacji projektu pt. „Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 r. w Polsce” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (NCN) w ramach konkursu SONATA 7, nr 2014/13/D/HS5/02010. Wykaz artykułów znajduje się na stronie NCN: <https://projekty.ncn.gov.pl/index.php?s=11051> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>41</sup> M. Giedz, *Badania terenowe...*, s. 132–133.

<sup>42</sup> J. Creswell, *Projektowanie badań naukowych...*, s. 225–227.

o próbę probabilistyczną<sup>43</sup>. Dodatkowo w kontekście bardzo słabego rozpoznania tego problemu badawczego w literaturze fachowej bardziej adekwatne wydaje się zatem skoncentrowanie uwagi na przypadkach najbardziej interesujących, mogących być źródłem możliwie największej wiedzy. Jak zauważa znany metodolog badań społecznych Earl Babbie: „istnieją sytuacje, w których dobór probabilistyczny nie byłby właściwy, nawet gdyby był możliwy”<sup>44</sup>. Tak jest właśnie w przypadku badania wyborów niekonkurencyjnych.

W związku z postawionym celem badań dobrano próbę na podstawie kryterium celowości. Wstępny przegląd danych ilościowych uwidocznił bowiem przypadki bardzo interesujące – gminy, którym należy przywrzeć się ze szczególną wnikliwością. Mam na uwadze odnotowane w świetle danych ilościowych obserwacje nietypowe, wskazujące na występowanie rad z tzw. wyborami całkowicie niekonkurencyjnymi (zob. rozdział 1). Zauważmy w tym kontekście, że o ile obsadzenie jednego mandatu lub pojedynczych mandatów bez głosowania może mieć po prostu charakter przypadkowy, sporadyczny i niewskazujący na żadne anomalie systemowe, o tyle niezrozumiałe byłoby bezrefleksyjne odniesienie się do sytuacji, w której przynajmniej połowa rady, jeśli nie cała rada (*sic!*), zostaje wyłoniona w taki sposób. Wybory całkowicie niekonkurencyjne nie tylko podają w wątpliwość stan i kondycję demokracji lokalnej, lecz także kierują bezwiednie ciekawość badacza na wyjaśnienie skali tego zjawiska. Jak podkreśla się w literaturze: „badacze empiryczni są często szczególnie zainteresowani badaniem przypadków odbiegających od normy”<sup>45</sup>, gdyż na ich podstawie łatwiej zrozumieć bardziej regularne wzorce. Skoncentrowanie się na obserwacjach nietypowych niesie tym samym zasadnicze korzyści eksploracyjne.

### **Charakterystyka doboru gmin**

Dobór nieprobabilistyczny wydaje się zatem najlepszym sposobem, by spełnić choć po części wymóg trafności badania<sup>46</sup>. W związku z tym do realizacji terenowej wytypowano 10 gmin leżących na terenie całego kraju<sup>47</sup>. Biorąc

<sup>43</sup> Odnotowanie obserwacji gmin zarówno z małymi, jak i bardzo dużymi odsetkami mandatów niekonkurencyjnych.

<sup>44</sup> E. R. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadowski, J. Haman, A. Jasiewicz-Betkiewicz, A. Kloskowska-Dudzińska, M. Kowalski, M. Mozga-Górecka, Warszawa 2013, s. 211.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 212.

<sup>46</sup> Zob. D. Silverman, *Interpretacja danych jakościowych*, Warszawa 2009, s. 253–259.

<sup>47</sup> Nazwy tych gmin, z uwagi na charakter badania, zostały poddane procedurze anonimizacji w obawie przed możliwością zidentyfikowania ich przez potencjalnych odbiorców (więcej w sekcji dotyczącej etycznej odpowiedzialności badacza). Niemniej w *Aneksie*

pod uwagę, że badanie terenowe nosi ze swej istoty znamiona wielokrotnego studium przypadku, skorzystano ze standardowej dla tego rodzaju metody – dwufazowej procedury przesiewowej (ang. *screening*)<sup>48</sup>:

- 1) w pierwszym etapie wytypowano gminy z największym odsetkiem mandatów niekonkurencyjnych – tzn. większym niż 50% wszystkich mandatów dystrybuowanych w danym cyklu wyborczym;
- 2) w drugim zaś z grupy tej wyselekcjonowano możliwie różnorodne jednostki pod względem:
  - a) położenia geograficznego (różnych doświadczeń historycznych),
  - b) charakteru strukturalnego (np. dochodów budżetowych *per capita*, typu gminy oraz jej liczebności demograficznej).

Z uwagi jednak na psychologiczny fakt ograniczonych zdolności retrospekcyjnych u potencjalnych respondentów – trudności w przywoływaniu odległych w czasie zdarzeń, a zatem sprawnego „odtworzenia w pamięci” jedynie tych ostatnich – zdecydowano w rezultacie zawęzić próbę do ostatniej elekcji (wybory samorządowe 2014).

Przy selekcji gmin kierowano się również dwoma dodatkowymi względami. Po pierwsze, poszukiwano stabilnych systemów politycznych – takich, w których wzorce rywalizacji zdawały się ogólnie utrwalone i zinstytucjonalizowane<sup>49</sup>. W grupie gmin znalazły się więc głównie te jednostki, w których wójt/burmistrz rządził przynajmniej na jedną kadencję wstecz przed analizowanym cyklem wyborczym (tj. co najmniej od 2010 r.). Po drugie, starano się typować takie przypadki, w których analizowane zjawisko cechowała pewna powtarzalność, a niekiedy zwyczajna seryjność występowania.

Ostateczny dobór gmin został dokonany zaś – co naturalne – na podstawie faktycznych możliwości zrealizowania badania, czyli formalnej zgody władz wstępnie wytypowanych jednostek (tj. spełniających łącznie wszystkie wymienione wyżej kryteria). Niektóre bowiem odmówiły w nim udziału<sup>50</sup>.

---

został zamieszczony katalog gmin spełniających ogólne kryteria doboru próby – zbiór ten, czyli operat badanej populacji, ma bowiem charakter jawny.

<sup>48</sup> R. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych...*, s. 127.

<sup>49</sup> Procesu oceny gmin dokonywano na bieżąco na etapie ich selekcji przy użyciu danych zastanych PKW oraz źródeł internetowych. W ramach podstawowych czynności np. przesłędzono stenogramy z obrad organów stanowiących w wytypowanych gminach, informacje publikowane na portalach lokalnych urzędów oraz wpisy na forach internetowych (tj. [vcity.pl](http://vcity.pl), [isfera.com](http://isfera.com)).

<sup>50</sup> Władze wytypowanych pierwotnie dwóch gmin zrezygnowały z udziału w badaniu, odmawiając podania przyczyny lub wskazując na niemożność ich przeprowadzenia „w najbliższym czasie”. Nie spowodowało to jednak zasadniczych zakłóceń samego badania, gdyż zbiór innych opcji (tj. gmin) nadal pozostawał stosunkowo duży.

Te jednostki, które zgodziły się na realizację badań terenowych, zostały objęte – ze względu na ich charakter – bezwzględną tajemnicą badawczą (więcej w sekcji dotyczącej ochrony uczestników badania). Niemniej w *Aneksie* został zamieszczony katalog gmin spełniających ogólne kryteria doboru próby. Zbiór ten – czyli operat badanej populacji – pozwala na zrozumienie ogólnego zamysłu badawczego, lecz w praktyce uniemożliwia zidentyfikowanie zgłębianych przypadków.

### **Charakterystyka doboru respondentów**

Za podstawową jednostkę analizy w wytypowanych gminach uznano osoby mające bezpośrednią styczność ze zjawiskiem wyborów niekonkurencyjnych w swoich społecznościach<sup>51</sup>. W konsekwencji do grupy indagowanych starano się pozyskać w pierwszej kolejności:

- 1) radnych wielokrotnie uzyskujących mandaty bez głosowania;
- 2) radnych „wybranych” bez głosowania po raz pierwszy w 2014 r., ale kandydujących w tym konkretnym cyklu wyborczym z pozycji inkumbenta – czyli mających doświadczenie współzawodniczenia o mandat podczas wcześniejszych elekcji;
- 3) radnych „wybranych” bez głosowania w 2014 r., ale po raz pierwszy w ogóle kandydujących do rady;
- 4) radnych niekonkurencyjnych, kandydujących z komitetu urzędującego wójta;
- 5) radnych niekonkurencyjnych, kandydujących z komitetów opozycyjnych;
- 6) radnych będących jednocześnie sołtysami, a także sołtysów niezasiadających w radzie.

Równoległe do powyższych poszukiwań zabiegano o kontakt zarówno z obecnymi, jak i byłymi wójtami/burmistrzami, mającymi bez wątpienia niekwestionowane rozeznanie w kwestii lokalnej specyfiki wyborczej. Biorąc pod uwagę, że są to osoby osobiście zaangażowane w proces tworzenia własnego komitetu i pozyskiwania kandydatów na radnych, ich wiedza co do okoliczności analizowanego zjawiska przerasta naturalnie doświadczenia przeciętnych mieszkańców badanych społeczności<sup>52</sup>. W tym sensie również wartościowe badawczo informacje, w ocenie piszącego tę książkę, posiadają ich zastępcy oraz inni pracownicy samorządowi cieszący się największym zaufaniem lokalnych władarzy.

---

<sup>51</sup> Tym samym zostali wytypowani ludzie mogący dostarczyć mi możliwie najwięcej informacji na temat analizowanego zjawiska.

<sup>52</sup> Joanna Gajda twierdzi w tym kontekście, że należy dobrać możliwie najlepszych informatorów. Zob. J. Gajda, *Badania jakościowe*, [w:] *Metodologia badań politologicznych*, s. 91.



Wydzielono także trzecią, potencjalną, grupę uczestników badania. Uznano bowiem, że należy znaleźć respondentów mogących być źródłem informacji o specyfice funkcjonowania organów stanowiących w badanych gminach oraz zaangażowanych w sposób bezpośredni w proces przebiegu wyborów na danym terenie. Tę trzecią grupę stanowiły zatem: 1) osoby zatrudnione w referatach (wydziałach) zajmujących się obsługą techniczną oraz administracyjną rady, a także 2) pracownicy wykonujący czynności z zakresu organizacji wyborów czy służbowo wydelegowanych przez wójtów do gminnych komisji wyborczych.

Spśród wymienionych powyżej rodzajów zbiorowości (skądinąd wyspecjalizowanych i spójnych wewnątrznie) zostały dobrane osoby do badań ankietowych oraz wywiadów. Zrezygnowano tym samym z poszukiwań respondentów niezwiązanych bezpośrednio z funkcjonowaniem samego urzędu. Zauważmy, że pozornie atrakcyjne badawczo mogłoby się wydać pozyskanie np. członków grup kontestujących obecnie rządzący obóz władzy. Jednak trudność dotarcia do osób reprezentujących antagonistycznie nastawione środowiska – jak słusznie zauważa badacz terenowy Sławomir Bartnicki – staje się niekiedy niemożliwa (szczególnie w małych gminach) do przewyciężenia dla obserwatora zewnętrznego<sup>53</sup>. Tym samym odstąpiono ostatecznie np. od sugerowanej w literaturze tzw. metody śnieżnej kuli, polegającej na dobieraniu kolejnych indagowanych poprzez wydobywanie kontaktów od bieżąco przepytanych respondentów<sup>54</sup>.

### **Ochrona uczestników badania**

Z uwagi na charakter projektowanych badań terenowych zostały dołożone wszelkie starania, aby ich realizacja uchroniła zarówno respondentów, jak i dobre imię wszystkich wytypowanych gmin. Zakres problemowy zakresłony na podstawie sformułowanych pytań badawczych może bowiem obejmować w subiektywnych ocenach kwestie uważane za wrażliwe. Aby uniknąć tego potencjalnego zagrożenia, szczególnie realizując tę metodę w obrębie małych i hermetycznych społeczności (w których „wszyscy się znają”) oraz w trosce o zachowanie pełnej prywatności osób i poufności przekazywanych przez nich informacji, została nałożona klauzula bezwzględnej tajemnicy badawczej<sup>55</sup>. W tym kontekście dokonano całościowej anonimizacji próby

---

<sup>53</sup> S. Bartnicki, *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów, burmistrzów*, wersja robocza artykułu będącego w druku, archiwum prywatne, s. 8.

<sup>54</sup> E. R. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, s. 213.

<sup>55</sup> J. Johnson, H. Reynolds, J. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010, s. 278–280.

badawczej (gmin) oraz jednostek analizy (respondentów), uniemożliwiając jakąkolwiek ich identyfikację przez osoby postronne, o czym uczestnicy badania zostali poinformowani przed rozpoczęciem samego przedsięwzięcia.

Czynności mające na celu zabezpieczenie badanych objęły m.in.: 1) szyfrowanie nazw wytypowanych gmin (np. uczestnicy badania nie mieli wiedzy ani co do ich liczby, ani co do lokalizacji innych miejsc); 2) anonimizację tożsamości uczestników badania (np. zarejestrowanym rozmowom przyporządkowano jedynie kolejne numery: 1, 2, 3 itd., płeć M/K, oraz pełnią funkcję); 3) nieinformowanie indagowanych o personaliach innych respondentów ani o treści przez nich przekazywanych; 4) kodowanie tzw. „danych sytuacyjnych” dotyczących okoliczności pewnych zdarzeń (charakterystycznych miejsc, popularnych określeń osób) mogących choć w najmniejszym stopniu naprowadzić czytelnika na możliwość ich detekcji.

W duchu poufności dokonywano także innych zabiegów o charakterze *sensu stricto* technicznym, np. 5) uczestnik badania, otrzymując kwestionariusz, dostawał również klejoną kopertę, do której miał samodzielnie włożyć formularz po jego wypełnieniu. Wywiady z kolei przeprowadzono w zamkniętych, odizolowanych od osób postronnych pomieszczeniach, by zagwarantować każdemu rozmówcy komfort swobodnej wypowiedzi. Wszystkie te czynności podjęto, aby zapewnić możliwie największe poczucie anonimowości, a przez to stworzyć atmosferę sprzyjającą uzyskaniu przez ankietera wartościowych informacji.

Powzięte środki zapobiegawcze zostały oparte na standardowych procedurach zgodnych z międzynarodowymi zaleceniami w zakresie prowadzenia badań z udziałem ludzi<sup>56</sup>. Generalnie jednak priorytetem było uzyskanie świadomej zgody uczestników (co, w zamierzeniu, miało przyczynić się też do podniesienia jakości zdobywanych danych). W tym sensie udział w badaniu był w pełni dobrowolny. Oznacza to, że bez uprzedniego przyzwolenia potencjalnych respondentów (w tym gminnych włodarzy) badanie w ogóle by się nie odbyło. Tym samym zgodę na uczestnictwo sondowano przed przyjazdem, a sama inicjatywa spotkała się niemal we wszystkich pierwotnie wytypowanych gminach z życzliwym przyjęciem.

### 2.4.3. Techniki badawcze zastosowane w realizacji terenowej

W realizacji terenowej znalazły zastosowanie dwie suplementarne techniki badawcze: 1) **ustrukturyzowany kwestionariusz ankiety** (ang. *structured questionnaire*) oraz 2) **indywidualny wywiad pogłębiony** (wywiad typu IDI,

<sup>56</sup> R. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych*, s. 109–110.

ang. *In-Depth Interview*). Użycie tych narzędzi miało pomóc w uzyskaniu różnorodnego materiału analitycznego – danych o cechach zarówno kwantytatywnych, jak i niekwantytatywnych. Z uwagi jednak na istotę badań terenowych, skalę oraz charakter samego przedsięwzięcia (tj. nieprobabilistyczny dobór jednostek analizy) priorytetową wagę – co naturalne – przywiązano do możliwości rozpoznania jakościowych determinantów zjawiska niekonkurencyjności elekcji. Omówmy zatem pokrótce zastosowane techniki.

### **Kwestionariusz**

Ankieta badawcza została zaprojektowana na bazie klasycznej struktury kwestionariusza, a więc zawiera: 1) opis badania i instrukcje wypełniania, 2) część merytoryczną oraz 3) część metryczkową. Łącznie znalazło się w niej 21 pytań tematycznych oraz 6 pytań dotyczących podstawowych cech socjodemograficznych respondentów.

Liczbę pytań dostosowano do ogólnych sprawności receptywnych potencjalnych indagowanych (tj. zdolności do efektywnej koncentracji uwagi na określonym zadaniu w wyznaczonym okresie<sup>57</sup>). Szczególną wagę przywiązano do tego, aby kwestionariusza nie przeładować treścią i umożliwić respondentom jego sprawne wypełnienie. Stąd zastosowano głównie pytania zamknięte, pytania na skali – wymagające od ankietowanych jedynie zaznaczenia najbardziej adekwatnych dlań odpowiedzi – oraz pytanie półotwarte, kafeteryjne – umożliwiające ewentualne wskazanie odpowiedzi wykraczających poza zaproponowany katalog przykładowych propozycji. Jedynie dwukrotnie zastosowano wariant z pytaniami w pełni otwartymi, pozwalającymi na swobodne sformułowanie wypowiedzi.

Analogicznymi wytycznymi kierowano się, planując układ kwestionariusza. Kolejność pytań została bowiem podyktowana zarówno chęcią: 1) uniknięcia schematycznego wzorca odpowiedzi udzielanych przez ankietowanych, jak i 2) zminimalizowania tzw. efektu znużenia, mogącego prowadzić w skrajnych przypadkach do odstąpienia od dalszego wypełniania ankiety. W tym celu, podczas opracowania ankiety, wyeliminowano z pytań wszelkie sformułowania mogące przyczynić się do wadliwej konstrukcji samego kwestionariusza – tj. treści sugerujące odpowiedzi czy też wywołujące zakłopotanie (niezrozumienie) u respondentów (ang. *biased questions*). Działania te miały umożliwić przygotowanie ankiety wolnej od tzw. pytań przeczących, złożonych czy zagrażających komfortowi osób badanych<sup>58</sup>. Dodatkowo skonstruowano kwestionariusz w taki sposób, aby na etapie analizy wyników móc

<sup>57</sup> Na uzupełnienie ankiety przewidziano maksymalnie 12 minut.

<sup>58</sup> J. Johnson, H. Reynolds, J. Mycoff, *Metody badawcze...*, s. 348–351.

dokonać oddzielania ankiet badawczo wartościowych (takich, w których stopień prawdziwości odpowiedzi wydawał się zadowalający) od ankiet wypełnianych niestarannie i bezrefleksyjnie (w pośpiechu). W tym celu w kwestionariuszu zostały umieszczone pytania o charakterze sprawdzającym (kontrolne, filtrujące), mające uwiarygodnić rzetelność poszczególnych respondentów i wyodrębnić ankiety zawierające najwięcej informacji jakościowo trafnych. Jednym z zamiarów wykorzystania ankiety w badaniu terenowym było zweryfikowanie hipotezy o wpływie powiązań klientelistycznych na słaby poziom konkurencyjności elekcji. W tym celu pojawia się kilka tzw. pytań projekcyjnych, umożliwiających pośrednią detekcję przesłanek warunkujących istnienie takiej zależności. Dotyczyły one np. stosunku respondentów do kwestii ograniczenia limitu kadencji organów samorządowych (pytania 16, 17, 18, 21) czy powodów obsadzania mandatów bez głosowania w wytypowanych gminach (pytanie 8).

Wykaz wszystkich pytań znajduje się w *Aneksie* w formie książki kodów (ang. *codebook*<sup>59</sup>). Umożliwia ona odtworzenie procesu kodowania odpowiedzi przy użyciu przyjętych kwantyfikatorów i weryfikację dokonywanych w ostatnim rozdziale obliczeń. Sam kwestionariusz został natomiast opracowany przy użyciu technologii *Google Forms*. Dzięki zastosowaniu profesjonalnego kreatora ankiet zapewniono przejrzystą konfigurację pytań oraz przyjazną dla respondentów stylistykę graficzną kwestionariusza.

### **Wywiad swobodny**

Drugim, obok ankiety, narzędziem badawczym wykorzystanym w realizacji terenowej był wywiad typu IDI. Technika ta jest stosowana bardzo często w studiach przypadku, gdy problem badawczy wydaje się niemal nierozpoznany. Wywiady typu swobodnego nie mają z góry określonego scenariusza rozmowy<sup>60</sup>. Katalog kwestii poruszanych z respondentami nie jest sztywny, a wręcz przeciwnie – rozbudowywany wraz z kolejnymi konwersacjami. Charakter zadawanych pytań zależy w bardzo dużym stopniu od zaangażowania i wiedzy samych rozmówców. Niemniej istnieje pewien ramowy szkic zagadnień, wokół których oscyluje moderator rozmowy i nieustannie czuwa, żeby nie odbiegała ona nazbyt od pierwotnie nakreślonej agendy.

Jak zauważa E. Babbie: „jako badacz terenowy rzadko znajdziesz się w sytuacji, gdy twoim zadaniom będzie towarzyszyć precyzyjnie sformułowana hipoteza, którą trzeba poddać testowaniu. Częściej będziesz starał się zrozumieć

<sup>59</sup> E. R. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, s. 451–454.

<sup>60</sup> W przeciwieństwie do tzw. wywiadów ustrukturyzowanych. Zob. R. Weiss, *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, New York 2005, s. 207.

toczący się proces, którego nie można przewidzieć z góry<sup>61</sup>. W tym duchu też zaprojektowano wstępną koncepcję wywiadu. Zamierzeniem było wydobycie od respondentów informacji o przyczynach niezadowolającego poziomu uczestnictwa wyborczego w wytypowanych gminach. Założono, że w rozmowach należy kierować się podobnymi pytaniami jak w kwestionariuszu. Miało to umożliwić późniejszą konfrontację (tj. wzajemną weryfikację) danych zgromadzonych w arkuszach z informacjami uzyskanymi podczas indagacji. W tym celu sugerowane przez respondentów przyczyny zjawiska niekonkurencyjności elekcji zasłyszane po raz pierwszy, a które nie zostały wyszczególnione w papierowej wersji ankiety, miały być w kolejnych rozmowach przekształcane na pytania. W efekcie pierwotny zestaw zagadnień uległ – szczególnie zaś w finalnej fazie projektu – znacznym przeobrażeniom. Podczas rozmów starano się również wykraczać poza pytania zagregowane w kwestionariuszu i często przesuwac akcent na kwestie w nim pominięte<sup>62</sup>.

Wywiad z każdym z rozmówców został zaplanowany wstępnie na około godzinę. Oczywiście z uwagi na różną wartość badawczą treści przekazywanych przez poszczególnych respondentów czas traktowano (w zależności od sytuacji) dość elastycznie – wydłużając niekiedy znacznie rozmowy, nawet do dwóch godzin, lub skracając je do około 30 minut. Przebieg rozmów utrwalano, co do zasady, za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk<sup>63</sup> oraz odręcznie sporządzanych na bieżąco notatek. Każdy respondent był proszony o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy przed przystąpieniem do jej zasadniczej części. W razie odmowy poprzestawano jedynie na opracowaniu pisemnych zapisków.

Co ważne, okres realizacji terenowej (zob. podrozdział 2.4.4 dotyczący przebiegu badania) zbiegł się w czasie z samym epicentrum toczącej się debaty na temat zmian w Kodeksie wyborczym<sup>64</sup>, w tym ograniczenia limitu kadencji organów wykonawczych i wprowadzenia instrumentów mających na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie politycznym<sup>65</sup>. Zawierania

---

<sup>61</sup> E. R. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, s. 322.

<sup>62</sup> Z uwagi na ograniczoną objętość kwestionariusza ostatecznie musiałem zrezygnować w ankiecie z części początkowo sformułowanych pytań.

<sup>63</sup> Dyktafon cyfrowy i rejestrator telefoniczny.

<sup>64</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.

<sup>65</sup> *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, Dz.U. 2018 poz. 130; M. Roszak, E. Roś, *Projekt PiS: m.in. dwukadencyjność wójtów, burmistrzów, prezydentów; reforma PKW*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1161571%2Cprojekt-pis-min-dwukadencyjnosc-wojtow-burmistrzow-prezydentow%3B-reforma-pkw.html> [dostęp: 12.01.2018].

medialne wokół kwestii wyborczych wzmagały niewątpliwie przemyślenia aktorów lokalnych (w tym samych indagowanych) w kwestii oceny obecnego modelu kompetencyjnego władzy na poziomie gminnym<sup>66</sup>. Z tej przyczyny nadarżający się kontekst sytuacyjny postanowiono wykorzystać, aby przy pomocy pytań o stosunek respondentów do proponowanych zmian zakamufłować chęć uzyskania odpowiedzi pozwalających po części na pośrednią identyfikację czynników klientelistycznych w wyjaśnianiu fenomenu wyborów niekonkurencyjnych. Założono, że osoby popierające projektowaną reformę postrzegają przewagę kompetencyjną wójtów jako czynnik patogenny, sprzyjający rozwojowi sieci klientelistycznych i – w rezultacie – przyczyniający się do spadku poziomu konkurencyjności elekcji, podczas gdy osoby sprzeciwiające się tym zmianom nie wskazują na istnienie takiej współzależności.

#### 2.4.4. Przebieg badania

Badania terenowe zostały przeprowadzone w drugiej połowie 2017 r. Przypomnijmy, że odbyły się one w 10 wytypowanych gminach (zob. podrozdział 2.4.2). Właściwą realizację terenową poprzedził również jeden wyjazd o charakterze pilotażowym, mający na celu wstępne przeprowadzenie krótkich wywiadów oraz przetestowanie opracowanej ankiety. Przedsięwzięcie tej skali wymagało nie tylko poświęcenia wielu godziny pracy, lecz także nakładów finansowych. Fundusze w dużej części zostały pozyskane w ramach dotacji celowej na prowadzenie badań naukowych przez młodych naukowców i uczestników studiów doktoranckich<sup>67</sup>.

Realizacja terenowa w każdej z gmin trwała od dwóch do czterech dni. Długość pobytu w danym miejscu była uzależniona głównie od samego przebiegu badania, tj. dyspozycji czasowej respondentów i przyjętego harmonogramu prac w danej j.s.t. Proces wypełniania ankiet oraz przeprowadzania wywiadów został zrealizowany głównie w siedzibie urzędów wytypowanych gmin. Niekiedy jednak z przyczyn obiektywnych – takich jak np. brak wolnego pomieszczenia, w którym można by swobodnie indagować – badanie musiało się odbyć poza urzędem; zazwyczaj w miejscu zamieszkania respondentów. Podobną ścieżkę postępowania przyjęto w sytuacji, gdy dotarcie

<sup>66</sup> Dzięki tej koincydencji respondenci też z pewnością odważniej formułowali swoje oceny w kwestii obecnego modelu władzy na poziomie lokalnym, co pozostawało nie bez znaczenia dla jakości uzyskanych odpowiedzi.

<sup>67</sup> Podział dotacji celowej Wydziału Filozoficzno-Historycznego UŁ na prowadzenie w 2017 r. badań naukowych przez młodych naukowców i uczestników studiów doktoranckich, temat: „Wybory niekonkurencyjne do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”, kod projektu: B1711400001635.02.

rozmówców do urzędu w umówionym terminie było dla nich zbyt uciążliwe (np. z powodu braku środka lokomocji, niemożności opuszczenia domu).

Generalnie uproszczony przebieg realizacji terenowej miał charakter trójfazowy. Przed przyjazdem potencjalni respondenci spełniający założone kryteria byli proszeni za pośrednictwem kierownictwa urzędu do wzięcia udziału w badaniu. Następnie, po uzyskaniu ich zgody i dotarciu na miejsce badania, przystępowano (w pierwszej kolejności) do rozdania i wypełniania ankiet. Natomiast dopiero po ukończeniu wypełniania ankiet – co niezwykle ważne – realizowano technikę wywiadów pogłębionych. Sekwencja ta (ujęta w formule: „najpierw ankietą, potem wywiad”) miała zapobiec potencjalnemu zafałszowaniu wyników z kwestionariuszy, czyli sytuacji, w której część respondentów byłaby obciążona faktem odbycia uprzednio pogłębionej rozmowy na temat wyborów niekonkurencyjnych<sup>68</sup>.

Ankiety były rozdawane respondentom osobiście (tj. „do rąk własnych”) wraz z prośbą o ich rzetelne wypełnienie, a zbierane – pod koniec pierwszego dnia realizacji. Dystrybucji kwestionariuszy towarzyszył przekaz wyjaśniający temat i cel badania. Podobną procedurę zastosowano w przypadku wywiadów. Zabiegi te podjęto, aby skłonić respondentów do uważnego i rzetelnego udzielania odpowiedzi.

\*\*\*

W trakcie realizacji terenowej rozdano łącznie 237 kwestionariuszy oraz przeprowadzono 64 wywiady bezpośrednie. Łącznie uzyskano zwrotność ankiet na poziomie aż 96,2% (228 ankiet). Tym samym współczynnik odmów (przy uwzględnieniu zarówno nieoddanych ankiet, jak i ankiet pustych) był bardzo mały – ostatecznie wyniósł 6,33% (15 ankiet). Należy zauważyć, że dzięki osobistej dystrybucji kwestionariuszy oraz prośbie o ich rzetelne wypełnianie ankietowani bardzo aktywnie zaangażowali się w prowadzone badanie<sup>69</sup>. Świadczą o tym wyczerpujące (rozbudowane i przemyślane) od-

<sup>68</sup> W przypadku osób wytypowanych zarówno do wypełnienia ankiet, jak i odbycia rozmowy pogłębionej badanie przebiegało zgodnie z zasadą „najpierw kwestionariusz, potem wywiad”. Celem tego zabiegu było uzyskanie ankiet nieobciążonych faktem przeprowadzenia wcześniejszej indagacji (tj. potencjalnym wpływem konwersacji na wskazania udzielane w ankiecie).

<sup>69</sup> Uczestnicy badania byli proszeni o zaangażowanie i pomoc w realizacji tego badania, a także o brak pośpiechu i przemyślane udzielanie odpowiedzi. Argumentem uwiarygadniającym tę prośbę, jak również konieczność uzyskania rzetelnych wyników był z pewnością fakt mojej osobistej obecności w miejscu realizacji badania. Efektu tego zapewne nie udałooby się osiągnąć, stosując wywiad telefoniczny czy ankietę wysyłkową.

powiedzi na pytania otwarte, nierzadko objętościowo wykraczające poza przewidziany dla nich obszar. Co ciekawe, w zbiorze tzw. ankiet wypełnionych stosunkowo rzadko znajdowały się tzw. ankiety wypełnione częściowo, czyli z luką odpowiedzi na poszczególne pytania lub ze wskazaniem na kategorię „nie wiem”. Z uwagi na ich sumarycznie bardzo małą liczebność nie zostały one po prostu wzięte pod uwagę w toku analizy<sup>70</sup>.

Jeżeli chodzi o wywiady bezpośrednie, przyniosły one bardzo interesujący materiał badawczy. W sumie odbyły się aż 64 rozmowy<sup>71</sup>, które łącznie zajęły ponad 80 godzin pracy w terenie. Większość respondentów stanowili radni wybrani w okręgach niekonkurencyjnych oraz wójtowie i ich zastępcy. Indagowani chętnie udzielali odpowiedzi i byli – ogólnie rzecz biorąc – dobrze zaznajomieni z problemem wyborów niekonkurencyjnych. Natomiast 7 osób odmówiło udziału w rozmowie – 4 z uwagi na obowiązki zawodowe, a 3 ze względu na ogólną niechęć do wypowiadania się w sprawach politycznych.

---

<sup>70</sup> Brak udzielonej odpowiedzi przez respondenta na którekolwiek z pytań nie był brany pod uwagę przy analizie wyników w rozdziale 5. Podobnie postępowano z kategorią „nie wiem”.

<sup>71</sup> W przypadku jednego z rozmówców postanowiono poprosić go o możliwość odbycia dodatkowej rozmowy. Cenne spostrzeżenia indagowanego wydawały się mieć bardzo istotną wartość.





# **CZĘŚĆ II**

## **WYNIKI I DYSKUSJA**



# **Rozdział 3**

**PRZYKŁADY WYBORÓW  
NIEKONKURENCYJNYCH  
W SKONSOLIDOWANYCH DEMOKRACJACH**

Po przedstawieniu założeń teoretycznych i metodycznych należałoby stwierdzić, że wybory niekonkurencyjne w jakimś sensie mogą burzyć podstawy zdrowego funkcjonowania demokracji. Jednak czy aby na pewno tak kategoryczne twierdzenie jest uprawnione? Badacze podejmujący tę problematykę zdają się sugerować, że tak naprawdę nie ma większego znaczenia, czy osoba mająca największe szanse na zwycięstwo (czyli zazwyczaj inkumbent) startuje w wyborach bez żadnego konkurenta, czy rywalizuje z kandydatem mającym nikłe perspektywy wyboru<sup>1</sup>. Efekt końcowy jest zazwyczaj taki sam – faworyt otrzymuje mandat. Jednak – jak pokazuje historia wyborczej rywalizacji – nawet słaby konkurent może generować „wzrost napięcia wyborczego” i niepewność o ostateczny wynik<sup>2</sup>. Garry Jacobson, amerykański badacz, w tym kontekście przytacza przykład republikańskiego polityka Duncana Huntera, który nie mając niemal żadnych matematycznych szans na zwycięstwo, niespodziewanie i wbrew wszelkim prognozom pokonał w wyborach do Izby Reprezentantów w 1980 r. Lionela van Deerlina, faworyta z Partii Demokratycznej. *Case* Huntera, zdaniem Jacobsona, potwierdza, że sam fakt wystąpienia konkurencji może rodzić bardzo ważne zmiany w systemie politycznym, m.in. alternację rządzących<sup>3</sup>. Jest to istotne tym bardziej, że samo pojawienie się jakiegoś konkurenta, nawet jeżeli uzyskał on bardzo słaby wynik, może w przyszłości zachęcić innych kandydatów do wyborczej rywalizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, komponent konkurencyjności elekcji sprzyja dynamice szeroko rozumianego procesu politycznego. W tym kontekście wybory niekonkurencyjne można traktować jako jego efekt uboczny – społecznie niepożądany, niemniej jednak często występujący. Zjawisko *uncontested seats* można spotkać w wielu państwach, szczególnie w tych, w których stosuje się większościowe formuły wyborcze<sup>4</sup>. Zastanawiające może być jednak to, że

<sup>1</sup> T. E. Mann, R. E. Wolfinger, *Candidates and Parties in Congressional Elections*, „American Political Science Review” 1980, nr 74(3), s. 617–632.

<sup>2</sup> G. C. Jacobson, J. L. Carson, *The Politics of Congressional Elections*, Boston 2015, s. 72–76.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 72–73; zob. A. D. Cover, D. R. Mayhew, *Congressional Dynamics and the Decline of Competitive Congressional Elections*, „Congressional Quarterly Press” 1977, nr 1, s. 37.

<sup>4</sup> Zjawisko wyborów niekonkurencyjnych może występować w różnych państwach (i zapewne jest obecne np. w krajach azjatyckich), ale ze względu na barierę językową niemożliwe staje się dotarcie do rzetelnych źródeł. Rezultaty wyborów publikowane są niestety w językach narodowych, co znacząco utrudnia (a wręcz uniemożliwia) eksplorację naukową.

wybory niekonkurencyjne występują niezwykle często w skonsolidowanych demokracjach. Innymi słowy, w państwach, w których historyczne doświadczenia powinny raczej suponować badaczowi trend odwrotny (tj. wysoki poziom współzawodnictwa).

### 3.1. Zjawisko *uncontested seats* w Stanach Zjednoczonych

#### 3.1.1. Wybory do Izby Reprezentantów

Elekcje niekonkurencyjne w Stanach Zjednoczonych Ameryki są zjawiskiem powszechnym. Występują na różnych poziomach wyborczej rywalizacji: w wyborach do Kongresu, parlamentów stanowych oraz na poziomie lokalnym. Nie są też ograniczone terytorialnie i spotyka się je we wszystkich stanach, choć w przypadku niektórych z nich – jak zostanie to ukazane w dalszej części – zjawisko *uncontested seats* cechuje większe natężenie i zauważalna za tym faktem przestrzenna zależność<sup>5</sup>.

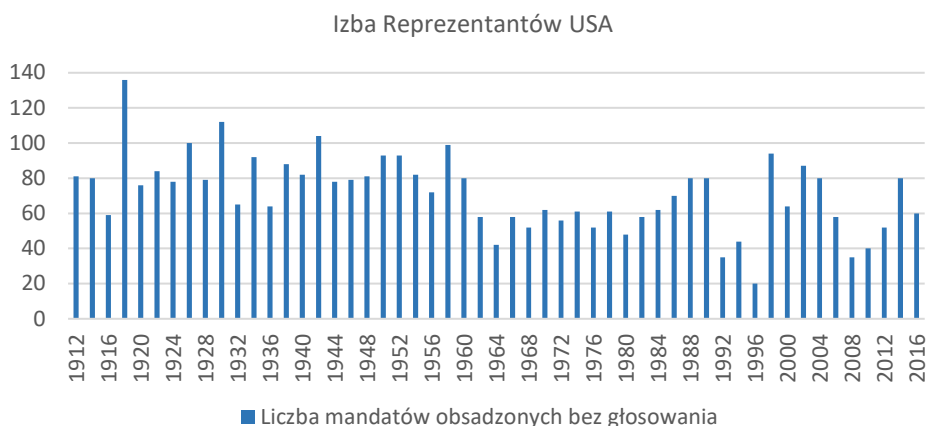
Jak słusznie zauważa Peverill Squire, wybory niekonkurencyjne w USA dotyczą w większym stopniu wyborów do legislatur stanowych (około 34%) niż wyborów do Kongresu (około 14%)<sup>6</sup>. Nie ma jednak w tym nic dziwnego, gdyż wybory federalne cieszą się dużym zainteresowaniem społecznym i elektryzują amerykańską scenę polityczną. Z tego powodu poziom rywalizacji w wyborach federalnych jest większy niż w wyborach stanowych, a co się z tym wiąże, występuje w nich mniejsza liczba mandatów niekonkurencyjnych. Mimo to poziom braku współzawodnictwa nawet na poziomie federacji powinien być alarmujący. Zaniepokojenie to jest zasadne choćby dlatego, że amerykańska demokracja w dyskursie publicznym (również naukowym) jest podawana za przykład najlepiej funkcjonującej oraz dlatego, że poszczególne stany dzięki swojej zarówno przestrzennej, jak i demograficznej wielkości niejednokrotnie mogłyby funkcjonować odrębnie jako niezależne, duże państwa (np. Kalifornia). Dodatkowo tak duży poziom występowania wyborów niekonkurencyjnych mógłby świadczyć o stopniu konsolidacji systemu politycznego, tj. stałości preferencji elektoratów i instytucjonalizacji (a w niektórych przypadkach petryfikacji) systemu partyjnego.

<sup>5</sup> P. Squire, *Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections*, „Studies Quarterly” 1989, nr 14(2), s. 284.

<sup>6</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, nr 25(1), s. 131–132.

Liczba mandatów (*uncontested seats*) lub okręgów niekonkurencyjnych (*uncontested districts/constituencies*), jak zostało wskazane w poprzednich rozdziałach, może zatem posłużyć jako wskaźnik konkurencyjności danej elekcji. Miernik ten został wykorzystany przez Marka Wrightona i Peverilla Squire'a do analizy poziomu konkurencyjności amerykańskiego systemu wyborczego<sup>7</sup>. Stosując go, przyjrzyjmy się zatem liczbie mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych (izba niższa amerykańskiego parlamentu), aby zdiagnozować poziom konkurencyjności poszczególnych elekcji<sup>8</sup>. Do badania zostały wykorzystane dane uzyskane z *U.S. Election Statistics*<sup>9</sup> oraz materiały użyczone autorowi przez prof. M. Wrightona.

Na rysunku 3.1 został przedstawiony graficzny rozkład mandatów niekonkurencyjnych w wyborach do Izby Reprezentantów Amerykańskiego Kongresu w latach 1912–2016. W podanym okresie liczba członków Izby Reprezentantów była stała (435), stąd w tej części analizy wykorzystano miernik niekonkurencyjności elekcji wyrażony w liczbach bezwzględnych<sup>10</sup>. Łącznie badaniu poddano 53 elekcje w cyklu ponad stuletnim (104 lata).



Rysunek 3.1. Liczba mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych w latach 1912–2016

Źródło: opracowanie własne

<sup>7</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition for the US House of Representatives over Time*, „The Journal of Politics” 1997, nr 59(2), s. 452.

<sup>8</sup> W wyborach do Senatu USA zjawisko niekonkurencyjności jest słabiej zauważalne, co nie znaczy, że nie występuje. Rozkład ten wygląda podobnie.

<sup>9</sup> *Voting and Election History*, <https://www.usa.gov/election-results#item-212239> [dostęp: 12.03.2017]; *Federal Election Statistics & Data – Harvard Databases* [http://guides.library.harvard.edu/hks/campaigns\\_elections](http://guides.library.harvard.edu/hks/campaigns_elections) [dostęp: 12.03.2017].

<sup>10</sup> *Apportionment Act of 1911*, <http://legislink.org/us/pl-62-5> [dostęp: 12.03.2017].

Wykres kolumnowy (rysunek 3.1) pokazuje trzy interesujące trendy. Po pierwsze, występuje regularna naprzemienność (fluktuacja) braku konkurencyjności w zależności od typu elekcji (wybory prezydenckie, wybory w trakcie kadencji prezydenta); innymi słowy większa liczba mandatów niekonkurencyjnych cechuje lata, w których nie odbywały się wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych (lata te nie są wyszczególnione na osi X, ale znajdują się w jej podziałce). I odwrotnie, większy poziom konkurencyjności charakteryzuje lata, w których Amerykanie wybierali głowę państwa (lata te uwzględniono na osi odciętych). Po drugie, od lat 60. XX w. można zaobserwować tendencję malejącą mandatów niekonkurencyjnych w wyborach do Izby Reprezentantów. I po trzecie, spadek poziomu konkurencyjności w latach 90. ma charakter raczej incydentalny, krótkotrwały.

Generalnie w analizowanym okresie możemy zanotować ogólny spadek liczby wyborów niekonkurencyjnych. Najniższy poziom występowania takich mandatów miał miejsce w 1996 r. (20 mandatów), co oznacza, że wybory te cieszyły się wyjątkową – jak na warunki amerykańskie – skalą wyborczego współzawodnictwa.

Wzrastający poziom konkurencyjności elekcji i ogólny spadek liczby mandatów niekonkurencyjnych, szczególnie od lat 60., Wrighton i Squire tłumaczą m.in. zniesieniem kontrowersyjnego systemu *cross-filing* w Kalifornii<sup>11</sup>. Choć brakuje polskiego przekładu tego pojęcia, można przyjąć, że była to prawnie dozwolona praktyka umożliwiająca kandydatom startowanie w prawyborach z ramienia więcej niż jednej partii politycznej w nadziei na zredukowanie lub wyeliminowanie konkurentów politycznych z wyborczej rywalizacji. *Cross-filing system* w tym stanie obowiązywał w latach 1913–1959. Kandydaci w stanie Kalifornia mogli wówczas bez żadnych przeszkód formalnych startować w prawyborach, np. zarówno z Partii Republikańskiej, jak i Partii Demokratycznej. Efektem tego nieetycznego zabiegu było nierzadko zdobycie przez tę samą osobę obu partyjnych nominacji i w konsekwencji zabranie jednej z partii możliwości wystawienia kandydata<sup>12</sup>. W związku z tym, że w Kalifornii była do rozdysponowania pokaźna liczba mandatów, Wrighton i Squire założyli, że zinstytucjonalizowane zniesienie procedury *cross-filingu* w 1959 r. powinno podnosić poziom konkurencyjności elekcji, a tym samym powodować spadek sumarycznego odsetka mandatów niekonkurencyjnych w USA<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition...*, s. 458–459.

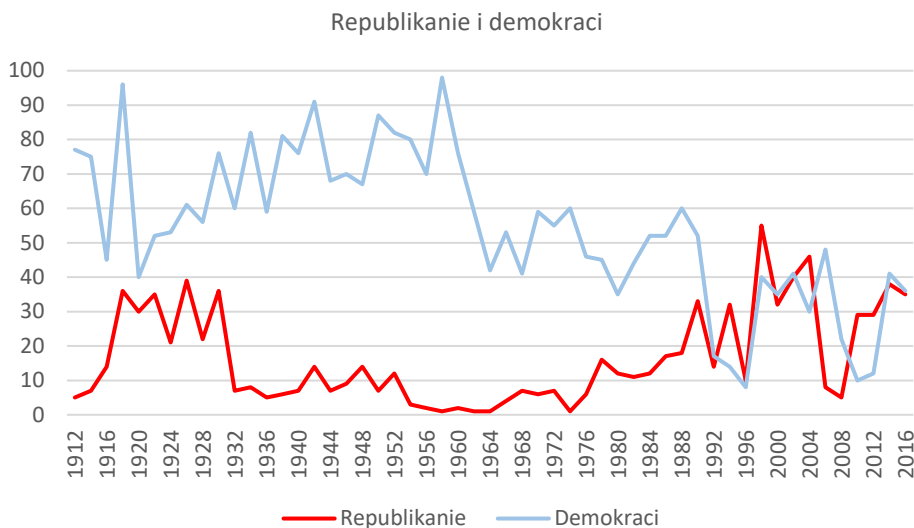
<sup>12</sup> E. Woo, *Stephen L. Zetterberg dies at 92; Democratic attorney's early elective loss helped set Nixon on winning course*, „Los Angeles Times” 2009, <http://www.latimes.com/local/obituaries/la-me-stephen-zetterberg4-2009feb04-story.html> [dostęp: 3.04.2017].

<sup>13</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition...*, s. 459.



Ich przypuszczenia rzeczywiście potwierdziły się w badaniach statystycznych<sup>14</sup>. Na rysunku 3.1 również możemy to zaobserwować.

Podobne, lecz jednocześnie ciekawsze konkluzje możemy wyciągnąć, analizując zjawisko *uncontested seats* odrębnie dla każdej z głównych partii politycznych (Partii Republikańskiej i Partii Demokratycznej). Na rysunku 3.2 przedstawiono liczbę mandatów niekonkurencyjnych dla każdej z nich w badanym okresie i wzajemną relację między nimi.



Rysunek 3.2. Liczba mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca głównym partiom politycznym w latach 1912–2016

Źródło: opracowanie własne

Wizualizacja danych odnoszących się do różnic pomiędzy głównymi partiami politycznymi w liczbie mandatów niekonkurencyjnych pozwala na wyciągnięcie dwóch wniosków generalnych; analogicznych do tych w przypadku analizy sumarycznej liczby tych mandatów dla obu partii. Po pierwsze, możemy zaobserwować naprzemiennosc cykli konkurencyjności dla każdej z partii – w latach, w których odbywały się wybory prezydenckie, widać większy poziom współzawodnictwa (mniejsza liczba mandatów niekonkurencyjnych) niż w latach, w których takich elekcji nie przeprowadzano (większa liczba mandatów niekonkurencyjnych była podyktowana mniejszym zainteresowaniem wyborców tzw. *midterm elections* „wyborami na półmetku ka-

<sup>14</sup> Ibidem, s. 462.

dencji prezydenta<sup>15</sup>). Po drugie, od końca lat 50. XX w. spada sumarycznie współczynnik niekonkurencyjności wyborów, czyli – co do zasady – zwiększa się poziom współzawodnictwa elekcji w Stanach Zjednoczonych.

Niemniej jednak widać również istotne różnice w częstotliwości występowania tzw. *uncontested seats* dla poszczególnych partii. Warto zauważyć, że przeciętnie o wiele większy odsetek mandatów niekonkurencyjnych w badanym okresie (1912–2016) zagospodarowali demokraci (76,8% wszystkich takich mandatów, podczas gdy republikanie zaledwie 23,2%)<sup>16</sup>. Zaobserwujemy też, że w przypadku Partii Demokratycznej widać wyraźnie tendencję malejącą na przestrzeni lat (linia trendu). Partia ta doświadczyła dwóch poważnych spadków w liczbie mandatów niekonkurencyjnych będących w jej posiadaniu: pierwszy miał miejsce w latach 60., a kolejny w latach 90. ubiegłego stulecia.

Przeciwnie w przypadku Partii Republikańskiej (*Grand Old Party* – GOP) można natomiast stwierdzić ogólny trend wzrostowy w przedmiotowej analizie. Niemniej jednak należy zauważyć, że w badanym okresie republikanie doznali interesująco nagłego spadku w liczbie tzw. *uncontested seats* podczas elekcji w 1932 r. W następstwie tego GOP w kolejnych latach (1932–1974) odnotowywała ich bardzo niski poziom – przeciętnie tylko 6,2%. Jedną z możliwych prób wyjaśnienia tego regresu jest tzw. *realigning election*, czyli amerykański termin politologiczny oznaczający fazę diametralnej zmiany w systemie politycznym<sup>17</sup>. Wówczas jedna partia, rządząca przez dłuższy czas, zostaje zastąpiona przez partię opozycyjną. Partia Republikańska doświadczyła takiego „przegrupowania” (*realignmentu*) właśnie w 1932 r., straciwszy dominującą pozycję na amerykańskiej scenie politycznej. Wcześniej podobne zjawisko wystąpiło w 1886 r., gdy to Partia Demokratyczna utraciła status partii wiodącej na rzecz Partii Republikańskiej właśnie. Inny *realignment* nastąpił np. w wyborach w 1994 i 2010 r.<sup>18</sup>, co też można dostrzec na rysunkach, podążając skrupulatnie za trendem demokratów (rysunki 3.1 i 3.2).

W ostatnich trzech dekadach natomiast stan posiadania mandatów niekonkurencyjnych przez republikanów znacząco wzrósł w porównaniu do lat ubiegłych. W 1994 r., po raz pierwszy w analizowanym okresie, GOP zagospodarowała więcej takich mandatów niż Partia Demokratyczna. Ten ewenement nastąpił jeszcze tylko czterokrotnie podczas elekcji w latach 1998, 2004,

<sup>15</sup> S. J. Rosenstone, J. M. Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York 1993, s. 178–179.

<sup>16</sup> Obliczenia własne.

<sup>17</sup> D. T. Canon, D. J. Sousa, *Party System Change and Political Career Structures in the US Congress*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, nr 17(3), s. 347–348.

<sup>18</sup> Zob. *Realigning Elections*, <http://www.hank-edmondson.com/amgovchapt7/realigning-elections.html> [dostęp: 28.03.2017].

2010, 2012. Wskazany trend może świadczyć o rosnącej przewadze republikanów na amerykańskiej scenie politycznej.

Z rysunku 3.2 nie wynika jednak zależność mówiąca o tym, że gdy liczba mandatów niekonkurencyjnych jednej z partii rośnie, to liczba takich mandatów będących w posiadaniu drugiej spada i odwrotnie. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla tych zmiennych, choć przebiega w oczekiwanym kierunku, to nie osiąga poziomu znacznej zależności statystycznej (wynosi:  $-0,35$ ). Teza ta zatem, w świetle powyższych danych, nie jest uprawniona.

W literaturze naukowej wskazuje się natomiast na inną zależność<sup>19</sup>. Chodzi o wpływ regionu na częstotliwość występowania wyborów niekonkurencyjnych<sup>20</sup>. William Keefe i Morris Ogul twierdzą, że znaczna część okręgów niekonkurencyjnych ma miejsce w stanach tzw. Południa<sup>21</sup>. Prześledźmy zatem różnicę w partyjnej rywalizacji w tym regionie. Przez „stany południowe” rozumieć będą za Squire'em tradycyjne Południe (tzw. *Confederate States of America lub Solid South*), czyli 11 stanów, które zawiązały Konfederację podczas wojny secesyjnej<sup>22</sup>.

Na rysunku 3.3 przedstawiono liczbę mandatów niekonkurencyjnych dla każdej z głównych partii w stanach tzw. Południa. Wnioski, które wypływają nawet z pobieżnej analizy, zdają się sugerować konkluzje podobne do tych z poprzednich wykresów<sup>23</sup>. Występują jednak subtelne, a zarazem ważne, różnice wymagające komentarza.

Republikański wzrost liczby mandatów niekonkurencyjnych w stanach południowych przyspiesza zwłaszcza od połowy lat 70. ubiegłego stulecia. Jeżeli dołączymy do tego wnioski wynikające z rysunku 3.2, możemy zaobserwować, że siła GOP – mierzona jako uzysk z braku wyborczego współzawodnictwa – systematycznie rośnie już od lat 60. Spoglądając na powyższy rysunek, można zauważyć, że republikanie w okresie poprzedzającym, tj. w latach 1912–1962, niemal nie dysponowali żadnym zasobem mandatów niekonkurencyjnych, pozwalających im na zbudowanie przewagi wyborczej.

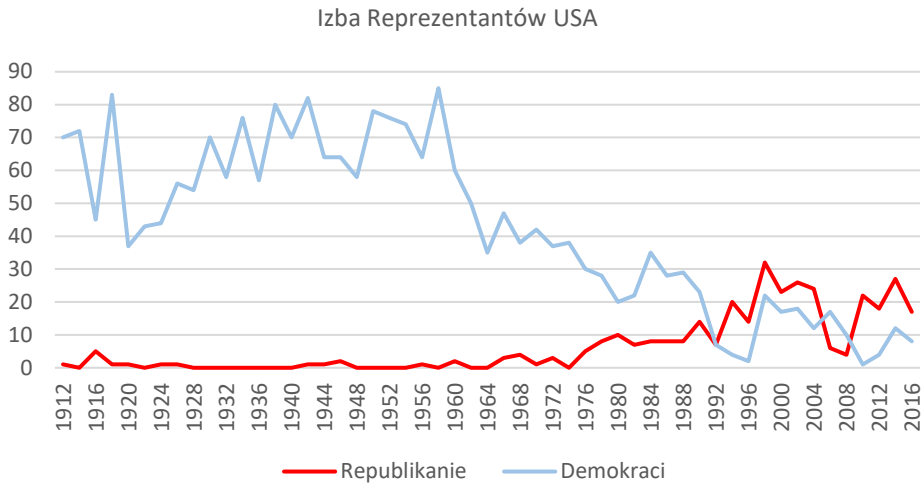
<sup>19</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition...*, s. 450–460.

<sup>20</sup> Wcześniej powiedzieliśmy już, że wybory niekonkurencyjne są fenomenem ogólnofederalnym. Jednak chodzi tutaj nie o sam fakt występowania, ale natężenie i częstotliwość zjawiska.

<sup>21</sup> W. J. Keefe, M. S. Ogul, *The American Legislative Process in the United States*, Trenton 1985, s. 88.

<sup>22</sup> Karolina Południowa, Missisipi, Alabama, Floryda, Georgia, Luizjana, Teksas, Wirginia, Tennessee, Arkansas i Karolina Północna.

<sup>23</sup> W *Aneksie* umieściłem dla lepszego zilustrowania dodatkowe wykresy ukazujące zjawisko *uncontested seats* odrębnie dla poszczególnych partii politycznych. Wykresy A1 i A2 przedstawiają liczbę okręgów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadającej danym partiom w latach 1912–2016, zaś wykresy A3 i A4 uwzględniają ich czynnik regionalny.



Rysunek 3.3. Liczba mandatów niekonkurencyjnych w stanach tzw. Południa do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca głównym partiom politycznym w latach 1912–2016

Źródło: opracowanie własne

Wynikało to z siły Partii Demokratycznej w tym regionie. Partia ta, pod względem występowania *uncontested seats* bezspornie dominowała w tradycyjnie konserwatywnym Południu aż do 1964 r., kiedy można zaobserwować duży spadek liczby takich mandatów<sup>24</sup>. Philip Converse, Aage Clausen i Warren Miller, badając wzrost znaczenia i zmienność stanów południowych, sugerują, że przełomowa w tym kontekście była prezydencka kampania wyborcza właśnie w 1964 r.<sup>25</sup> Wówczas urzędujący prezydent wywodzący się z Partii Demokratycznej – Lyndon B. Johnson – przytłaczającą przewagą głosów pokonał pochodzącego ze stanu Arizona, republikańskiego kandydata – Barry’ego Goldwatera. Choć partia przegrała wybory z kretesem, to jednak

<sup>24</sup> W Stanach Zjednoczonych istnieje określenie (tzw. demokraci z Południa) wyjaśniające efekt wyborczy południowych stanów USA, w których pomimo że większość wyborców deklaruje poparcie dla Partii Demokratycznej, to w wyborach często wygrywają kandydaci Partii Republikańskiej. Zjawisko to jest konsekwencją wojny secesyjnej, gdy Unia, czyli Północ, była rządzona przez republikańskiego prezydenta, a Konfederacja Stanów Południowych przez demokratę. Jest to także połączone ze specyficznym typem amerykańsko-południowej kultury politycznej. Zob. B. L. Fife, G. M. Miller, *Political Culture and Voting Systems in the United States: An Examination of the 2000 Presidential Election*, Westport 2002, s. 23.

<sup>25</sup> P. Converse, A. Clausen, W. Miller, *Electoral Myth and Reality: the 1964 Election*, „American Political Science Review” 1965, nr 59(2), s. 321–336.

– jak zaznaczają badacze – zadziałała na korzyść GOP i przyczyniła się do zmiany stref wpływów na politycznej mapie Stanów Zjednoczonych<sup>26</sup>.

Od 1994 r. natomiast możemy zaobserwować, że w stanach tzw. Południa Partia Republikańska systematycznie zwiększa stan posiadania mandatów cechujących się brakiem wyborczego współzawodnictwa. W samej Florydzie republikanie uzyskali w ten sposób aż 9 mandatów<sup>27</sup>. Co więcej, w okresie 1994–2016, w którym odbyło się 12 elekcji, już tylko dwukrotnie demokraci zdołali pokonać Partię Republikańską. Świadczy to o niesłabnącej i korzystnej tendencji dla GOP.

Rola stanów południowych w wyjaśnianiu zjawiska *uncontested seats* zasługuje zatem na szczególne podkreślenie. Jest to bardzo mało konkurencyjny region. W niektórych stanach proporcja mandatów niekonkurencyjnych oscyluje w granicach nawet aż 50% (Arkansas) czy 60% (Luizjana). Wynika to z faktu, że historycznie parlamenty stanów tzw. Południa często były zdominowane przez Partię Demokratyczną. Przykładowo, w wyborach w 1960 r. niemal w połowie stanów tego regionu kandydaci z tej partii uzyskali pełną pulę mandatów możliwych do zdobycia<sup>28</sup>. Dopiero od połowy lat 60. ubiegłego stulecia obserwuje się w legislaturach stanów południowych „*mini-realignment*” – podziały partyjne i rezultaty wyborów zaczynają rozkładać się podobnie jak w innych częściach kraju.

Różnice regionalne w częstotliwości występowania zjawiska *uncontested seats* cechować będą także wybory przeprowadzane na niższym szczeblu zasadniczego podziału administracyjnego.

### 3.1.2. Wybory do legislatur stanowych

Zasygnalizowaliśmy już wcześniej, że wybory do Izby Reprezentantów cieszą się większym poziomem konkurencyjności, a tym samym mniejszą liczbą mandatów niekonkurencyjnych niż wybory do parlamentów poszczególnych stanów. Spojrzenie na tę różnicę jest istotne przede wszystkim z tego powodu, że w wyniku procesu decentralizacji i przekazania znacznego katalogu zadań na niższy szczebel podziału terytorialnego parlamenty stanowe stały się centralnym miejscem podejmowania kluczowych decyzji w sferze politycznej. Tym samym poziom konkurencyjności powinien teoretycznie wzrastać wraz z poziomem istotności danego ośrodka decyzyjnego. Jednak czy tak jest na pewno?

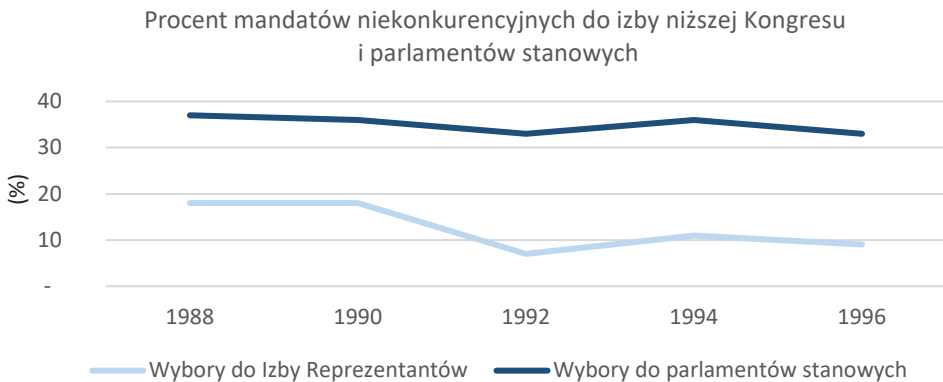
---

<sup>26</sup> Goldwater zdobył zaledwie 52 głosy elektorskie, podczas gdy Johnson 486. Zob. D. T. Cannon, *The Emergence of the Republican Party in the South, 1964–1988*, [w:] *In The Atomistic Congress: An Interpretation of Congressional Change*, red. A. Hertzke, R. Peters, New York 1992, s. 73–78; por. E. Black, M. Black, *Politics and Society in the South*, London 1989.

<sup>27</sup> M. Wrighton, P. Squire, *Uncontested Seats and Electoral Competition...*, s. 455.

<sup>28</sup> C. Klarner, *Competitiveness in State Legislative Elections: 1972–2014*, [https://ballotpedia.org/Competitiveness\\_in\\_State\\_Legislative\\_Elections:\\_1972-2014](https://ballotpedia.org/Competitiveness_in_State_Legislative_Elections:_1972-2014) [dostęp: 15.04.2017].

Rysunek 3.4 ilustruje zależność pomiędzy procentem mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów a procentem mandatów niekonkurencyjnych do parlamentów (obu izb) 50 stanów w okresie 1988–1996<sup>29</sup>. Przyglądając się tej wizualizacji, możemy zauważyć, że różnica w poziomie konkurencyjności jest dość istotna. Przeciętnie 35% mandatów niekonkurencyjnych występuje na poziomie stanów, podczas gdy na szczeblu federalnym osiąga średnio jedynie 13%. Rysunek 3.4 przesłania jednak dysproporcje zachodzące w ramach poszczególnych stanów. Dla przykładu podczas elekcji w 1996 r., w stanie Arkansas, zdominowanym przez demokratów, blisko 2/3 wszystkich mandatów stanowiły mandaty niekonkurencyjne, natomiast w stanie Massachusetts w każdym okręgu startowało co najmniej dwóch kandydatów<sup>30</sup>. Stąd, choć przeciętnie poziom niekonkurencyjności na poziomie stanów jest większy niż w przypadku Izby Reprezentantów, należy mieć na względzie, że są stany, w których współczynnik konkurencyjności elekcji jest zadowalający<sup>31</sup>.



Rysunek 3.4. Udział procentowy mandatów obsadzanych bez głosowania do Izby Reprezentantów i parlamentów stanowych w okresie 1988–1996

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z analizy zawartych w artykule: P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, nr 25(1), s. 133, 141

<sup>29</sup> Podobne badanie, lecz w dłuższym okresie (1970–2002), przeprowadzili David Konisky i Michiko Ueda, mierząc poziom występowania wyborów niekonkurencyjnych w poszczególnych stanach. Wnioski są analogiczne. Por. D. M. Konisky, M. Ueda, *The Effects of Uncontested Elections on Legislator Performance*, „Legislative Studies Quarterly” 2010, nr 36(2), s. 202.

<sup>30</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, s. 132.

<sup>31</sup> Należy zauważyć, że we wszystkich 50 stanach jest do obsadzenia blisko 7500 mandatów. Poszczególne stany różnią się pod względem liczebności poszczególnych legislatur. Przykładowo w stanie New Hampshire jest ich 424, natomiast w stanie Alaska 60.

Niemniej ważną obserwacją jest to, że poziom konkurencyjności wyborów na poszczególnych szczeblach przebiega według tego samego trendu. Innymi słowy, gdy w Izbie Reprezentantów spada odsetek mandatów niekonkurencyjnych, z reguły maleje równocześnie odsetek takich mandatów w wyborach stanowych. I odwrotnie – wzrost poziomu konkurencyjności, co do zasady, przebiega dla obu typów elekcji w tym samym momencie. Może to sugerować zależność mówiącą o tym, że zainteresowanie tych dwóch rodzajów elekcji jest ze sobą silnie sprzężone (współczynnik korelacji Pearsona wynosi 0,86 i niewątpliwie może potwierdzać to przypuszczenie). Wychodząc z tego założenia, możemy przyjąć *a priori*, że brak jest dowodów (przynajmniej nie zostały one dotąd stwierdzone) na istnienie jakichś innych, strukturalnych różnic w skali oraz zasięgu występowania zjawiska *uncontested seats* pomiędzy tymi dwoma poziomami elekcji niż te wynikające po prostu z ich odmiennej specyfiki<sup>32</sup>.

Podsumowując tę część rozważań, możemy stwierdzić, że paradoksalnie poziom konkurencyjności elekcji w Stanach Zjednoczonych, mierzony poprzez częstotliwość występowania mandatów niekonkurencyjnych, systematycznie wzrasta (maleje liczba mandatów niekonkurencyjnych). W ostatnich latach amerykańska demokracja pod tym względem ma się o wiele lepiej niż kiedykolwiek wcześniej. Nie znaczy to jednocześnie, że tak duży odsetek mandatów niekonkurencyjnych – z punktu widzenia teorii demokracji – jest społecznie pożądany. W związku z tym zasadne wydaje się skoncentrowanie nie tyle na liczbowych determinantach zjawiska, ile na przyczynach powodujących niedostatek wyborczego współzawodnictwa.

### 3.1.3. Przyczyny zjawiska *uncontested seats* w USA

#### *Redistricting*

Jednym z najczęściej podnoszonych przez badaczy argumentów przemawiających za wzrostem niekonkurencyjności elekcji w Stanach Zjednoczonych jest tzw. *redistricting*<sup>33</sup>. Jest to cykliczna procedura polegająca głównie na zmianie wielkości i kształtu granic okręgów wyborczych w celu dostosowania ich do faktycznie obserwowanych i nieuniknionych zmian demograficznych

<sup>32</sup> Potwierdza to charakter rywalizacji wyborczej na szczeblu stanowym. Został on dobrze rozpoznany i przeanalizowany w literaturze politologicznej. Zob. T. M. Holbrook, E. Van Dunk, *Electoral Competition in the American States*, „American Political Science Review” 1993, nr 87(4), s. 955–962.

<sup>33</sup> S. E. Masket, J. Winburn, G. C. Wright, *The Gerrymanderers Are Coming! Legislative Redistricting Won't Affect Competition or Polarization Much, No Matter Who Does It*, „Political Science and Politics” 2012, nr 45(1), s. 39–41.

wśród elektoratu (migracja, zmiany w strukturze ludnościowej i etnicznej okręgów). Raz na 10 lat następuje przegląd wszystkich okręgów wyborczych i dokonuje w nich korekt, uaktualnień spisu wyborców, a nierzadko również znaczących przeobrażeń całych obszarów wyborczych. Przegląd ów prowadzi często do oskarżeń o próby manipulowania procesem wyborczym (*gerrymandering*). Ten ostatni pogląd stał się niezwykle modny po 2005 r., gdy Arnold Schwarzenegger, gubernator stanu Kalifornia, rozpoczął publiczną dyskusję o wpływie *redistrictingu* na rosnący problem spadku wyborczego współzawodnictwa. „Statystyki są wymowne: ze 135 mandatów w wyborach kongresowych i stanowych żaden nie zmienił właściciela, powtarzam żaden mandat nie przypadł innej partii; czy takiej chcemy demokracji?” – mówił<sup>34</sup>. Słowa Schwarzeneggera wywołały medialną burzę, zwracając uwagę opinii publicznej na ten ważny i naglący problem.

Nie ulega wątpliwości, że w czasach współczesnych łatwo dostępne są narzędzia pozwalające na dokładne zidentyfikowanie grup wyborców i wyrysowanie granic okręgów sprzyjających jednemu z ugrupowań. W Stanach Zjednoczonych stosuje się System Informacji Geograficznej (GIS), umożliwiający bardzo precyzyjne zdefiniowanie charakteru danego obszaru wyborczego<sup>35</sup>. Powoduje to, że partia kontrolująca proces podziału jakiegoś stanu na okręgi wyborcze świadomie wykorzystuje ten instrument w celu redukcji wyborczego ryzyka. W ten sposób tworzą się tzw. „okręgi bezpieczne”, w których możliwość uzyskania mandatu przez konkurencyjne ugrupowanie w zasadzie jest bliska zeru. W takich okręgach podmioty polityczne oraz politycy, dokonując racjonalnej kalkulacji szans, często decydują się na wycofanie się z wyborczej rywalizacji. Prowadzi to do wystąpienia zjawiska *uncontested seats*.

Spójrzmy ponownie na rozkład liczby mandatów niekonkurencyjnych, które przypadają dla poszczególnych partii politycznych (rysunek 3.2). Zauważymy wówczas, że demokraci w XX w. cieszyli się pod tym względem znaczną przewagą nad republikanami. Fakt, że Partia Demokratyczna w tym okresie dominowała w stanowych legislaturach i była odpowiedzialna w większości z nich za proces podziału na okręgi wyborcze, może tłumaczyć tę dysproporcję. Stąd powszechne stały się głosy sugerujące konieczność odpolitycznienia

<sup>34</sup> A. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Don't Blame Redistricting for Uncompetitive Elections*, „Political Science and Politics” 2006, nr 39(1), s. 87.

<sup>35</sup> System Informacji Geograficznej bazuje na specjalnych danych z tzw. bloków spisowych (*census blocks*). Są to sztuczne jednostki podziału statystycznego. Liczą około stu mieszkańców. Z reguły *census blocks* obejmują pojedyncze budynki mieszkalne, bloki, domy jednorodzinne. Wyznaczane są na podstawie planów przestrzennego zagospodarowania. Zob. M. Pierzgałski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII, s. 20.



procedury *redistrictingu* i przeniesienie kompetencji w przedmiotowej sprawie z parlamentów stanowych do niezależnych i bezpartyjnych ciał (np. zewnętrznych komisji eksperckich<sup>36</sup>). Warto zauważyć w tym kontekście, że aż w 37 stanach to właśnie stanowe legislatury, zdominowane przez jedną lub drugą partię, kierowały procesem delimitacji<sup>37</sup>.

Zadając pytanie o wpływ procesu podziału na okręgi wyborcze w Stanach Zjednoczonych na rosnącą liczbę okręgów niekonkurencyjnych, należy wskazać, że badacze nie są zgodni co do jego następstw. Często spotyka się opinie, które wprost sugerują negatywne implikacje procedury demarkacji granic na wyborczą konkurencyjność. Patrick Basham i Dennis Polhill utrzymują, że proces ten prowadzi do „kartelizacji parlamentów stanowych” poprzez „zabezpieczenie stanu posiadania inkumbentów i maksymalizowanie przewagi partii politycznej w danym stanie”<sup>38</sup>. Z kolei Amihai Glazer, Bernard Grofman i Marc Robbins twierdzą, że cykliczna procedura ma neutralny, a nawet pozytywny wpływ na wzrost poziomu konkurencyjności elekcji<sup>39</sup>.

Alan Abramowitz, Brad Alexander i Matthew Gunning przeprowadzili badania, z których wynika, że brak jest jednoznacznych dowodów na jakąkolwiek zależność pomiędzy cyklem *redistrictingu* a nagłym wzrostem liczby mandatów niekonkurencyjnych<sup>40</sup>. Analizując trzy istotne etapy dla procedury wyznaczania granic okręgów (1980–1982, 1990–1992, 2000–2002), badacze ci nie zdiagnozowali znaczących zmian w występowaniu okręgów bezpiecznych w pierwszych wyborach następujących po dokonaniu zmian, które mogłyby zapowiadać nasilenie zjawiska *uncontested seats*. Według nich, jeśli już jakiś związek występuje (tj. spadek poziomu konkurencyjności), zazwyczaj można go zaobserwować w dłuższej perspektywie czasu. Innymi słowy najciekawsze zmiany zachodzą w okresie pomiędzy cyklami, a nie zaraz po zakończeniu procedury *redistrictingu*.

Seth Masket, Jonathan Winburn i Gerald Wright przeprowadzili podobne badanie, z tą różnicą, że skoncentrowali się dodatkowo na typie organu dokonującego delimitacji okręgów wyborczych<sup>41</sup>. Z przeprowadzonej przez nich analizy wynika, że gdy za tę procedurę była odpowiedzialna jedna z partii, to obserwowano – co ciekawe – mniejszą liczbę okręgów niekonkurencyjnych

<sup>36</sup> A. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Don't Blame Redistricting...*, s. 87–89.

<sup>37</sup> J. Levitt, *A Citizen's Guide to Redistricting*, New York 2010, s. 20–23.

<sup>38</sup> P. Basham, D. Polhill, *Uncompetitive Elections and the American Political System*, „Policy Analysis” 2005, nr 547, s. 5.

<sup>39</sup> A. Glazer, B. Grofman, M. Robbins, *Partisan and Incumbency Effects of 1970s Congressional Redistricting*, „American Journal of Political Science” 1987, nr 31(3), s. 681–690.

<sup>40</sup> A. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Don't Blame Redistricting...*, s. 89–90.

<sup>41</sup> S. E. Masket, J. Winburn, G. C. Wright, *The Gerrymanderers Are Coming!*, s. 41–42.

niż w przypadku, gdy demarkacji dokonywały komisje niezależne, nawet gdy w ich skład wchodził przedstawiciel dwóch głównych ugrupowań.

Z przytoczonych prób wyjaśnienia wpływu procedury zmiany granic okręgów wyborczych na wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia elekcji niekonkurencyjnych, niemożliwe staje się jednoznaczne określenie charakteru i kierunku wzajemnej relacji tych zmiennych. Można natomiast pokusić się o stwierdzenie, że każda cykliczna próba dokonania zmiany na mapie wyborczej może rodzić nadzieję potencjalnych kandydatów na nieprzewidywalność rezultatów elekcji, a tym samym nieznacznie zwiększać (nawet okazjonalnie) poziom zainteresowania udziałem w wyborach. W tym kontekście *redistricting* ma skutek pozytywny. Jest to istotne spostrzeżenie. Wszak przypomnijmy, że wzrost liczby okręgów niekonkurencyjnych zanotowano między jego cyklami, a nie zaraz po ich zakończeniu. Jeżeli zatem *redistricting* bezpośrednio nie przyczynia się do wzrostu liczby mandatów niekonkurencyjnych, to co może go powodować? Skąd się biorą mylne, ale niestety powszechne opinie o wpływie procedury wyznaczania granic okręgów na spadek poziomu konkurencyjności elekcji? Wyjaśnienie tej zagwozдки może leżeć w specyficznych cechach poszczególnych okręgów wyborczych, które w sposób nie do końca uprawniony łączą się z samym procesem *redistrictingu*.

### **Specyficzne cechy okręgu wyborczego**

W zależności od typu okręgu (okręg kongresowy, stanowy, lokalny), jego przestrzennego usytuowania na mapie, charakteru topograficznego i specyficznej charakterystyki będziemy obserwowali dużą zmienność w częstotliwości występowania mandatów niekonkurencyjnych. Nie ulega wątpliwości, że część okręgów cechuje wyższy poziom konkurencyjności. Skąd się bierze? Po pierwsze zauważmy, że Stany Zjednoczone są państwem niezwykle zróżnicowanym, zamieszkałym przez różne mniejszości narodowe i etniczne, które są skoncentrowane głównie w stanach tzw. Południa. Niejednorodność rozmieszczenia tych mniejszości, a co się z tym wiąże, również różnorodność struktury etnograficznej okręgu będzie powodować odmienne skutki dla wyborczej rywalizacji. Po drugie, Amerykanie integrują się często wokół małych zbiorowości. Solidaryzują się z najbliższym otoczeniem, tworząc grupy bardzo spójne, niejednokrotnie także pod względem sympatii i preferencji politycznych.

Nieprzypadkowo zatem w Stanach Zjednoczonych pojawiają się tzw. ***majority-minority districts***<sup>42</sup>, czyli okręgi wyborcze, w których przewagę

---

<sup>42</sup> Okręgi dające przewagę mniejszościom powstały w procesie politycznym jako skutek przeciwdziałania dyskryminacji osób zamieszkujących w stanach historycznie obciążonych praktykami ograniczania praw wyborczych niektórych grup rasowych

posiadają „grupy mniejszościowe”. Aby dany okręg przypisać do tej kategorii przynajmniej 50% populacji musi stanowić grupa różniąca się od większości przynależnością narodową, rasową lub etniczną. Okręg zaliczyć można jako dający przewagę mniejszościom również wtedy, gdy populacja mniejszości jest mniej liczna, ale wystarczająco zwarta terytorialnie oraz dodatkowo jest politycznie spójna, a więc głosując solidarnie (tj. blokowo), jest w stanie (przy wsparciu innych grup mniejszościowych) wybrać preferowanego przez siebie kandydata<sup>43</sup>. Okręgi takie występują głównie w stanach południowych (większy odsetek ludności afroamerykańskiej i latynoskiej) i charakteryzują się tym, że jedna z partii politycznych wygrywa dużą przewagą głosów. *Majority-minority districts*, choć bardzo skomplikowane pod względem demograficznym (i jednocześnie ideologicznie spójne), cechuje zatem większe prawdopodobieństwo wystąpienia niedoboru kandydatów niż okręgi, w których struktura etnopolityczna jest bardziej zróżnicowana<sup>44</sup>. Dla przykładu, jeżeli okręg wyborczy zamieszkują w podobnych proporcjach populacje grup mniejszościowych i większościowych, a ponadto grupy te głosują na innych kandydatów, mówi się, że głosowania takie są „rasowo spolaryzowane”. Oznacza to, że wynik elekcji jest niepewny, co przyciąga większą liczbę kandydatów i redukuje prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *uncontested seats*.

Kolejną właściwością okręgu wyborczego, która może wpływać na częstotliwość pojawiania się elekcji niekonkurencyjnych, jest tzw. **wielkość okręgu** (ang. *district magnitude*). Powszechnie kojarzymy, że w USA stosuje się system większości względnej w okręgach jednomandatowych. To twierdzenie nie jest natomiast do końca uprawnione. Takie stany, jak Arizona, New Jersey, Dakota Południowa w wyborach do legislatur stanowych używają okręgów wielomandatowych (WOW)<sup>45</sup>. Innych 10 stanów, choć z nich nie korzysta, prawnie dopuszcza taką możliwość. Generalnie, blisko 15% przed-

---

i etnicznych. Bariery dostępu do procedury wyborczej w szczególności dla Afroamerykanów zostały zniesione w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia. W dokumencie *The Voting Rights Act*, powstały nawet specjalne sekcje (Sekcja II i Sekcja V), które regulują kwestie zapobiegania dyskryminacji podczas wyborów. Zob. M. Pierzgałski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 16–17.

<sup>43</sup> Przykładowo w 2015 r. w Stanach Zjednoczonych aż 123 okręgi, w których wybierano członków Izby Reprezentantów (ok. 26% wszystkich okręgów) miało charakter tzw. *majority-minority districts*. Jednym z takich okręgów był okręg nr 15 w stanie Teksas, w którym tzw. *Hispanic* stanowili wówczas ok. 80,58% mieszkańców. Innym przykładem jest okręg nr 5 w stanie Alabama, gdzie ludność czarnoskóra stanowiła 63,38%. Zob. *Majority-minority Districts*, [https://ballotpedia.org/Majority-minority\\_districts](https://ballotpedia.org/Majority-minority_districts) [dostęp: 21.04.2017].

<sup>44</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, s. 139–140.

<sup>45</sup> Zob. rysunek A.5 w *Aneksie*.

stawiciele zasiadających w parlamentach stanowych wybieranych jest właśnie w okręgach, do których przypisano więcej niż jeden mandat<sup>46</sup>. Jak pokazują badania, inkumbentom w okręgach wielomandatowych trudniej otrzymać reelekcję niż kandydatom startującym w JOW<sup>47</sup>. Z tego powodu przypuszczalnie w większych okręgach powinno się notować mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia mandatów niekonkurencyjnych. Badania na poziomie stanów potwierdzają, że stosowanie okręgów wielomandatowych przyczynia się do wzrostu poziomu konkurencyjności elekcji, a zarazem spadku liczby mandatów obsadzanych bez realnej alternatywy<sup>48</sup>.

Liczbę *uncontested seats* może determinować także inna, specyficzna cecha okręgu wyborczego, jaką jest – zachodzący w jego granicach – tzw. poziom potencjalnego ryzyka wyborczego. Chodzi o to, że w poszczególnych okręgach określa się stopień szans na uzyskanie mandatu, a zarazem perspektywę wyborczej porażki. W tym ujęciu dokonuje się klasyfikacji okręgów wyborczych na dwa podstawowe typy: 1) okręgi bezpieczne (ang. *safe districts*) i 2) okręgi wyrównanej (tj. nieprzewidywalnej) rywalizacji (ang. *toss-up districts*).

W przypadku występowania okręgów bezpiecznych prawdopodobieństwo uzyskania mandatu przez partię opozycyjną jest bardzo małe. Rezultaty wyborów na takich obszarach wyborczych można bez trudu przewidzieć – wygrywa w nich niemal zawsze kandydat startujący pod auspicjami partii dominującej na danym terenie. Zaklasyfikowanie jakiegoś okręgu jako bezpiecznego wynika natomiast ze specyficznego rozkładu głosów wyborców i stopnia przewagi jednej partii nad drugą. Przyjmuje się, że *safe district* to okręg wyborczy, w którym kandydat zdobył przynajmniej o 10% więcej głosów niż jego konkurent. Bezpiecznym okręgiem republikańskim będzie więc taki, w którym kandydat z GOP uzyskał co najmniej 10 punktów procentowych więcej niż pretendent do uzyskania mandatu z Partii Demokratycznej. Analogicznie, bezpiecznym okręgiem dla demokratów będzie taki, w którym przewaga nad członkiem Partii Republikańskiej wyniesie przynajmniej 10%. Natomiast, jeżeli różnica głosów pomiędzy dwoma głównymi kandydatami w danym okręgu jest mniejsza niż 10 punktów procentowych, uważa się, że okręg taki jest konkurencyjny i określa się go wówczas mianem „okręgu wyrównanych szans” (*toss-up districts*). Jest to okręg (często klasyfikowany z perspektywy inkumbenta jako okręg dużego ryzyka, z ang. *high-risk*), który cechuje się nieprzewidywalnością rezultatu elekcji. Startowanie w nim może

<sup>46</sup> *Ballotpedia MMD*, [https://ballotpedia.org/State\\_legislative\\_chambers\\_that\\_use\\_multi-member\\_districts](https://ballotpedia.org/State_legislative_chambers_that_use_multi-member_districts) [dostęp: 21.04.2017].

<sup>47</sup> G. W. Cox, S. Morgenstern, *The Incumbency Advantage in Multimember Districts: Evidence from the US States*, „Legislative Studies Quarterly” 1995, nr 20(3), s. 329.

<sup>48</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, s. 139.

być bardzo opłacalne dla kandydata z partii opozycyjnej, gdyż szanse na uzyskanie mandatu są znacznie większe niż w przypadku okręgów bezpiecznych (klasyfikowanych z perspektywy inkumbenta jako okręgi niskiego ryzyka, z ang. *low-risk*).

Rola okręgów bezpiecznych w wyborach amerykańskich systematycznie rośnie. Abramowitz, Alexander i Gunning obliczyli, że w wyborach do Izby Reprezentantów w 2000 r. 96% procent okręgów, klasyfikowanych jako bezpieczne dla demokratów, ponownie zostało zagospodarowanych przez tę partię<sup>49</sup>. Z kolei Partia Republikańska odniosła zwycięstwo w blisko 91% takich okręgów<sup>50</sup>. Dla kontrastu – w okręgach o „wyrównanych szansach” demokraci zwyciężyli w 47% przypadków, a republikanie w 53%<sup>51</sup>.

W *Aneksie* (rysunek A.6) została zamieszczona dla przykładu współczesna wizualizacja przestrzennego rozmieszczenia okręgów bezpiecznych i okręgów wyrównanej rywalizacji. Wynika z niej, że poziom konkurencyjności elekcji w USA – mierzony w takich kategoriach – jest drastycznie niski. W amerykańskiej literaturze politologicznej zauważa się, że wzrost liczby okręgów bezpiecznych, który datuje się gdzieś od połowy lat 60. ubiegłego stulecia, powoduje *de facto* spadek realnej rywalizacji wyborczej<sup>52</sup>. Dla lepszego wyobrażenia sobie skali tego zjawiska przytoczmy przykład występowania *safe seats* do Izby Reprezentantów. Na 435 mandatów możliwych do zdobycia, około 400 z nich zostaje rozdysponowanych w okręgach uważanych za bezpieczne.

Równoległe, wraz z upowszechnianiem okręgów bezpiecznych, zwiększa się przewaga, którą wygrywający kandydat uzyskuje nad przegranym. Amerykańscy politolodzy, James Campbell i Steve Jurek, wyliczyli, że w okresie 1956–1964 średnio w 94 okręgach różnica głosów pomiędzy dwoma kandydatami wynosiła mniej niż 10 punktów procentowych, podczas gdy w okresie 1966–1972 współczynnik ten spadł do poziomu 54<sup>53</sup>. W 2002 r. już tylko w 38 okręgach do Izby Reprezentantów odnotowano tzw. wyrównaną rywalizację (ang. *toss-up races*)<sup>54</sup>. Obserwujemy zatem dwa równoległe zjawiska – zwiększa się liczba okręgów uważanych za bezpieczne, jak również dystans pomiędzy kandydatami rozumiany jako dysproporcja w liczbie zdobytych przez nich głosów.

<sup>49</sup> A. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Don't Blame Redistricting...*, s. 90.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> P. Basham, D. Polhill, *Uncompetitive Elections...*, s. 3.

<sup>53</sup> J. E. Campbell, S. J. Jurek, *The Decline of Competition and Change in Congressional Elections*, [w:] *Congress Responds to the Twentieth Century*, red. S. Ahuja, R. Dewhirst, New York 2003, s. 21, 25–26.

<sup>54</sup> Ibidem.

Nie ulega wątpliwości, że okręgi bezpieczne oraz margines, z jakim zwyciężają faworyci w danym okręgu, może mieć istotne znaczenie w kontekście występowania okręgów niekonkurencyjnych. W związku z tym faktem pojawia się pytanie o to, co powoduje, że na poziomie okręgów wyborczych spada konkurencyjność, że istnieją okręgi bezpieczne, a osoby uzyskujące w nich mandat rzadko muszą martwić się o swoją przyszłość. Pomocna dla wyjaśnienia tego fenomenu będzie zmienna, jaką jest tzw. przewaga konkurencyjna (ang. *incumbency advantage*).

### **Efekt inkumbenta**

Zjawisko *incumbency advantage* uznaje się powszechnie za jeden z głównych predyktorów spadającego poziomu konkurencyjności elekcji<sup>55</sup>. Ten angielszczyzny termin oznacza przewagę osoby sprawującej władzę nad innymi pretendentami do objęcia danego stanowiska. Inkumbentowi, czyli osobie dotychczas pełniącej daną funkcję, przypisuje się różnego rodzaju korzyści wynikające z samego faktu posiadania mandatu<sup>56</sup>. Uwidaczniają się one podczas wyborów w postaci zdobycia przez takiego kandydata większej liczby głosów od innych konkurentów lub ich całkowitego wyeliminowania na długo przed rozpoczęciem planowanej kampanii wyborczej<sup>57</sup>. Mówimy wówczas o tzw. efekcie inkumbenta, tj. realnej przewadze, jaką posiada on z tytułu obecnie piastowanego stanowiska. Zarówno ten fakt, jak i czas pełnienia urzędu (liczony np. w latach bądź kadencjach) z reguły będą działać na korzyść takiego kandydata.

W Stanach Zjednoczonych to, czy inkumbent deklaruje chęć startu w wyborach czy też nie, determinuje sposób wyborczej rywalizacji. W tym kontekście wyróżnia się dwa typy elekcji: 1) wybory z udziałem inkumbenta oraz 2) wybory, w których urzędujący polityk nie kandyduje. Ten drugi rodzaj nazywany jest tzw. „wyścigiem otwartym” (ang. *open race*). Biorą w nim udział kandydaci, którzy w kadencji poprzedzającej bezpośrednio elekcję nie piastowali urzędu. W kontekście przedmiotowej analizy ważne jest to rozróżnienie, ponieważ wybory w formule tzw. *open race* cechuje znacząco mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *uncontested seats* niż w sytuacji, gdy inkumbent deklaruje chęć ubiegania się o reelekcję. W tego rodzaju wyborach

<sup>55</sup> S. Ansolabehere, J. M. Snyder, *The Incumbency Advantage in US Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000*, „Election Law Journal” 2002, nr 1(3), s. 315.

<sup>56</sup> Zob. P. Kukołowicz, M. Górecki, *When Incumbents Can Only Gain: Economic Voting in Local Government Elections in Poland*, „West European Politics” 2018, nr 41(3), s. 640–659.

<sup>57</sup> Zjawiskiem odwrotnym i rzadziej obserwowanym (np. w Brazylii i Indiach) jest tzw. *incumbency disadvantage*. Zob. Y. Uppal, *The Disadvantaged Incumbents: Estimating Incumbency Effects in Indian State Legislatures*, „Public Choice” 2009, nr 38(1), s. 9–27.

(*open race*), zaledwie w 4% przypadków odnotowuje się rejestrację tylko jednego kandydata<sup>58</sup>. Oznacza to zatem, że w pozostałej części tzw. wyścigów otwartych do kampanii wyborczej zgłasza swój akces co najmniej dwóch pretendentów (dochodzi do faktycznej konkurencji). Natomiast, gdy inkumbent zadeklaruje chęć kandydowania, nagle obserwuje się mniejsze zainteresowanie potencjalnych konkurentów, by wystartować przeciwko niemu.

W Stanach Zjednoczonych efekt inkumbenta obserwuje się od połowy lat 60. XX w. Istnieje nawet powszechna zgoda badaczy, aby za początek nagłego wzrostu zjawiska przyjmować wybory w 1966 r.<sup>59</sup> Od tej elekcji republikanie zaczynają odnosić znaczące korzyści z tytułu przewagi konkurencyjnej nad demokratami. Gdy przypomnimy sobie rysunek 3.2 i wpływ, jaki na zjawisko *uncontested seats* wywarła sprawa Goldwatera, możemy przyjąć, że w USA właśnie od lat 60. dochodzi do interesujących przegrupowań i zmian w zachowaniach wyborczych poszczególnych elektoratów.

Przewaga konkurencyjna jest mierzona na wielorakie sposoby<sup>60</sup>. Przede wszystkim oblicza się tzw. wskaźnik reelekcji inkumbentów. Jest to inaczej liczba przypadków, w których urzędujący polityk ponownie został wybrany. W Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten jest niesłychanie duży. Już w latach 50. wynosił 87%, a w ostatniej dekadzie ponad 98%<sup>61</sup>. Inny sposób pomiaru opiera się na analizie przewagi inkumbenta nad pretendentem (tzw. *vote share*). Oblicza się wówczas różnicę głosów wyrażoną w punktach procentowych pomiędzy każdym przegrywającym a wygrywającym kandydatem. Dla przykładu Andrew Gelman i Gary King obliczyli, że sam fakt startowania z pozycji inkumbenta przyczynia się do otrzymania przeciętnie około 11% głosów<sup>62</sup>. Istnieje także analiza dynamiczna pokazująca zależność pomiędzy przyrostem głosów inkumbenta w poszczególnych cyklach wyborczych a długością piastowania urzędu. W tym kontekście wyróżnia się zazwyczaj dwie komplementarne tendencje: 1) *sophomore surges* oraz 2) *retirement slumps*<sup>63</sup>. Pierwsza z nich wskazuje, że największy przyrost głosów ma miejsce w trakcie wyborów na-

<sup>58</sup> P. Squire, *Competition and Uncontested Seats...*, s. 284.

<sup>59</sup> G. W. Cox, J. N. Katz, *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge 2002, s. 132–135. Por. S. Ansolabehere, J. M. Snyder, *The Incumbency Advantage in US Elections...*, s. 315.

<sup>60</sup> A. Gelman, G. King, *Estimating Incumbency Advantage without Bias*, „American Journal of Political Science” 1990, nr 4(34), s. 1142–1164.

<sup>61</sup> A. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Don't Blame Redistricting...*, s. 75.

<sup>62</sup> A. Gelman, G. King, *Systemic Consequences of Incumbency Advantage in US House Elections*, „American Journal of Political Science” 1991, nr 35(1), s. 110–138.

<sup>63</sup> Zob. R. S. Erikson, *The Advantage of Incumbency in Congressional Elections*, „Polity” 1971, nr 3(3), s. 395–405.

stępujących po pierwszej kadencji, druga natomiast dotyczy sytuacji spadku głosów dla partii politycznej, gdy kandydat tej partii odchodzi na emeryturę, a w jego miejsce pojawia się inny kandydat o tej samej afiliacji<sup>64</sup>. Upraszczając, *retirement slump* pokazuje zatem różnicę głosów, jakie otrzymuje partia polityczna w zależności od tego, czy wystawia ona inkumbenta czy też nie.

Choć sposoby pomiaru zjawiska *incumbency advantage* są niezwykle ciekawe, to jednocześnie przysyłają główny przedmiot badań w tym zakresie, a mianowicie czynniki powodujące pojawienie się przewagi konkurencyjnej. Sprowadźmy zatem ten problem do ogólnego pytania o to, co inicjuje oraz powiększa zasób korzyści inkumbenta. W tym kontekście przytoczmy spotykane w literaturze dwa typy czynników<sup>65</sup>.

Pierwsze to tzw. czynniki strukturalne (np. dostęp do mediów, reglamentacja stanowisk, kontakt z wyborcami czy możliwość autokreacji budżetu). Są one pochodną samego faktu zdobycia mandatu i posiadania przez określony czas (np. kadencję) wpływu na podejmowanie decyzji politycznych. Wówczas urzędujący polityk ma dostęp do rzadkich, ale cenionych zasobów, z istnienia których pretendent może nawet nie zdawać sobie sprawy. Inaczej mówiąc, przewaga strukturalna to przewaga systemowa, nadająca inkumbentowi pewne faktyczne, a zarazem często i potencjalne instrumentarium „okopujące” go w danym okręgu wyborczym.

Drugim rodzajem są tzw. czynniki pozastrukturalne. Wynikają one z indywidualnych zdolności inkumbenta do zdyskontowania potencjału, który nabył na skutek pierwszego wyborczego zwycięstwa. Są to więc wszystkie celowe działania przyczyniające się do poszerzania przezeń wpływów. Możemy też powiedzieć, że czynniki pozastrukturalne biorą się z uświadamianej przez inkumbenta chęci maksymalizacji „zysków” z zajmowanej pozycji, a tym samym do zjednywania sobie wyborców (są to np. zwiększone wydatki budżetowe i intensyfikacja polityki inwestycyjnej w okresie przedwyborczym czy konsekwentne budowanie sieci klientelistycznych poprzez obsadzanie intratnych stanowisk w administracji publicznej<sup>66</sup>).

---

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> A. Marland, *The Electoral Benefits and Limitations of Incumbency*, „Canadian Parliamentary Review” 1998, nr 21(4), s. 33–36. Por. A. Lee, *Incumbency, Parties, and Legislatures: Theory and Evidence from India*, [www.rochester.edu/college/faculty/...lee/wp.../incumbency5.pdf](http://www.rochester.edu/college/faculty/...lee/wp.../incumbency5.pdf) [dostęp: 28.04.2017].

<sup>66</sup> Odrębną grupę czynników stanowią zbiorowe preferencje wyborców. Obecny stan badań politologicznych pozwala wysnuć stwierdzenie o tzw. przewadze głosowania na inkumbentów. Wyborcy, oddając głos na kandydata ubiegającego się o reelekcję, są przede wszystkim dobrze poinformowani o jego dokonaniach. Co więcej, decyzja o głosowaniu na inkumbenta zapada dużo wcześniej i jednocześnie rodzi mniejsze ryzyko zawodu,



Przyczyny strukturalne i pozastrukturalne *incumbency advantage* w Stanach Zjednoczonych są dość łatwo identyfikowalne. Przede wszystkim inkumbent swoją przewagę opiera na praktycznych możliwościach wykorzystania zasobów, jakie posiada z tytułu pełnienia urzędu. Jacobson i Carson zauważyli, że urzędujący politycy wykorzystują swoje stanowiska do autopromocji poprzez konsekwentne rozsyłanie darmowych biuletynów do wyborców<sup>67</sup>. Setki milionów takich listów trafia do amerykańskich wyborców każdego roku. Dodatkowo obecnie sprawujący władzę integrują wokół siebie kilka tysięcy ludzi, głównie wolontariuszy, działających na ich rzecz. Dzięki tego rodzaju działaniom inkumbenci zyskują rozpoznawalność nazwiska, a w konsekwencji zdobywają przewagę nad potencjalnymi kontrkandydatami, których po prostu nie stać, aby z prywatnych środków finansować takie przedsięwzięcia.

Przewaga nad pretendentem wynika jednocześnie ze środków, jakie inkumbenci są w stanie zgromadzić na potrzeby przeprowadzenia kampanii wyborczej. W Stanach Zjednoczonych obowiązują w tym zakresie bardzo surowe regulacje. Jeden wyborca może wesprzeć danego kandydata sumą nie większą niż 2000 dolarów (4000 dolarów w cyklu wyborczym obejmującym prawyborcy)<sup>68</sup>. Biorąc pod uwagę ten fakt, jak i to, że inkumbenci mogą, w przeciwieństwie do pretendentów, w relatywnie prosty sposób dotrzeć do setek tysięcy amerykańskich obywateli i nakłonić ich do przeznaczenia tej puli na ich kampanie, kandydaci tego typu zdobywają kolejny rodzaj przewagi, tym razem finansowej (*financial advantage*). Szacuje się, że pokonanie inkumbenta w wyborach, np. do Izby Reprezentantów, staje się realnie możliwe dopiero po wydaniu na ten cel ponad miliona dolarów<sup>69</sup>. Pretendenci z reguły nie są w stanie jednorazowo wyłożyć takich środków. Ze znaczenia wydanych pieniędzy na kampanię wyborczą zdają sobie natomiast sprawę obecnie rządzący. Stąd pojawia się istotna dysproporcja w środkach przeznaczanych na działania marketingowe przez poszczególnych kandydatów. Jak podaje *Center for*

---

gdyż kandydaci z doświadczeniem sprawowania władzy są bardziej przewidywalni niż kandydaci nowi, a szczególnie ci nieznanymi opinii publicznej. W przypadku pretendentów wyborcy nie posiadają tak wykrystalizowanej wiedzy, dlatego zwlekają z decyzją, na kogo oddać głos. Jest to pokłosie tzw. głosowania retrospektywnego, czyli aktywowania u niezdecydowanego wyborcy opcji zachowawczej, przejawiającej się w tendencji do częstszego wskazywania obecnie rządzącego, gdy ma możliwość wyboru pomiędzy inkumbentem a innym kandydatem.

<sup>67</sup> G. C. Jacobson, J. L. Carson, *The Politics...*, s. 58, 102–103.

<sup>68</sup> *Bipartisan Campaign Reform Act 2002*, [https://www.law.cornell.edu/background/campaign.../bcra\\_txt.pdf](https://www.law.cornell.edu/background/campaign.../bcra_txt.pdf), s. 22 [dostęp: 28.04.2017].

<sup>69</sup> Badania pokazują, że przekroczenie progu miliona dolarów przeznaczonych przez pretendentów na kampanię wyborczą generuje średnio 27% szans na pokonanie inkumbenta. Zob. A. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Don't Blame Redistricting...*, s. 82.

*Responsive Policy – OpenSecrets.org*, jeszcze dwie dekady temu inkumbenci wydawali na kampanie jedynie dwukrotnie więcej niż pretendenci. W ostatnich latach ta dywergencja pogłębia się<sup>70</sup>. Dla przykładu w 2016 r. inkumbenci ubiegający się o reelekcję do Izby Reprezentantów przeznaczali przeciętnie aż pięciokrotnie więcej pieniędzy na kampanię wyborczą niż ich rywale<sup>71</sup>.

Przewaga inkumbenta, jaka wynika z powyższej analizy, może odstręczać od rywalizacji jego potencjalnych kontrkandydatów. Jak dowodzi jeden z badaczy amerykańskiego fenomenu wyborów niekonkurencyjnych Squire, posiadane przez mandatariuszy zasoby finansowe i zaplecze osobowe wywołują poczucie zniechęcenia u osób aspirujących do pełnienia funkcji publicznych<sup>72</sup>. Wskazał on w tym kontekście na dwa istotne elementy: po pierwsze rozmiar wyborczego zwycięstwa, jakie odniósł inkumbent w poprzednim głosowaniu (rozumiany jako przewaga głosów zdobytych nad kolejnym pod względem liczby otrzymanych głosów kandydatem), a po drugie suma pieniędzy przeznaczonych przez niego na cele kampanii wyborczej. Oba te czynniki, uwzględniane wspólnie, rozstrzygają według niego w zasadzie o prawdopodobieństwie wystąpienia zjawiska elekcji niekonkurencyjnej. Dla przykładu, gdy inkumbent w poprzedniej elekcji wygrał znaczącą przewagą głosów (95%) lub w ogóle nie miał rywala (a jednocześnie wydał wielokrotnie więcej pieniędzy na kampanię niż pretendent), szansa na wystąpienie konkurencyjności wynosi zaledwie 62%<sup>73</sup>. Gdy zaś przewaga w liczbie otrzymanych głosów pomiędzy dwoma kandydatami jest niewielka (np. 51% do 49%) oraz różnica wydatkowanych środków nie jest przytłaczająca, szansa na pojawienie się konkurenta w kolejnych wyborach wynosi aż 94%<sup>74</sup>.

Co ciekawe, w Stanach Zjednoczonych nie ma twardych dowodów na tzw. seryjność występowania zjawiska *uncontested seats*. Innymi słowy, stosunkowo rzadko obserwuje się, by kandydat, któremu już raz udało się uzyskać mandat niekonkurencyjny, cieszył się w tym względzie jakąś sekwencyjną powtarzalnością. Szanse na to, by z jednej elekcji na drugą inkumbent nie miał ani jednego kontrkandydata, wynoszą około 38%<sup>75</sup>. Współczynnik ten, choć pozornie wyglądający na duży, po głębszym zastanowieniu nie sugeruje nietypowych anomalii (np. uniemożliwienie wejścia nowym kandydatom na scenę polityczną).

<sup>70</sup> *Incumbent Advantage*, <https://www.opensecrets.org/overview/incumbs.php> [dostęp: 28.04.2017].

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> P. Squire, *Competition and Uncontested Seats...*, s. 286.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 290.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

Możemy natomiast przyjąć, że efekt inkumbenta jest istotną zmienną powodującą wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia elekcji niekonkurencyjnych. Uprawnienie do tego stwierdzenia bierze się z faktu, że w przeważającej części przypadków zjawisko *uncontested seats* dotyczy sytuacji, gdy obecny deputowany deklaruje chęć ubiegania się o reelekcję, a jego ugruntowywana w poprzednich latach pozycja jako faworyta działa zniechęcająco na potencjalnych kontrkandydatów.

### **Profesjonalizacja gremium, wysokość diety i kadencyjność**

Częstość występowania elekcji niekonkurencyjnych może być uzależniona także od innych czynników. Jednym z nich jest poziom profesjonalizowania działalności danej instytucji. Rozumie się przez to takie jej instytucjonalne uwarunkowania, które generują wzrost atrakcyjności zasiadania w takim gremium. Przy ocenie poziomu profesjonalizacji bierze się pod uwagę np. fakt wysokości wynagrodzeń, częstotliwość obrad czy zakres wsparcia administracyjno-technicznego dla mandatariuszy<sup>76</sup>. Generalnie przez profesjonalizację można rozumieć mechanizm zachęt, który gwarantuje, że zdobycie mandatu będzie wiązać się z pewnymi korzyściami, a sama możliwość pełnienia mandatu będzie atrakcyjna dla kandydatów.

Badania pokazują, że zmienna, jaką jest poziom profesjonalizacji, istotnie wpływa na prawdopodobieństwo wystąpienia elekcji niekonkurencyjnych w USA. Co do zasady, czym poziom ten jest wyższy, tym więcej obserwuje się zarejestrowanych kandydatów<sup>77</sup>. W literaturze można znaleźć również głosy przeciwne, sugerujące zależności pomiędzy profesjonalizacją gremium a możliwością jego kartelizacji (czyt. *incumbency advantage*<sup>78</sup>). W tym kontekście przywołuje się argument, że zasoby wynikające z profesjonalizacji danej instytucji mogą pociągać za sobą zagrożenie spadku konkurencyjności elekcji. Jednak brakuje twardych oraz przekonujących dowodów na tę tezę.

Niemniej chyba najciekawszym elementem, składającym się na poziom profesjonalizacji obieralnej instytucji, jest wysokość wynagrodzenia, jaką otrzymują politycy z tytułu pełnienia mandatu. Nie ulega wątpliwości, że mała dieta może być bodźcem zniechęcającym do powzięcia decyzji o kandydowaniu przez potencjalnie zainteresowanych udziałem w życiu publicz-

---

<sup>76</sup> P. Squire, *Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, nr 17(1), s. 69.

<sup>77</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, s. 137–138.

<sup>78</sup> R. E. Weber, H. J. Tucker, P. Brace, *Vanishing Marginals in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1991, nr 16(1), s. 29.

nym. W poszczególnych stanach istnieją istotne dysproporcje w zakresie tzw. wynagrodzenia funkcyjnego (ang. *member pay*). Dla przykładu w stanie Kalifornia średnie wynagrodzenie roczne członka stanowej legislatury wynosi 105 tys. dolarów, podczas gdy w Teksasie niewiele ponad 7 tys. dolarów<sup>79</sup>. Niektóre stany, takie jak np. Wyoming czy Dakota Południowa w ogóle nie wypłacają regularnych pensji. Korzystają natomiast ze zryczałtowanych diet przyznawanych jedynie w zależności od długości posiedzenia (tj. liczby dni w sesji). Poziom tak rozumianej profesjonalizacji, czyli mierzonej za pomocą wysokości wynagrodzenia, wpływa na wartość indeksu niekonkurencyjności elekcji<sup>80</sup>.

Na prawdopodobieństwo wystąpienia mandatów niekonkurencyjnych w Stanach Zjednoczonych wpływa również tzw. czynnik kadencyjności. Możemy go rozpatrywać w dwóch wymiarach: 1) istnienia bądź nie limitu kadencji oraz 2) czasu jej trwania. W przypadku pierwszym zauważono, że w stanach, w których wprowadzono zasadę ograniczenia pełnienia funkcji, notuje się większą konkurencyjność, a zatem mniejszą liczbę elekcji z jednym kandydatem<sup>81</sup>. W sytuacji drugiej zaobserwowano, że dłuższy okres kadencji może sprzyjać wzrostowi zainteresowania wyborami<sup>82</sup>. Wprowadzenie limitów przynosi pozytywne skutki dla wzrostu konkurencyjności elekcji. Przede wszystkim dlatego, że otwiera możliwość wyborów w tzw. formule *open race* i stymuluje potencjalną rywalizację. Dla przykładu, gdy w 1994 r. w stanie Kolorado wprowadzono limit dwóch następujących po sobie kadencji, zaobserwowano 35% przyrost liczby kandydatów<sup>83</sup>. Tendencję tę obserwuje się jednak tylko w tych latach wyborczych, w których inkumbent nie może już ubiegać się o reelekcję.

Podobnie wygląda sytuacja, z częstotliwością przeprowadzania elekcji. Okazuje się bowiem, że dłuższy okres trwania kadencji (np. 4 lub więcej lat) przyciąga przeciętnie większą liczbę pretendentów chcących współzawodniczyć z inkumbentem niż w przypadku, gdy wybory przeprowadza się stosunkowo często (np. raz na dwa lata<sup>84</sup>). Stąd możemy przyjąć, że „krótkie” kadencje wzmacniają prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *uncontested seats*.

<sup>79</sup> *Comparison of State Legislative Salaries*, [https://ballotpedia.org/Comparison\\_of\\_state\\_legislative\\_salaries](https://ballotpedia.org/Comparison_of_state_legislative_salaries) [dostęp: 29.04.2017].

<sup>80</sup> P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, s. 138.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 136, 141.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>83</sup> P. Basham, D. Polhill, *Uncompetitive Elections...*, s. 14.

<sup>84</sup> W większości izb niższych legislatur stanowych wybory przeprowadza się co 2 lata; w przypadku wyborów izb wyższych – co 4 lata. Por. *State Legislatures with Term Limits*, [https://ballotpedia.org/State\\_legislatures\\_with\\_term\\_limits](https://ballotpedia.org/State_legislatures_with_term_limits) [dostęp: 29.04.2017].

\*\*\*

Przyglądając się czynnikom przeanalizowanym w tej części rozdziału, trudno nie odnieść wrażenia, że większość z nich ma charakter strukturalny. Niemniej, z punktu widzenia kandydatów, decyzja o tym, czy brać udział w elekcji, czy też się od niej powstrzymać wynika z bardzo racjonalnej kalkulacji potencjalnych zysków i strat. Uczestnicy procesu wyborczego, zdając sobie sprawę z zastanych uwarunkowań, analizują wszystkie możliwe scenariusze, w tym to, na ile opłacalne staje się w ogóle ubieganie się o mandat. Przewaga inkumbenta, struktura demograficzna okręgu, koszty ponoszone na skuteczną kampanię wyborczą z pewnością są czynnikami silnie zniechęcającymi osoby zainteresowane udziałem w życiu publicznym.

Fenomen *uncontested seats* w Stanach Zjednoczonych jest warunkowany również przez zmienne trudno przewidywalne (a zatem i ciężko mierzalne), jak np. przegrupowania na arenie wyborczej (*realignment*), wstrząsy polityczne lub po prostu przypadkowość. Nie można też przeoczyć regionalnego charakteru tego zjawiska. Stany południowe z reguły doświadczają go w większym stopniu niż stany tzw. Północy. Przestrzennie zróżnicowane natężenie zjawiska nie zmienia jednak podstawowego faktu – wybory niekonkurencyjne są trwałym i powszechnie występującym elementem amerykańskiego procesu wyborczego.

## 3.2. Wybory niekonkurencyjne w Australii

### 3.2.1. Wybory do Izby Reprezentantów

Fenomen niekonkurencyjności jest głęboko zakorzeniony w australijskiej tradycji wyłaniania elit. W tym kraju brak wyborczych alternatyw obserwuje się już od XIX w. Przykład australijski, co zasygnalizuję już teraz, jest na tyle ciekawy, że wymaga odrębnej analizy.

Przyglądając się elekcjom w tym państwie na różnych poziomach rywalizacji, będziemy mogli zobaczyć, że wybory niekonkurencyjne były tam determinowane przez odmienne czynniki niż dotychczas. Przede wszystkim przez te, które wiążą się z nastaniem nowoczesnych partii politycznych i ich ewolucją w kierunku partii masowych i partii typu *catch-all*. Ponadto zmiana systemu wyborczego może wpływać na natężenie zjawiska *uncontested seats*, więc co zrobić, by ograniczyć, a nawet całkowicie wyeliminować, tę niekorzystną tendencję w demokratycznym systemie politycznym.

W Australii niedobór podaży kandydatów dotyczy zarówno wyborów w skali federacji, jak i poszczególnych stanów. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, również w tym państwie, częstotliwość zjawiska będzie mniejsza

w przypadku wyborów ogólnofederalnych. Z tego powodu na poziomie stanów będziemy odnotowywać: 1) większą liczbę mandatów niekonkurencyjnych oraz 2) duże zróżnicowania wynikające z regionalnej specyfiki wyborczej.

Do analizy „wątku australijskiego” została wykorzystana baza danych przygotowana przez zespół badawczy prof. Campbella Sharmana w ramach projektu naukowego realizowanego przez Uniwersytet Zachodniej Australii<sup>85</sup>. Baza ta zawiera dane odnośnie do wszystkich elekcji na poziomie federalnym oraz stanowym. Wizualizacje przedstawiane w tej części rozdziału obejmują liczbę mandatów niekonkurencyjnych wyrażoną w procentach od końcowej dekady XIX w. aż po ostatnie dostępne rekordy sięgające w niektórych przypadkach do 2017 r. Rokiem wyjściowym analizy będą zatem pierwsze wybory w końcowej dekadzie XIX w., a rokiem zamykającym – ostatnia dostępna elekcja w bazie. Przyjęcie takich ram czasowych pozwoli na ukazanie zależności pomiędzy ułamkiem mandatów niekonkurencyjnych a dokonującą się w tym okresie ewolucją partii politycznych. Wskazać w tym kontekście należy, że na przełomie XIX i XX w. doszło w Australii do poważnych przeobrażeń systemowych, w tym przejścia z fazy partii kadrowych, do fazy partii masowych. Innymi słowy, w latach 1890–1910 dominowały jeszcze partie polityczne o rodowodzie partii lokalnych notabli. W okresie 1910–1920 partie te ewoluowały natomiast w kierunku specyfiki funkcjonowania charakterystycznej dla współczesnych form ich działania. Zachodzi więc potrzeba ukazania tej zależności na przełomie stuleci.

W związku z powyższym, na wykresach został umieszczony dodatkowo udział mandatów niekonkurencyjnych Australijskiej Partii Pracy (ang. *Australian Labor Party* – ALP). Jest to partia polityczna, która w badanym okresie była najsilniejsza pod względem liczby zdobywanych mandatów i która – zdaniem m.in. Campbella Sharmana – była wzorcem instytucjonalizacji dla innych partii politycznych<sup>86</sup>. Nagły sukces wyborczy ALP w 1910 r. i jej pozycja rosnąca z każdym rokiem wyborczym wymusiły na innych uczestnikach elekcji przyjęcie podobnych struktur i wzorców funkcjonowania. W wyniku tego dostosowania, od wczesnych lat 20. ubiegłego stulecia kształtuje się współczesny styl kierowania organizacją partyjną, oparty na zasadzie taktycznej kalkulacji opłacalności wystawiania kandydatów w poszczególnych okręgach<sup>87</sup>.

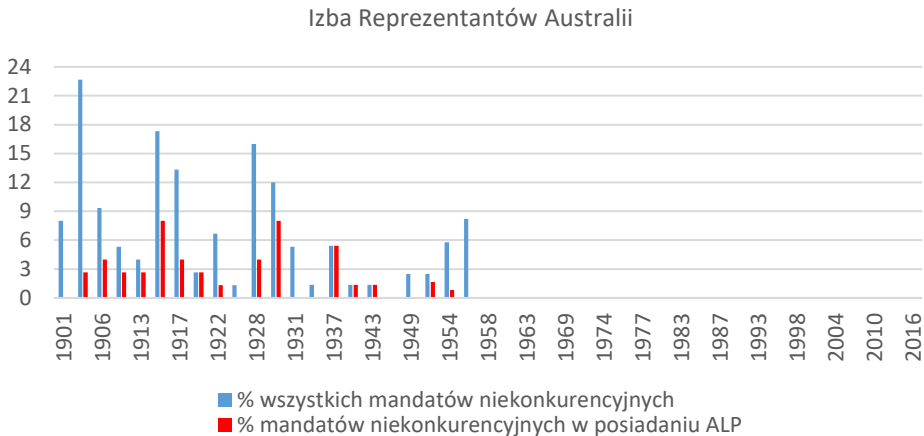
<sup>85</sup> *Australian Politics and Election Database, The University of Western Australia*, <http://elections.uwa.edu.au/> [dostęp: 1.05.2017].

<sup>86</sup> C. Sharman, J. Moon, G. Smith, *The Party System and Change of Regime: The Structure of Partisan Choice in Tasmania and Western Australia*, „*Australian Journal of Political Science*” 1991, nr 26(3), s. 409–429.

<sup>87</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case*, „*Party Politics*” 2003, nr 9(6), s. 691–692.

Przyjrzyjmy się najpierw częstotliwości występowania mandatów niekonkurencyjnych na poziomie federacji, na przykładzie wyborów do Australijskiej Izby Reprezentantów (ang. *The House of Representatives*). Łącznie badaniu poddano 44 elekcje w okresie ponad stuletnim (115 lat). Do pomiaru zjawiska, ze względu na zmienną liczebność tej izby w czasie, zastosowano indeks procentowy<sup>88</sup>.

Rysunek 3.5 przedstawia procentowy udział mandatów obsadzanych bez głosowania w wyborach do Australijskiej Izby Reprezentantów<sup>89</sup>. Możemy zaobserwować, że stosunek takich mandatów, jeśli wziąć pod uwagę liczebność izby (od 75 członków w latach 1901–1931, do 150 w latach 2001–2017) w badanym okresie, jest relatywnie mały. Największe natężenie występowania zjawiska *uncontested seats* odnotowuje się w zasadzie do lat 30. ubiegłego stulecia, gdy mandaty niekonkurencyjne stanowiły przeciętnie około 10% wszystkich możliwych do obsadzenia, co oddaje generalnie ich bardzo mały poziom. O wiele ciekawszy jest natomiast, datowany od elekcji w 1958 r., całkowity zanik zjawiska (i niestwierdzalny aż do czasów nam współczesnych). Trend ten będzie jeszcze bardziej wyraźny, gdy za chwilę będziemy przyglądać się wyborom do legislatur stanowych. Na ten moment zauważmy jeszcze rosnącą na początku XX w. pozycję Partii Pracy pod względem jej udziału w posiadaniu mandatów obsadzanych bez głosowania w australijskim systemie politycznym.



Rysunek 3.5. Procentowy stosunek mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Australii

Źródło: opracowanie własne

<sup>88</sup> Dla porównania w *Aneksie* zamieściłem dodatkowo rysunek A.7, przedstawiający liczbę mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Australii.

<sup>89</sup> Punktem analizy jest w tym przypadku wyjątkowo rok 1901, ponieważ wówczas ustanowiono Związek Australijski.

### 3.2.2. Wybory do legislatur stanowych

W Australii na poziomie poszczególnych stanów zjawisko *uncontested seats* jest bardzo zróżnicowane. Analiza na tym szczeblu podziału terytorialnego pozwala na wyciągnięcie niezwykle interesujących wniosków. Przyjrzyjmy się najpierw graficznej ilustracji tego zjawiska. Na rysunku 3.6 zostały przedstawione dane odnoszące się do liczby mandatów obsadzanych bez głosowania do izb niższych stanowych legislatur<sup>90</sup>. Wizualizacja zawiera informacje o wyborach dla wszystkich 6 stanów: Australii Południowej, Australii Zachodniej, Queenslandu, Wiktorii, Nowej Południowej Walii oraz Tasmanii. Łącznie, w wymienionych stanach, przebadano pod kątem występowania *uncontested seats* aż 251 elekcji.

Cechą łączącą wszystkie analizowane przypadki jest fakt podobnej, z wyjątkiem Tasmanii, dynamiki w liczbie mandatów niekonkurencyjnych. Generalnie, co do zasady, obserwujemy ogólny wzrost liczby takich mandatów do lat 50. XX w. Ma on miejsce nawet pomimo faktu wykrystalizowania się już w okolicach 1920 r. współczesnego systemu partyjnego w Australii i pojawienia się nowoczesnych organizacji politycznych, nakierowanych na wystawienie kandydatów w możliwie największej liczbie okręgów. Niemniej jednak przyciągający największą uwagę jest fakt zaniku wyborów niekonkurencyjnych. Najwcześniej zjawisko to obumarło w Tasmanii (1906) i w stanie Wiktorii (1955) zasadniczo z przyczyn systemowych (o czym powiemy później). Proces zaniku dokonał się głównie na przestrzeni lat 60. i 80. – najpierw w Południowej Australii (1965), Queenslandzie (1966), a następnie w Nowej Południowej Walii (1981) oraz Australii Zachodniej (1983). Obecnie w żadnym ze stanów problem deficytu kandydatów nie występuje.

Największą częstotliwość w liczbie mandatów niekonkurencyjnych wykazała analiza dotycząca Zgromadzenia Ustawodawczego Australii Zachodniej (ang. *Western Australian Legislative Assembly*) oraz Zgromadzenia Ustawodawczego Stanu Wiktorii (ang. *Victorian Legislative Assembly*). W pierwszej z nich przeciętnie na elekcję, w której pojawił się przynajmniej jeden mandat niekonkurencyjny, przypada około 13 mandatów obsadzanych bez głosowania, a w przypadku drugiej – 15 mandatów<sup>91</sup>. W stosunku do liczby wszystkich mandatów możliwych do zdobycia dla każdej z legislatur wyniki te wynoszą odpowiednio 19,8% i 13,8% (przy założeniu zmienności liczby członków poszczególnych izb w czasie<sup>92</sup>). Tak wysoki procent może świadczyć o występowaniu pewnej anomalii i może sugerować, że do lat 60. zjawisko *uncontested seats* było w Australii, a szczególnie w tych dwóch stanach, istotnym problemem.

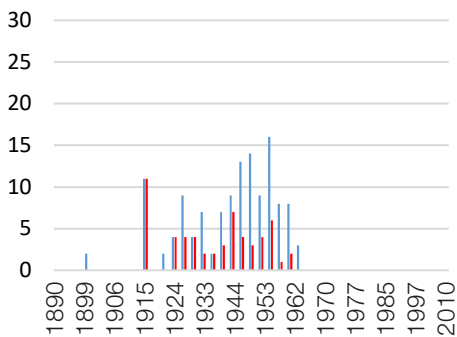
<sup>90</sup> Indeksy procentowe mają niemal identyczne rozkłady. Zob. *Aneks*.

<sup>91</sup> Obliczenia własne.

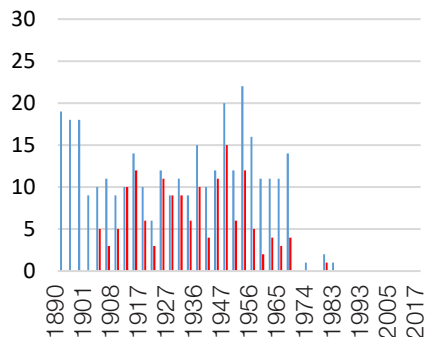
<sup>92</sup> Por. C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 688.



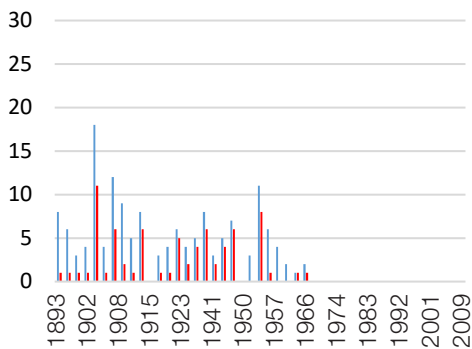
Wykres 3.6.1. Australia Południowa



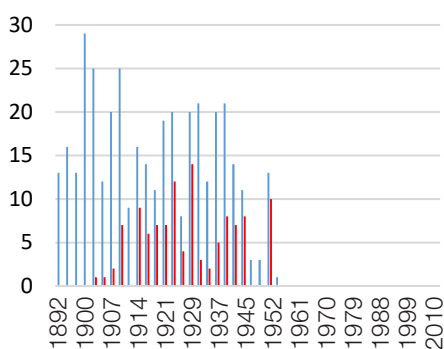
Wykres 3.6.2. Australia Zachodnia



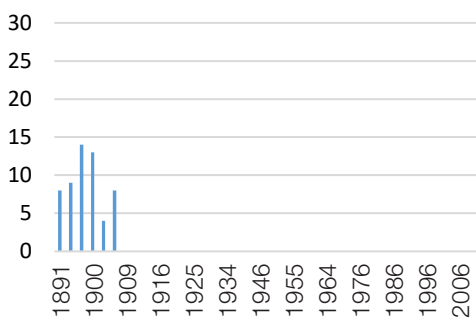
Wykres 3.6.3. Queensland



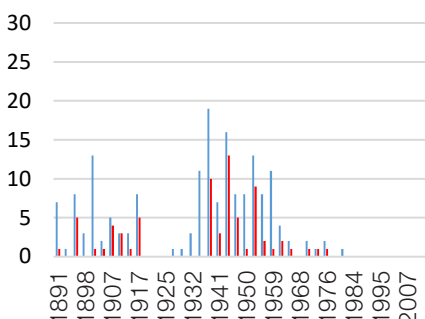
Wykres 3.6.4. Wiktoria



Wykres 3.6.5. Tasmania



Wykres 3.6.6. Nowa Południowa Walia



■ Sumaryczna liczba mandatów niekonkurencyjnych  
 ■ Liczba mandatów niekonkurencyjnych w posiadaniu ALP

Rysunek 3.6. Liczba mandatów obsadzanych bez głosowania do izb niższych legislatur stanowych w Australii

Źródło: opracowanie własne

Zwróćmy ponownie uwagę na skalę zjawiska w Australii Zachodniej i Wiktorii (wykres 3.6.2 i 3.6.4), aby lepiej dostrzec wpływ, jaki miało na dynamikę *uncontested seats* przejście z kadrowego charakteru partii politycznych na jej nowe formy działania. Na tych dwóch wykresach (a także na rysunku 3.5) szczególnie wyraźnie widać moment, w którym partie polityczne się przeobrażają, m.in. poprzez pojawienie się czerwonych słupków. Ukazują one udział Partii Pracy w sumarycznej liczbie mandatów obsadzanych bez głosowania. Możemy zaobserwować, że proporcja mandatów przypadających ALP systematycznie rosła wraz z rozwojem instytucjonalnym tej partii i przeobrażeniem australijskiego systemu partyjnego, którego początek datuje się na 1910 r. Potwierdzeniem dla przejścia z typu partii lokalnych notabli do partii nowoczesnych mogą być elekcje odbywające się przed tą cezurą. Zauważymy wówczas, że duża liczba mandatów niekonkurencyjnych w tym okresie była powiązana z wczesnymi etapami działania partii politycznych, w których lokalne koterie – często poprzez sieć różnych klientelistycznych powiązań – stopowały wyborczą rywalizację<sup>93</sup>. Stąd możemy przypuszczać, że zaszłości historyczne, rozumiane jako utarte wzorce funkcjonowania partii kadrowych, były na tyle utrwalone, że skutecznie oddziaływały przez kilka kolejnych dekad na poziom występowania mandatów niekonkurencyjnych.

Należy zwrócić uwagę na istniejące w ramach przedstawionych wykresów (3.6.1–3.6.6) różnice, przede wszystkim te dotyczące natężenia i wahań zjawiska *uncontested seats* w poszczególnych stanach Związku Australijskiego. Wynikają one z wielu odrębnych i zarazem specyficznych cech lokalnych. Zdiagnozujemy je w sposób pośredni, przyglądając się uważnie przyczynom, które składają się na prawdopodobieństwo wystąpienia wyborów niekonkurencyjnych.

### 3.2.3. Przyczyny zjawiska *uncontested seats* w Australii

#### System wyborczy

Jedną z przyczyn bezwzględnie warunkującą wystąpienie zjawiska *uncontested seats* jest system wyborczy. Zależność pomiędzy sposobem głosowania a deficytem kandydatów bardzo dobrze oddaje wykres odnoszący się do Tasmanii (3.6.6). Widzimy na nim, że w stanie tym, w 1909 r. całkowicie i nagle zanika problem związany z niedoborem kandydatów. W okresie poprzedzającym, tj. w latach 1891–1906, w 6 następujących po sobie elekcjach odnotowano przeciętnie 9 mandatów niekonkurencyjnych, co daje – uwzględniając

<sup>93</sup> D. Farrell, I. McAllister, *1902 and the Origins of Preferential Electoral Systems in Australia*, „Australian Journal of Politics & History” 2005, nr 51(2), s. 155–167.

średnią liczebność izby niższej tasmańskiego parlamentu w tym czasie (35) – aż 26% wszystkich mandatów możliwych do zdobycia. Jedną z prób wyjaśnienia tego fenomenu jest fakt wprowadzenia w 1907 r. w Tasmanii tzw. systemu pojedynczego głosu przechodniego (ang. *The Single Transferable Vote* – STV<sup>94</sup>). System ten obowiązywał również przez krótki okres w latach 1920–1925 w Nowej Południowej Wali. W wyborach odbywających się tam w latach 1920, 1922 i 1925 problem niedoboru kandydatów nie istniał (zob. wykres 3.6.5), nawet pomimo faktu zarówno wcześniejszego, jak i późniejszego ich występowania, gdy stosowano większościowy system wyborczy w okręgach jednomandatowych (*First Past the Post System*). Na czym zatem polega wyjątkowość systemu STV?

System pojedynczego głosu przechodniego, choć opierający się na mechanizmie charakterystycznym dla większościowych formuł wyborczych, zaliczany jest z reguły do kategorii systemów proporcjonalnych bądź quasi-proporcjonalnych<sup>95</sup>. Stosuje się w nim wielomandatowe, najczęściej trzy- bądź pięciomandatowe, okręgi wyborcze. STV polega na tym, że wyborca dysponuje głosem porządkowym, w ramach którego szereguje on poszczególnych kandydatów od najbardziej do najmniej preferowanego. Zwycięzcą elekcji zostaje osoba, która uzyskała wynik co najmniej równy arbitralnie określonemu ilorazowi wyborczemu (np. kwoty Hare’a lub Droopa<sup>96</sup>). Gdy tym sposobem nie uda się obsadzić wszystkich mandatów, ewentualne głosy nadmiarowe zwycięzcy (zwycięzców) są transferowane (stąd nazwa) na pozostałych uczestników elekcji zgodnie z liczbą kolejnych preferencji wyborców zwycięskiego kandydata (kandydatów). W przypadku gdy żadna z osób nie uzyska niezbędnego minimum, wówczas eliminuje się z dalszej rozgrywki kandydatów z najmniejszą liczbą wskazań, a ich głosy transferowane są w sposób analogiczny na pozostałe osoby według preferencji przypisanych osobie wyłączonej z rywalizacji. Mechanizm ten powtarza się do momentu rozdysponowania wszystkich mandatów. System STV ma tę zaletę, że może w praktyce ograniczać lub nawet eliminować problem głosów zmarnowanych.

Powód, dla którego system pojedynczego głosu przechodniego korzystnie oddziałuje na wzrost poziomu konkurencyjności elekcji, a tym samym redukuje liczbę *uncontested seats*, wynika z konstrukcji działania tej metody. STV stymuluje wzrost liczby kandydatów dzięki machinalnie wymuszonym

<sup>94</sup> B. Reilly, *The Global Spread of Preferential Voting: Australian Institutional Imperialism?*, „Australian Journal of Political Science” 2004, nr 39(2), s. 224.

<sup>95</sup> A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 237.

<sup>96</sup> M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012, s. 24–28.

przepływom głosów pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami (kandydatami), co obniża w rzeczywistości naturalny próg reprezentacji i gwarantuje *de facto* wzrost prawdopodobieństwa uzyskania mandatu. Partiom politycznym opłaca się pozyskiwać dodatkowe osoby wspierane przez te ugrupowania (zauważmy, że formalnie nie ma list partyjnych), ponieważ głosy tych osób (przy założeniu lojalnego współdziałania) „pracują” na ich rzecz. System ten jest atrakcyjny również dla samych kandydatów, gdyż wzmacnia nieprzewidywalność elekcji. Dzięki temu każdy z nich może liczyć na taki transfer głosów, który w sposób nierzadko bardzo przypadkowy zmienia ich pierwotny stan posiadania. W tasmańskim wariantcie systemu STV istnieje też dodatkowa zachęta do kandydowania<sup>97</sup>. Mianowicie, gdy z jakichś przyczyn nastąpi wakat, do wyborów uzupełniających dopuszcza się jedynie osoby uprzednio ubiegające się o mandat, a głosy pierwotnie przez nich zebrane podlegają po prostu procedurze ponownego przeliczenia (ang. *recount process*<sup>98</sup>). Z tego względu system wyborczy Tasmanii mobilizuje ugrupowania polityczne do rekrutowania zwiększonej liczby kandydatów, by w przypadku wystąpienia wakatów móc maksymalizować swoje szanse wyborcze.

### **Wielkość okręgu**

Australijski przypadek pokazuje, jak wielkość okręgu (ang. *district magnitude*) może być skorelowana z prawdopodobieństwem oraz częstotliwością występowania mandatów niekonkurencyjnych. Wielkość okręgu jest rozumiana tutaj jako liczba mandatów do niego przypisanych. W Australii można zaobserwować, że wielomandatowe okręgi wyborcze powodują zwiększoną podaż kandydatów, nawet pomimo faktu stosowania w tym państwie formuł większościowych<sup>99</sup>.

Dobrze ilustruje to przypadek Australii Południowej. Gdy spojrzymy na rozkład mandatów niekonkurencyjnych w tym stanie (wykres 3.6.1) możemy dostrzec, że w latach 1980–1912 na 9 elekcji przeprowadzonych w tym okresie tylko 1 elekcję (1899) można zakwalifikować jako niekonkurencyjną. Dodajmy, że wówczas stosowano tam wielomandatowe okręgi wyborcze (od 3 do 5 mandatów na okręg<sup>100</sup>). W latach 1915–1933 zmniejszono okręgi do dwu- lub trójmandatowych. W skutek tego już tylko 2 elekcje na 7 były wyborami niekonkurencyjnymi. W 1938 r. natomiast wprowadzono okręgi

<sup>97</sup> D. Farrell, I. McAllister, *1902 and the Origins of Preferential Electoral Systems...*, s. 163.

<sup>98</sup> *Tasmania's Hare-Clark Electoral System, Tasmanian Electoral Commission*, <https://www.tec.tas.gov.au/Info/Publications/HareClark.html> [dostęp: 2.03.2017].

<sup>99</sup> M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, New York 2005, s. 92–94.

<sup>100</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 689.

jednomandatowe. Od tego momentu niemal do chwili wygaśnięcia zjawiska *uncontested seats* w 1965 r. obserwowaliśmy jego ogólny trend wzrostowy (szczególnie przez pierwsze 2 dekady). Zatem wielomandatowe okręgi wyborcze w tym stanie działały na korzyść konkurencyjności elekcji, szczególnie gdy liczba mandatów przypisanych do poszczególnych okręgów była większa od 3.

Wydaje się, że zasadniczym wyjaśnieniem dla powyższej zależności jest psychologiczna natura wyborczej rywalizacji. Kandydaci w okręgach jednomandatowych często nie widzą perspektyw na zwycięstwo. Zakładają, że pokonanie inkumbenta bądź kandydata partii, która dominuje na danym obszarze, jest praktycznie niemożliwe. Dopiero z chwilą zwiększenia liczby mandatów w okręgu szanse w świadomości pretendentów rosną. Czym większy okręg, tym bardziej realna staje się perspektywa uzyskania mandatu. Ponadto potencjalni kandydaci racjonalnie kalkulują, że zdobycie wszystkich mandatów w okręgu przez osoby sympatyzujące z jednym ugrupowaniem wydaje się po prostu niemożliwe. W wielomandatowych okręgach wyborczych rozkład ten nie może być wszak jednostronny.

Powyższa diagnoza sugeruje, że jednomandatowe okręgi wyborcze są jedną z głównych determinantów wystąpienia elekcji niekonkurencyjnych. Przede wszystkim dlatego, że zniechęcają potencjalnych kandydatów. Postawiona diagnoza nie wyjaśnia jednak w sposób całościowy, dlaczego w niektórych stanach australijskich stosowanie jednomandatowych okręgów wyborczych wpływa niewątpliwie na zwiększoną częstotliwość występowania mandatów niekonkurencyjnych, a w innych zależność ta nie jest tak łatwo dostrzegalna. Mówiąc inaczej, nie tłumaczy różnicowań w skali zjawiska pomiędzy stanami, w których stosowano właśnie jednomandatowe okręgi wyborcze<sup>101</sup>.

Alternatywne spojrzenie na wielkość okręgu pozwoli po części wyjaśnić te dysproporcje. Przez tę kategorię możemy rozumieć również liczbę mieszkańców go zamieszkujących. To podejście wykorzystał politolog Campbell Sharman, badając wybory niekonkurencyjne w Australii. Na przykładzie Australii Zachodniej zauważył, że duża liczba mandatów niekonkurencyjnych podczas elekcji w latach 1890, 1894 i 1897 (co stanowiło wówczas odpowiednio 61%, 55% i 41% wszystkich mandatów) była powiązana z relatywnie niewielką liczbą wyborców w tym stanie<sup>102</sup>. Pisał on ponadto: „Argumentem przemawiającym za tym [zależnością pomiędzy liczbą mandatów niekonkurencyjnych a wielkością okręgu – przyp. aut.] jest to, że okręgi wyborcze

---

<sup>101</sup> Nowa Południowa Walia (z wyjątkiem lat 1922–1925), Wiktoria, Zachodnia Australia, Queensland, Południowa Australia po 1930 r., a także wspomniana w tekście Tasmania do 1909 r.

<sup>102</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 691.

z małą liczbą wyborców są bardzo narażone na lokalne powiązania mieszkańców z rządzącymi. Dowodzi to istnienia klientelistycznego stylu uprawiania polityki, w którym sprawujący władzę występują jako patroni, a polityka partyjna tworzy połączenia, które gwarantują im przytłaczające wsparcie<sup>103</sup>.

### **Malapportionment**

Z wielkością okręgów wyborczych wiąże się kwestia tzw. *malapportionmentu*. Przypomnijmy, że jest to odchylenie od proporcjonalności (tj. odchylenie od tzw. idealnej populacji okręgu, czyli jednolitej normy przedstawicielstwa<sup>104</sup>) w podziale mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi. Innymi słowy chodzi o różnice w liczbie mieszkańców (lub wyborców) zamieszkujących poszczególne okręgi wyborcze. Efektem dużego poziomu malapportionmentu (znaczących dysproporcji) jest nadreprezentacja niektórych z nich, a tym samym niedoreprezentowanie pozostałych.

W Australii problem *malapportionmentu* dotyczył historycznie w szczególności trzech stanów: Australii Południowej, Australii Zachodniej i Queenslandu<sup>105</sup>. Jednocześnie, jak można zaobserwować na rysunku 3.6, doświadczały one często wyborów niekonkurencyjnych. Można zatem poszukać związku pomiędzy występowaniem mandatów obsadzanych bez głosowania a poziomem odchylenia od proporcjonalności.

W przypadku Australii występowała bardzo silna nadreprezentacja wyborców zamieszkujących tereny wiejskie<sup>106</sup>. Głównymi beneficjentami tego zjawiska były w szczególności dwie główne partie: Partia Narodowa (ang. *National Party* – NPA) oraz Partia Pracy (ALP)<sup>107</sup>. Elektorat pierwszej z nich z reguły zamieszkiwał obszary rolnicze, pozamiejskie. Natomiast zwolennicy ALP, mimo że koncentrujący się w przeważającej większości na terenach silnie zurbanizowanych, w stanach takich jak Australia Zachodnia czy Queensland, również byli znaczącą siłą w strefach pozamiejskich, szczególnie w okręgach górniczych, usytuowanych poza głównymi ośrodkami osadniczymi. Elektoraty tych dwóch partii były zasadniczo stabilne, co pomagało wykształcić sztywne ramy rywalizacji wyborczej, a w efekcie rozbudować struktury tych partii na terenach wiejskich. W miastach zaś dość silną pozycję miała Partia

<sup>103</sup> Ibidem, s. 689.

<sup>104</sup> Stosunek liczby wyborców/mieszkańców do liczby dostępnych mandatów.

<sup>105</sup> C. A. Hughes, *A Handbook of Australian Government and Politics 1975–1984*, Sydney 1986, s. 225–226.

<sup>106</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 693.

<sup>107</sup> R. Smith, *Voting and Elections*, The State Library of New South Wales, <http://legalanswers.sl.nsw.gov.au/hot-topics-84-voting-and-elections/malapportionment-and-one-vote-one-value> [dostęp: 2.05.2017].

Liberalna (ang. *Liberal Party of Australia*), częsty koalicjant narodowców. Biorąc pod uwagę fakt, że obszary zurbanizowane są z reguły mniej obciążone nierównością materialną (łatwiej dokonuje się delimitacji okręgów wyborczych), partia ta nie czerpała z *malapportionmentu* tak dużych korzyści<sup>108</sup>.

Następstwem narastającego napięcia na linii centrum–peryferie stawiało się stopniowe kumulowanie przez Partię Narodową i Partię Pracy coraz większej liczby mandatów niekonkurencyjnych. Miało to miejsce szczególnie na terenach wiejskich, czyli wyborczo nadreprezentowanych. Badania dowodzą, że oba te ugrupowania dysponowały znaczną większością (około 3/4) mandatów niekonkurencyjnych<sup>109</sup>. Co ciekawe, Partia Pracy miała ich okresowo nawet 100% więcej niż Partia Liberalna<sup>110</sup>.

Postępujący wzrost struktur partyjnych doprowadził szczególnie na terenach rolniczych do spadku poziomu konkurencyjności elekcji. Główne partie polityczne (ALP, NPA), chcąc rozszerzyć swój zasięg działania, penetrowały społeczności małe, które można by stosunkowo szybko integrować wokół własnych programów. Przyczynił się do tego w pewnym stopniu *malapportionment*, gdyż okręgi wiejskie – mniej liczne pod względem liczby wyborców – cechuje większa stabilność pod względem preferencji (również lojalności) elektoratów<sup>111</sup>.

### ***Koniec uncontested seats***

Zasadnicze pytanie dotyczy przyczyn wygaśnięcia zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w Australii. Jak to się stało, że *de facto* od lat 60. ubiegłego stulecia problem ten przestaje mieć znaczenie ogólnofederalne i powoli zanika we wszystkich stanach niemal jednocześnie?

Pomijając oczywiście przypadek Tasmanii (rola systemu STV), stwierdźmy istotny fakt. W tym okresie doszło do poważnych przeobrażeń w systemie politycznym Australii<sup>112</sup>. Zmiany dotyczyły szczególnie systemu partyjnego i sposobu partyjnej rywalizacji. Na skutek rosnącej przez cały XX w. pozycji Partii Pracy i instytucjonalizacji jej wewnętrznych struktur, inne partie oparły swoje funkcjonowanie na podobnych wzorcach organizacyjnych<sup>113</sup>. Przede wszystkim zdecydowały się przejść kontrolę nad etapem rekrutacji kandyda-

<sup>108</sup> C. A. Hughes, *A Handbook of Australian Government...*, s. 225–226.

<sup>109</sup> Zob. C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 694.

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 695.

<sup>112</sup> Zob. M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies” 1999, nr 18(2), s. 217–233.

<sup>113</sup> Najpierw przejście z partii kadrowych do partii masowych, a następnie do partii typu *catch all*.

tów. Dawniej (na przełomie XIX i XX w.) decyzja o wysunięciu danej kandydatury leżała w gestii lokalnych notabli, a następnie (w latach 1920–1960) była podejmowana przez terenowe struktury partii politycznych. Dopiero właśnie od lat 60. obserwuje się centralizację całego procesu. Władze naczelne partii zaczynają w pełni kontrolować konstruowanie list wyborczych i mają decydującą głos w sprawie obsady okręgów. Strategiczną decyzją staje się wysuwanie ponadmiarowej liczby kandydatów przez wszystkie ugrupowania, co ma być przede wszystkim barometrem ich wydolności organizacyjnej<sup>114</sup>.

Istnieje także dodatkowa przesłanka wzmagająca dążenie poszczególnych partii do wystawiania maksymalnej liczby kandydatów. Jest to zachęta czysto finansowa. W większości stanów bowiem finansowanie partii politycznych zostało w tym okresie uzależnione od liczby głosów zdobytych przez dane ugrupowanie<sup>115</sup>. A *per-vote subsidy*, bo tak nazywa się ten sposób dotowania partii politycznych, wymogło na podmiotach wystawianie maksymalnie dozwolonej liczby kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. Dzięki temu, nawet jeśli potencjalni kandydaci mieli nieduże szanse na zdobycie mandatu, rentownym stało się ich pozyskiwanie, gdyż zdobyte przez nich głosy mogły przekładać się na zbiorczy wynik partii, a tym samym na wyższą kwotę uzyskanej subwencji. Przed wprowadzeniem *a per-vote subsidy* terenowe organizacje partii raczej wystawiały kandydatów tylko w okręgach, w których istniała realna szansa na uzyskanie mandatu, powstrzymując się od wyborczej rywalizacji tam, gdzie konkurencyjne ugrupowania zdecydowanie dominowały.

Uzależnienie wysokości subwencji od liczby otrzymanych głosów spowodowały również masowe pojawienie się na australijskiej scenie politycznej mniejszych ugrupowań biorących udział w wyborach powszechnych. Ich nagły przyływ obserwuje się szczególnie po 1970 r., czyli *de facto* już po wyeliminowaniu problemu wyborów niekonkurencyjnych<sup>116</sup>. Niemniej jednak

---

<sup>114</sup> Wraz z rozwojem instytucjonalnym partii politycznych rosła rola środków masowego przekazu. Konieczność centralnej kontroli nad partyjną strategią była także wynikiem pojawienia się telewizji jako środka masowego przekazu. Przekazy telewizyjne zdominowały charakter kampanii wyborczych, a tym samym przyczyniły się do centralizacji procesu zarządzania organizacją. Partie polityczne wykorzystywały ten kanał komunikacji, by dotrzeć do jak najszerszych kręgów wyborców. Konieczność zachowania spójności przekazów medialnych wymusiła potrzebę ustawicznego dostarczania politykom oficjalnego stanowiska partii w bieżącej kwestii. Rozbudowywany aparat nadzoru medialnego związał w pewnym stopniu organizacje terenowe partii politycznych z jej centralnymi władzami. Por. C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 697.

<sup>115</sup> Por. *Election Funding Guide 2016*, Australian Electoral Commission, s. 6, 11.

<sup>116</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats...*, s. 697.



również i one (nowe partie) przyczyniły się do obserwowanego po dziś dzień zadowalającego poziomu wyborczego współzawodnictwa i niewystępowania mandatów niekonkurencyjnych. Może to sugerować, że konkurencja na jednym polu (politycznym) rodzi samoczynnie konkurencję na drugim (wyborczym). Zauważmy ponadto, że zjawisko *uncontested seats* zanikło nawet pomimo stosowania w dalszym ciągu okręgów jednomandatowych w wielu stanach. Przypomnijmy, że przypisaliliśmy wcześniej takim okręgom główne sprawstwo dla zjawiska *uncontested seats*.

\*\*\*

Analizując skalę zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w Australii, doszliśmy do wniosku, że główną przyczyną ich występowania były historycznie uwarunkowane wzorce partyjnej rywalizacji, szczególnie te „narzucone” innym podmiotom przez Partię Pracy (ALP). Specyfika funkcjonowania partii politycznych we wczesnych fazach ich instytucjonalnego rozwoju (partie kadrowe) uniemożliwiała naturalne współzawodnictwo. Jednak i czynniki strukturalne były niezwykle istotne. Szczególnie typ systemu wyborczego wpływał na częstotliwość występowania wyborów niekonkurencyjnych. System pojedynczego głosu przechodniego (STV) wprowadzony w Tasmanii w 1907 r. wyeliminował ten problem całkowicie. Podobnie było w Nowej Południowej Walii w latach 1920–1925, gdy STV był stosowany. Ukazaliśmy ponadto, że wielkość okręgu, rozumiana głównie jako liczba przypisanych do okręgu wyborczego mandatów, może mieć znaczenie dla poziomu rywalizacji. W okręgach wielomandatowych zjawisko *uncontested seats* cechuje mniejsze natężenie. W jednomandatowych okręgach wyborczych przeciwnie – częstotliwość mandatów niekonkurencyjnych wzrasta. Inną zmienną, która może wpływać, jest poziom tzw. *malapportionmentu*. W stanach historycznie obciążonych problemem nierówności materialnej wyborców można dostrzec większe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *uncontested seats*.

### 3.3. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii zjawisko wyborów niekonkurencyjnych ma długą, sięgającą wczesnych etapów rozwoju parlamentaryzmu tradycję. Jego źródła należy poszukiwać w początkowych stadiach rodzącej się demokracji, gdy „zdrowa” konkurencja była uniemożliwiona przez czynniki endogenne. Chodzi przede wszystkim o istniejące w tym kraju bariery instytucjonalne (takie jak np. limitowane prawo wyborcze, klientelizm czy występowanie tzw. *rotten*

*boroughs*), które *de iure* wyłączały znaczne grupy ludzi z procesu wyborczego<sup>117</sup>. W pierwszej połowie XIX w. niemal połowa mandatów do brytyjskiego parlamentu była obsadzana bez rzeczywistego głosowania. Stopniowe zniesienie tych barier, przejawiające się głównie w rozszerzaniu katalogu osób mogących uczestniczyć w życiu publicznym, przyczyniało się do wzrostu konkurencji, a tym samym redukcji mandatów niekonkurencyjnych. W wyborach do brytyjskiego parlamentu udało się je wyeliminować całkowicie w połowie XX w. Niemniej jednak pewien charakterystyczny (i warty zauważenia) wzorzec niekonkurencyjności, o którym powiemy pod koniec tego podrozdziału, przetrwał do czasów nam współczesnych. Natomiast obecnie, zjawisko wyborów niekonkurencyjnych i jego większą powszechność obserwuje się na poziomie lokalnym, w wyborach samorządowych.

### 3.3.1. Wybory do Izby Gmin

Przyjrzyjmy się najpierw dynamice występowania wyborów niekonkurencyjnych w wyborach do izby niższej brytyjskiego parlamentu. Do badania indeksu niekonkurencyjności elekcji zostały wykorzystane dane udostępniane przez Bibliotekę Izby Gmin (ang. *the House of Commons Library*), głównie bazę *UK Election statistics: 1918–2017*<sup>118</sup> oraz informacje umożliwiające przeprowadzenie analizy zawarte w publikacji Fredericka Craiga<sup>119</sup>. Dla rzetelności pomiaru wyniki zostały skonfrontowane z bazą danych *United Kingdom Elections Results*<sup>120</sup>.

Na rysunku 3.7 przedstawiono procentowy stosunek mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych cyklach wyborczych do Izby Gmin. Łącznie badanie zjawiska *uncontested seats* obejmuje 38 elekcji w latach 1868–2017<sup>121</sup>. Przyjęcie tych ram czasowych pozwoli na ukazanie dynamiki występowania deficytu kandydatów, ale wybór okresu analizy ma charakter w pewnym

<sup>117</sup> Główne reformy prawa wyborczego przebiegały w 4 fazach: w 1832 r. wprowadzono Pierwszą Reformę Prawa Wyborczego likwidującą w znacznej części tzw. zgniłe miasteczka, drugą w 1867 r. – rozszerzającą prawa wyborcze i obniżającą poszczególne cenzusy, trzecią w 1884 r. – znoszącą wielomandatowe okręgi wyborcze, a czwartą w 1918 r. – nadającą co do zasady powszechne prawo wyborcze.

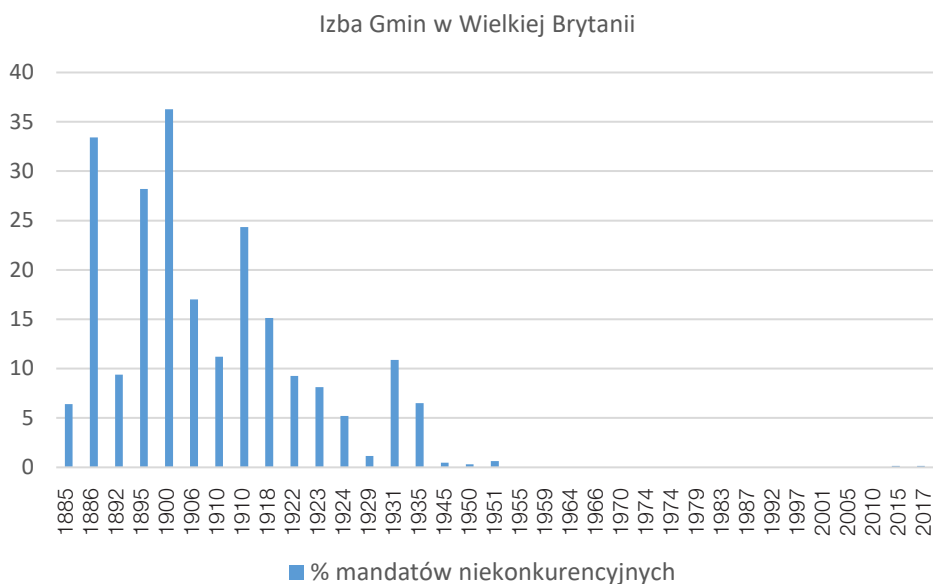
<sup>118</sup> *UK Election Statistics: 1918–2017*, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529> [dostęp: 5.06.2017].

<sup>119</sup> F. W. Craig, *British Electoral Facts: 1832–1987*, London 1989; por. C. Rallings, M. Thrasher, *British Electoral Facts 1832–2006*, New York 2017.

<sup>120</sup> General Election Results 1885–1979 in UK, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8647/> [dostęp: 12.08.2017].

<sup>121</sup> Na rysunku 3.7 nie zostały uwzględnione dane odnoszące się do okręgu niekonkurencyjnego, w którym startował Spiker Izby Gmin (zob. podrozdział 3.3.3).

stopniu arbitralny. Za datę początkową przyjmujemy rok 1868, gdyż były to pierwsze wybory po tzw. Drugiej Reformie Prawa Wyborczego (ang. *Reform Act of 1867*), na mocy której m.in. podwoiła się liczba osób uprawnionych do głosowania. Analizę wieńczą przedterminowe wybory z 2017 r. Jak możemy zauważyć, w przypadku Wielkiej Brytanii okres badania jest nieznacznie dłuższy (150 lat) niż w przypadku pomiaru zjawiska niekonkurencyjności w USA i Australii. Wynika to z konieczności lepszego ukazania ważnych zmian wpływających na częstość występowania mandatów niekonkurencyjnych, głównie reform prawa wyborczego oraz przeobrażeń systemu partyjnego. Dodatkowo, ze względu na nieznaczną, choć częstą, zmienność liczebności Izby Gmin w badanym okresie (wahającą się w przedziale [615, 707]), zastosujemy miernik procentowy, aby bardziej precyzyjnie oddać charakter zachodzących zmian i udoskonalić komparatystykę<sup>122</sup>. Prześledźmy zatem najpierw pobieżnie zjawisko wyborów niekonkurencyjnych, aby później móc rozwinąć wnioski generalne.



Rysunek 3.7. Stosunek procentowy mandatów niekonkurencyjnych do Izby Gmin w latach 1868–2017

Źródło: opracowanie własne

<sup>122</sup> W *Aneksie* został umieszczony rysunek A.8 ilustrujący liczbę mandatów niekonkurencyjnych (tj. z wykorzystaniem miernika liczb bezwzględnych).

Na rysunkach 3.7 i oraz A.8 możemy zaobserwować, co do zasady, ogólny trend malejący w występowaniu mandatów niekonkurencyjnych. Duże nasilenie badanego zjawiska trwało do końca XIX w. (z pewnymi wyjątkami w 1885 i 1892 r.). Pamiętajmy, że wówczas elekcje przeprowadzano w warunkach ograniczonego prawa wyborczego. **Z punktu widzenia formalnego nie miały one charakteru w pełni rywalizacyjnego.** W okresie tym przeciętnie 1/4 wszystkich mandatów stanowiły mandaty niekonkurencyjne (24%). Najwięcej, bo aż 243, było ich w 1900 r. (36% wszystkich mandatów). Po 1900 r., gdy w wyniku poprzedzającej ten rok serii reform rozszerzono prawa wyborcze na znaczną część mieszkańców, a na brytyjską scenę polityczną wkroczyła z impetem Partia Pracy, obserwuje się stopniowy spadek liczby mandatów niekonkurencyjnych. W okresie dwudziestolecia międzywojennego, czyli już po zasadniczym nadaniu pełni praw wyborczych w 1918 r., stanowiły one już przeciętnie niecałe 7% (wyjątek stanowią wybory w 1918 r.). Ostatnie notowane wybory niekonkurencyjne występują sporadycznie w latach 1945–1951. Liczba mandatów obsadzanych bez faktycznego głosowania stanowi wtedy mniej niż 1%. W 1955 r. odbyły się pierwsze wybory w pełni konkurencyjne, co oznacza, że wszystkie mandaty zostały obsadzone na drodze wyborczej rywalizacji.

Na rysunku 3.7 naszą uwagę zwraca w szczególności relatywnie mała liczba mandatów niekonkurencyjnych podczas elekcji w 1885 i 1892 r. Wielkości te mogą sugerować pewną aberrację wyników, gdyż do końca XIX w. poziom niekonkurencyjności wyborów był znaczny w całej Wielkiej Brytanii. W przypadku wyborów w 1885 r. ich niewielką liczbę możemy tłumaczyć reformą prawa wyborczego, która miała miejsce rok wcześniej. W 1884 r. uchwalono tzw. Trzecią Reformę Prawa Wyborczego (ang. *Representation of the People Act 1884*). Akt ten nie tylko zniósł pewne bariery instytucjonalne, m.in. po raz kolejny zwiększając liczbę uprawnionych do głosowania, ale przede wszystkim wprowadził jednomandatowe okręgi wyborcze na terenie Zjednoczonego Królestwa<sup>123</sup>. Na skutek zmian prawa wyborczego, jak również konieczności wytyczenia nowych granic okręgów wzrosło zainteresowanie partii politycznych rywalizacją w nowych warunkach, zmuszając podmioty biorące udział w tej elekcji do zrekrutowania zwiększonej liczby kandydatów. Dawniej – jak pokazują badania przeprowadzone przez Daniela Caramanigo – bardzo często zdarzało się, że w okręgu wielomandatowym (np. trójmandatowym) wszystkie mandaty obsadzone bez rzeczywistego głosowania przypadły jednej z głównych partii, np. Partii Konserwatywnej

<sup>123</sup> T. Lloyd, *Uncontested Seats in British General Elections 1852–1910*, „The Historical Journal” 1965, nr 8(2), s. 262–264.

(ang. *Conservative Party*) lub Partii Liberalnej (ang. *Liberal Party*)<sup>124</sup>. Zmiana struktury okręgów wyborczych była czymś w rodzaju „nowego rozdania” i przyczyniła się do chwilowej, mniejszej niż dotychczas liczby mandatów niekonkurencyjnych w tym konkretnym roku wyborczym. Natomiast, rok później (1986) nastąpił ich nagły wzrost, który wynikał w głównej mierze z faktu niespodziewanej, przedterminowej elekcji.

W wyborach 1892 r. mała liczba okręgów niekonkurencyjnych miała inne podłoże. Pomiędzy wyborami 1886 a 1892 doszło do poważnego rozbięcia w łonie Partii Liberalnej na dwa stronnictwa<sup>125</sup>. Przyczyną podziału wewnątrzpartyjnego był stosunek jej członków do kwestii autonomii Irlandii w ramach Zjednoczonego Królestwa i rosnącego w siłę w drugiej połowie XIX w. irlandzkiego ruchu oporu *Home Rule*. W Partii Liberalnej doszło do rozłamu na zwolenników Unii (ang. *Liberal Unionist Party*) i jej przeciwników. Ci pierwsi w 1886 r. weszli w nieformalną koalicję wyborczą z Partią Konserwatywną, na skutek czego Partia Liberalna utraciła w wielu okręgach dominującą pozycję i nie była zdolna, po rozbięciu, do szybkiej reorganizacji. Natomiast w 1892 r. doszło już do wzmożonej konkurencji, która była niczym innym jak wynikiem gorącego sporu politycznego o przyszłą formę organizacyjną państwa brytyjskiego. Jak można by oczekiwać, duża podaż kandydatów dla tej elekcji miała miejsce właśnie na terenie Irlandii<sup>126</sup>.

Malejący trend wyborów niekonkurencyjnych po 1900 r. był wynikiem, co scharakteryzujemy w dalszej części, nagłego pojawienia się na brytyjskiej scenie politycznej Partii Pracy i jej późniejszej dominacji. Jeszcze jednak w tej części rozważań wydaje się interesujące w mojej ocenie zwrócenie uwagi na stosunkowo duży poziom braku konkurencyjności podczas wyborów w 1918 r. (107 mandatów niekonkurencyjnych stanowiło wówczas 15% wszystkich mandatów). Przypomnijmy, że były to wybory, podczas których po raz pierwszy obowiązywało niemal w pełnym zakresie powszechne prawo wyborcze wprowadzone na skutek uchwalenia w lutym 1918 r. ustawy *Representation of the People Act 1918*<sup>127</sup>. Mimo tego faktu poziom niekonkurencyjności elekcji może być zastanawiający. Trzeba natomiast zwrócić uwagę na kontekst tych wyborów. Była to elekcja przeprowadzona już po zakończeniu I wojny światowej w atmosferze przytłaczającego zwycięstwa nad państwami

<sup>124</sup> D. Caramani, *The End of Silent Elections: The Birth of Electoral Competition 1832–1915*, „Party Politics” 2003, nr 9(4), s. 420.

<sup>125</sup> *Home Rule* dążył do zniesienia unii brytyjsko-irlandzkiej z 1800 r. na rzecz ustanowienia autonomii Irlandii z własnym rządem.

<sup>126</sup> D. Caramani, *The End of Silent Elections...*, s. 419, 431.

<sup>127</sup> Powszechne prawo wyborcze, w dzisiejszym rozumieniu tego uprawnienia, w Wielkiej Brytanii wprowadzono ostatecznie w 1928 r.

wchodzącymi w skład Trójprzymierza. Wybory te, ze względu na ich specyfikę, nazwano tzw. „wyborami kuponowymi” (ang. *The Coupon Election*<sup>128</sup>). Termin ten został ukuty w związku z faktem przesłania w listopadzie 1918 r. listów („kuponów”) do członków wojennej koalicji rządowej, która desygnowała ich jako tzw. „kandydatów koalicji” w nadchodzących wyborach. Jednym ze skutków „wyborów kuponowych” był wzrost liczby mandatów niekonkurencyjnych. Wynikało to z faktu braku gotowości wyborczej kandydatów opozycyjnych, którzy w przeciągu zaledwie miesiąca od zakończenia wojny do wyborów nie byli zdolni w sposób efektywny przeciwstawić się sile organizacyjnej Koalicji<sup>129</sup>.

Możemy stwierdzić, że wybory niekonkurencyjne do Izby Gmin były związane zasadniczo z okresem poprzedzającym nadanie powszechnego prawa wyborczego. Ich późniejsze występowanie miało charakter sporadyczny i było następstwem nieuchronnego przenikania utartych wzorców rywalizacji z XIX w., które jednak słabły z każdą kolejną elekcją.

### 3.3.2. Wybory na poziomie lokalnym

W Wielkiej Brytanii wybory niekonkurencyjne występują z większym natężeniem na poziomie lokalnym. Jednak z uwagi na fakt, że system samorządu terytorialnego jest w tym państwie bardzo niejednorodny, porównywanie elekcji jest narażone na duże prawdopodobieństwo pomyłek. Zauważmy, że w ramach poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa występują nie tylko różne modele decentralizacyjne (jedno-, dwu- i trójstopniowość podziału administracyjnego), lecz także sam ustrój i struktura władz różnią się znacznie między sobą<sup>130</sup>. Co więcej, nawet w przypadku występowania tego samego typu organizacyjnego samorządu, np. w części angielskich hrabstw (ang. *Shire Districts*), wybory do organów lokalnych odbywają się ze zmienną częstotliwością (w niektórych co roku, w pozostałych raz na cztery lata). Nie bez znaczenia jest również fakt częstych zmian systemowych, np. znoszenia bądź przekształcania poszczególnych jednostek podziału terytorialnego. Inną przeszkodą jest dostęp do rzetelnych danych. Brytyjskie Centrum Wyborcze, *think-tank* zajmujący się problematyką wyborczą,

---

<sup>128</sup> Otrzymanie kuponu było interpretowane przez wyborców jako symbol patriotyzmu i zjednoczenia. Osoby, którym nie udało się uzyskać takiego kuponu, miały mniejsze szanse na uzyskanie mandatu. Listy zostały podpisane przez premiera Davida Lloyd George’a, lidera Partii Liberalnej, oraz Bonara Lawa, lidera Partii Konserwatywnej.

<sup>129</sup> T. Lloyd, *Uncontested Seats...*, s. 260.

<sup>130</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 31(4), s. 394–395.

dysponuje, co prawda, częściową bazą danych, ale ze względu na wyżej wskazane bariery komparatystyka jest znacznie utrudniona<sup>131</sup>.

Problem wyborów niekonkurencyjnych został już ponadto, pomimo wskazanych wyżej trudności, częściowo przebadany przez brytyjskich politologów. Colin Rallings, Michael Thrasher i David Denver, badając ogólne trendy wyborcze na poziomie lokalnym w Wielkiej Brytanii w latach 1975–2003, poddali analizie, jako jedną ze zmiennych, zjawisko *uncontested seats*<sup>132</sup>. Wyniki ich pracy znajdują się na rysunku 3.8, z którego wynika, że w ramach poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa (tj. Anglii, Szkocji, księstwa Walii i Irlandii Północnej) występują istotne dysproporcje w przedmiotowej analizie. Zauważmy, że w Irlandii Północnej, w której stosuje się system pojedynczego głosu przechodniego (STV), problem wyborów niekonkurencyjnych nie występuje wcale (przypomnijmy sobie identyczny skutek działania tego systemu wyborczego w Tasmanii). W Anglii natomiast częstotliwość zjawiska *uncontested seats* uzależniona jest od typu danej jednostki samorządowej – w miejskich i dużych jednostkach (tj. tzw. *metropolitan counties* i *metropolitan boroughs*) ma on charakter sporadyczny (przeciętnie około 3%), a na terenach wiejskich (ang. *non-metropolitan counties* i *non-metropolitan boroughs*) jest bardziej powszechny<sup>133</sup>. O wiele więcej mandatów niekonkurencyjnych wystąpiło w badanym okresie w Szkocji (przeciętnie 13,5%), a najbardziej podatna na ten problem była Walia – aż 27,9%<sup>134</sup>. Niemniej jednak we wszystkich przypadkach – jak dowodzą ci badacze – obserwuje się trend zniżkowy, co oznacza, że liczba okręgów niekonkurencyjnych spada, a tym samym konkurencyjność elekcji rośnie.

W przypadku wyborów samorządowych w Wielkiej Brytanii powinniśmy jednak zwrócić uwagę nie tyle na przeciętną częstotliwość zjawiska (nawet w ramach poszczególnych części składowych tego państwa), ile na jego zauważalne, obszarowe zróżnicowania. Sednem wyborów bezalternatywnych jest jednak sytuacja, w której **znaczną** część mandatów na danym obszarze wyborczym zostaje obsadzona bez potrzeby przeprowadzenia głosowania. Dla przykładu w Anglii, podczas wyborów lokalnych w 2011 r., w dystrykcie Eden (hrabstwo Kumbria) aż 50% mandatów obsadzono w okręgach niekonkurencyjnych<sup>135</sup>. Stan wystąpienia przynajmniej 10% takich manda-

<sup>131</sup> Zob. *The Elections Centre*, [http://www.electionscentre.co.uk/?page\\_id=3755](http://www.electionscentre.co.uk/?page_id=3755) [dostęp: 6.06.2017].

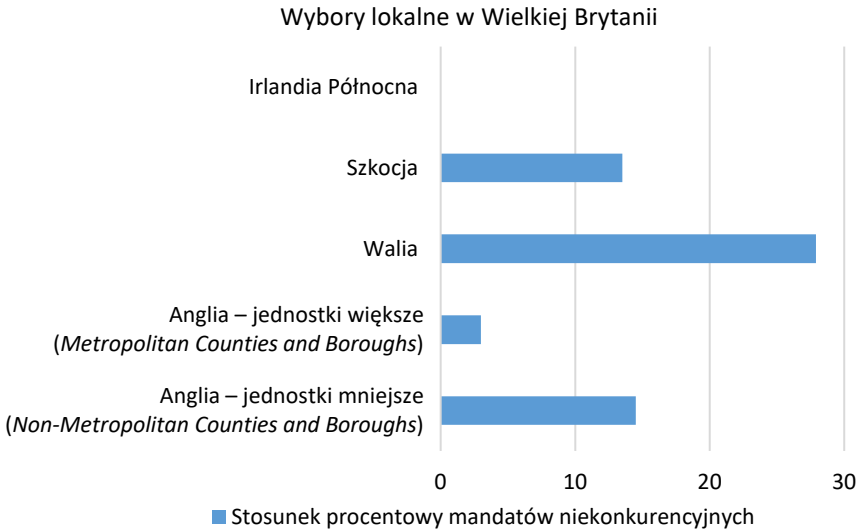
<sup>132</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections...*, s. 394–397.

<sup>133</sup> Ibidem, s. 397.

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> V. Bogdanor, *English Local Election 2011*, „The Report of Electoral Reform Society” 2011, s. 14–15.

tów dotyczył wówczas 24 jednostek samorządowych<sup>136</sup>. Co ciekawe, częstym następstwem elekcji niekonkurencyjnych jest fakt istnienia rad zdominowanych przez jedno z ugrupowań. Jak się okazuje nie jest to dobre dla lokalnej demokracji – Mihaly Fazekas, który badał wpływ tak powstałych gremiów na możliwość „ustawiania przetargów” w Anglii, zauważył pozytywną zależność pomiędzy niekonkurencyjnym sposobem wyboru radnych a prawdopodobieństwem wystąpienia zjawisk korupcyjnych<sup>137</sup>.



Rysunek 3.8. Stosunek procentowy mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych częściach składowych UK w latach 1975–2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie aneksu do artykułu: C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 31(4), s. 406–408

Podobnie sytuacja wygląda w Walii. W wyborach lokalnych w maju 2017 r. 92 radnych (z 1254) zostało wybranych na skutek braku wyborczej alternatywy<sup>138</sup>. Stanowiło to średnio 7,3% wszystkich mandatów. Niemniej jednak

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Zob. M. Fazekas, *The Cost of One-Party Councils: Lack of Electoral Accountability and Public Procurement, Corruption*, „Report for The Electoral Reform Society” 2015, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T-Rkciv9mlUJ:https://www.electoral-reform.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/The-Cost-of-One-Party-Councils.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 7.06.2017].

<sup>138</sup> R. Flint, *Uncontested Council Election Seats – ‘Mockery of Democracy’*, <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-39751858> [dostęp: 7.06.2017].



w połowie (11) z 22 rad lokalnych wystąpił przynajmniej jeden okręg niekonkurencyjny. W hrabstwie Gwynedd, w północno-zachodniej Walii, aż 21 z 75 radnych (ponad 37%) uzyskało mandat w warunkach braku wyborczego współzawodnictwa<sup>139</sup>. Doświadczenie Walijszczyków pokazuje również, że na poziomie lokalnym zjawisko *uncontested seats* cechuje sekwencyjność i długotrwałość. Przykładowo, Michael Williams – radny z hrabstwa Powys (w środkowej Walii) – od momentu uzyskania mandatu 37 lat temu nigdy nie musiał rywalizować o mandat z konkurentem. Przypadków takich jest więcej<sup>140</sup>. Wybory lokalne w Wielkiej Brytanii media nazywają „szyderstwem z demokracji”<sup>141</sup>.

Duży procent mandatów niekonkurencyjnych, taki np. jak w dystrykcie Eden w Anglii czy hrabstwie Gwynedd w Walii, sygnalizować może poważne zagrożenie dla demokracji lokalnej. Niestety brak jest kompleksowych i pogłębionych studiów nad lokalnym aspektem dużej częstotliwości zjawiska *uncontested seats*. Nie dotyczy to tylko Wielkiej Brytanii. Generalnie istnieje w tym względzie istotna luka badawcza.

Przyglądając się niekonkurencyjności elekcji na poziomie lokalnym w poszczególnych częściach składowych Zjednoczonego Królestwa, trzeba wspomnieć, choć pokrótce, o doświadczeniach Szkocji. Na terytorium tym do 2003 r. wybory przeprowadzano zgodnie z regułami systemu większości względnej w okręgach jednomandatowych. Wówczas od kilku do kilkudziesięciu procent mandatów obsadzano bez rzeczywistego głosowania. W 2003 r., czyli podczas ostatniej elekcji w systemie FPTP, 61 mandatów z 1222 (4,9%)<sup>142</sup>. W Szkocji powszechnie uważano, że główną przyczyną tego zjawiska nie jest niski poziom zainteresowania sprawami lokalnymi, ale mechanizm działania systemu wyborczego, zniechęcający potencjalnych kandydatów<sup>143</sup>. Po uchwaleniu ustawy *The Local Governance (Scotland) Act 2004* zmieniono system wyborczy na STV. Okazało się, że w kolejnych wyborach (2007, 2012, 2017) problem deficytu kandydatów nie wystąpił. Wzrosła ponadto liczba kandydatów i spadła liczba rad zdominowanych przez jedno z ugrupowań<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Ibidem.

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> J. Curtice, *2012 Scottish Local Government Elections*, „The Report of Electoral Reform Society” 2012, s. 5.

<sup>143</sup> Szkoci swoje przeświadczenie oparli na doświadczeniach irlandzkich. Wprowadzenie systemu STV w Irlandii (1921) wiązało się z zanikiem mandatów niekonkurencyjnych w wyborach parlamentarnych.

<sup>144</sup> V. Bogdanor, *English Local Election 2011*, s. 5.

### 3.3.3. Przyczyny zjawiska *uncontested seats* w Wielkiej Brytanii

#### *Patronaż polityczny*

Analiza wyborów niekonkurencyjnych w Wielkiej Brytanii pokazała, że największa częstotliwość ich występowania miała miejsce do końca XIX w., a w zasadzie aż do 1918 r. Dopiero po ustanowieniu powszechnego prawa wyborczego problem ten istotnie stracił na znaczeniu. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że z punktu widzenia formalnego wybory te nie były w pełni rywalizacyjne. Nie można zatem zaliczać ich bezwiednie do kręgu wyborów demokratycznych. W konsekwencji brak współzawodnictwa w warunkach ograniczonego pluralizmu politycznego w pewnym stopniu wyklucza stosowanie terminu „elekcji niekonkurencyjnych”. W drodze wyjątku celowo zaś posługujemy się tym sformułowaniem, aby ukazać wagę czynników klientelistycznych w wyjaśnieniu fenomenu ograniczonej podaży kandydatów.

Zauważmy, że istnienie powiązań nieformalnych we wczesnych fazach rozwoju brytyjskiej demokracji było jednym z głównych determinantów niekonkurencyjności elekcji. Craig, badając systemy parlamentarne w Europie, dowiódł, że przed pojawieniem się partii masowych znacząca liczba mandatów obsadzana była w drodze „ustawionych” nominacji, powodując duży odsetek tzw. *uncontested seats*<sup>145</sup>. Znaczenie układów klientelistycznych, nepotyzmu i patronażu politycznego w dziewiętnastowiecznej Wielkiej Brytanii jest z gruntu rzeczy niezaprzeczalne<sup>146</sup>. Lokalne układy władzy, czyli relacje patron–klient, oraz przewaga, jaką z tego tytułu miała arystokracja, mają dużą moc objaśniającą dla fenomenu niekonkurencyjności elekcji w Zjednoczonym Królestwie. Budowanie sieci osobistych i finansowych zależności oraz wynikające z nich przewagi strukturalne odwoływały skutecznie potencjalnych konkurentów od zamysłu kandydowania. Wspomnę choćby znaną instytucję „*old boys networks*”, która znamionowała istnienie sieci takich powiązań pomiędzy członkami elit społecznych i politycznych. Biorąc pod uwagę fakt, że klientelizm brytyjski był w fazie szczytowej swojego rozwoju aż do końca XIX w., temu czynnikowi możemy przypisać główne sprawstwo zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w tym okresie.

Pewne wzorce zastanego, „klientelistycznego porządku” przetrwały i funkcjonowały jeszcze przez kilka następnych dekad<sup>147</sup>. Zapewne dlatego,

<sup>145</sup> F. W. Craig, *British Electoral Facts...*, s. 160.

<sup>146</sup> J. Tarkowski, *Patroni i klienci. Socjologia świata polityki*, t. 2, Warszawa 1994, s. 107.

<sup>147</sup> R. K. Carty, *From Tradition to Modernity, and Back Again: Party Building in Ireland*, [w:] *Modern Irish Democracy: Essays in Honour of Basil Chubb*, red. R. J. Hill, M. Marsh, Dublin 1993, s. 24–43.

że oddziaływanie układów klientelistycznych na rywalizację wyborczą i partyjną jest bardzo trwałym zjawiskiem. Stwierdzenie to bierze się z prostego założenia, że bardzo trudno jest zlikwidować takie zależności. Nawet pojawienie się na brytyjskiej scenie nowych partii politycznych (a w szczególności rozwój instytucjonalny Partii Pracy), nie uchroniło Wielkiej Brytanii od zerwania z ciągłością tego zjawiska. W rezultacie spowodowało to okresowe (do połowy XX w.), choć – co zaznaczmy wyraźnie – słabnące, występowanie mandatów niekonkurencyjnych w tym państwie.

Przejdźmy teraz do bardzo ważnej kwestii redukcji mandatów niekonkurencyjnych w Wielkiej Brytanii. Zasadniczo osłabnięcie powiązań klientelistycznych było wynikiem z jednej strony znoszenia cenzusów i instytucjonalnych barier w sposób obiektywny w przeszłości hamujących konkurencyjność elekcji, a z drugiej nagłego pojawienia się na brytyjskiej scenie politycznej Partii Pracy. Laburzyści na arenę wyborczą po raz pierwszy wkroczyli w 1900 r. i w ciągu zaledwie kilkudziesięciu lat (zasadniczo w pełni od lat 30. XX w.) stali się drugą, za konserwatystami, siłą polityczną<sup>148</sup>. W ten sposób zastąpili na tym miejscu Partię Liberalną, która – przypomnijmy – słabła systematycznie na skutek wewnętrznych podziałów od lat 80. XIX stulecia. Należy zauważyć, że pojawienie się nowej siły politycznej musiało mimowolnie wyzwolić większą konkurencyjność elekcji. Niemniej istotne jest spostrzeżenie, że najwięcej korzyści z faktu występowania *uncontested seats* czerpała nadal, co naturalne, Partia Konserwatywna, w strukturze której najdłużej przetrwały więzy klientelistyczne<sup>149</sup>. Świadczy to o istotności pewnych nieformalnych powiązań, które determinują możliwości swobodnej konkurencji wyborczej.

### **Więszościowa formuła wyborcza**

Elementem umacniającym patronalne uwarunkowania elekcji w Wielkiej Brytanii była ponadto większościowa formuła wyborcza. Stosowano ją niemal od początku obieralności izb parlamentarnych – najpierw w okręgach wielomandatowych, a od 1884 r. zgodnie z systemem większości względnej w okręgach jednomandatowych (FPTP). Należy zauważyć, że w wyborach parlamentarnych system ten nie został zasadniczo nigdy (oprócz Irlandii) zastąpiony przez jakikolwiek wariant formuł proporcjonalnych. Co więcej, przetrwał nawet pomimo doświadczeń innych państw Europy kontynentalnej, takich jak np. Dania czy Niemcy (Republika Weimarska po 1918 r.), które po I wojnie światowej zaimplementowały mniej lub bardziej propor-

<sup>148</sup> D. Caramani, *The End of Silent Elections...*, s. 427.

<sup>149</sup> Ibidem, s. 429.

cyjonalne metody przeliczania głosów na mandaty<sup>150</sup>. Jaki jest tego powód? Formuły większościowe ustanawiają bowiem wysokie progi naturalne, sprawiając, że wejście na scenę polityczną nowych i mniejszych partii politycznych staje się poważnie utrudnione. Czynnikiem ten jest niezwykle zniechęcający, biorąc pod uwagę przyzwyczajenie wyborców do skutków działania tej metody. Zauważmy, że większościowa formuła wyborcza, mimo prostej dla wyborcy konstrukcji działania, znacznie deformuje wyniki elekcji. Implikuje ponadto duży poziom jej dysproporcjonalności, powodując w efekcie niezyskanie reprezentacji parlamentarnej przez mniejsze ugrupowania<sup>151</sup>. Nieuczestniczenie w procedurze alokacji mandatów z elekcji na elekcję powoduje stopniowy rozpad struktur słabszych organizacji. W rezultacie przyczynia się do wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia mandatów niekonkurencyjnych.

Znaczenie formuł większościowych dla zjawiska *uncontested seats* ma jednak częściową moc eksplanacyjną. Na pewno nie determinują ich ostatecznie, ale na pewno przyczyniają się do słabszej konkurencyjności elekcji, np. mniejszej liczby kandydatów i komitetów wyborczych. W rezultacie może to prowadzić, przy jednoczesnym udziale innych czynników, do zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia wyborów niekonkurencyjnych.

### **Wiejskie okręgi wyborcze**

W brytyjskich wyborach samorządowych zjawisko mandatów niekonkurencyjnych ma charakter regionalny. Stwierdziliśmy już, że najwięcej z nich występuje w księstwie Walii. W Anglii, w tym rodzaju elekcji, mandaty niekonkurencyjne pojawiają się natomiast sporadycznie. Podczas wyborów w 2016 r. zaledwie 2 kandydatów na radnych z ponad 2000 nie miało żadnego konkurenta<sup>152</sup>. W Szkocji po wprowadzeniu systemu STV w 2004 r. zjawisko znikło całkowicie. Nie znaczy to jednak, że wcześniej wybory niekonkurencyjne się tam nie odbywały. Wręcz przeciwnie – do 2003 r. ich przeciętna liczba sytuowała pod tym względem Szkocję na drugim miejscu w ramach Zjednoczonego Królestwa.

W wyborach samorządowych możemy jednak zaobserwować, że większość okręgów niekonkurencyjnych występuje na terenach wiejskich, niezurbanizowanych. W miastach należą zaś one do rzadkości. Jak celnie zauważa Colin Rallings, dzieje się tak, ponieważ na obszarach wiejskich ma miejsce

<sup>150</sup> Ibidem, s. 432.

<sup>151</sup> M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu...*, s. 24–25.

<sup>152</sup> *The Elections Centre*, [http://www.electionscentre.co.uk/?page\\_id=3755](http://www.electionscentre.co.uk/?page_id=3755) [dostęp: 6.06.2017].

dominacja kandydatów niezależnych<sup>153</sup>. Partie polityczne nie mają tam wystarczająco sprawnie działających struktur terenowych. W tej sytuacji bardzo często dobrze znany społeczności lokalnej kandydat zostaje wybrany bez potrzeby przeprowadzania głosowania. Partyjna afiliacja z kolei mogłaby być dla niego dużym obciążeniem, gdyż zmiana poparcia społecznego dla jego potencjalnej partii wpływałaby pośrednio na odbiór jego indywidualnych dokonań przez elektorat.

Choć zazwyczaj w wyborach lokalnych fenomen mandatów niekonkurencyjnych dotyczy kandydatów niezależnych, to jednocześnie zdarzają się przypadki uzyskiwania takich mandatów przez kandydatów afiliowanych partyjnie. Znowu ma to miejsce niemal zawsze na terenach wiejskich, w których partia polityczna jest z kolei bardzo silna organizacyjnie. Odnosi się to głównie do Partii Konserwatywnej, która cieszy się stabilnym poparciem na obszarach rolniczych, słabiej zaludnionych<sup>154</sup>. Zauważmy ponadto, że kandydaci uzyskujący mandaty niekonkurencyjne na poziomie lokalnym w Wielkiej Brytanii cieszą się z reguły dużym poważaniem społecznym. Odsunięcie ich od władzy wymagałoby dużego wysiłku organizacyjnego i pokaźnych nakładów finansowych. Potencjalni konkurenci w takich okręgach wyborczych zdają sobie z tego sprawę. Partiom politycznym natomiast trudno jest znaleźć kandydatów świadomych swojej, niemal pewnej, porażki.

### ***Element kultury politycznej***

Doświadczenia wyborcze Wielkiej Brytanii dostarczają innego, niezwykle ciekawego przykładu niekonkurencyjności elekcji. Dotyczy on Spikera Izby Gmin. Mianowicie chodzi o wypracowany w procesie historycznym zwyczaj powstrzymywania się głównych partii politycznych od wyborczego współzawodniczenia z osobą obecnie pełniącą tę funkcję. Od uchwalenia w 2000 r. ustawy *Political Parties, Elections and Referendums Act* urzędujący Spiker, chcący ubiegać się o ponowny wybór, może żądać podczas rejestracji objęcia swojej kandydatury specjalną klauzulą: „*The Speaker seeking re-election*”<sup>155</sup>. Choć nie gwarantuje mu ona z punktu widzenia prawnego niewystąpienia faktycznej konkurencji, jest sygnałem dla innych uczestników wyborów, że zgłaszanie kandydatur w jego okręgu byłoby naruszeniem pewnej konwencji.

---

<sup>153</sup> Odpowiedź Colina Rallingsa, politologa z Uniwersytetu Plymouth, dyrektora Centrum Wyborczego, na zapytania autora, archiwum prywatne.

<sup>154</sup> *Election 2017: The result in maps and charts*, <http://www.bbc.com/news/election-2017-40176349> [dostęp: 6.06.2017].

<sup>155</sup> A. Kennon, *The Election of the Speaker: Myth and Reality*, <https://constitution-unit.com/2017/06/10/the-election-of-the-speaker-myth-and-reality/> [dostęp: 12.06.2017].

Zasada niekonkurowania ze Spikerem jest bowiem rodzajem umowy dżentelmeńskiej (tj. formalnie nieskodyfikowanej), zawiązanej przez najsilniejsze partie polityczne<sup>156</sup>. Podstawą jej przestrzegania jest założenie, zgodnie z którym gwarantem apolityczności Spikera jest nie tylko nieangażowanie go w bieżące spory, lecz także bezpośrednio w kampanię wyborczą. Zauważmy, że osoby wybierane na tę funkcję najpierw rezygnują z członkostwa w partii, a następnie dystansują się od wypowiedzania się w newralgicznych kwestiach i jawnego opowiadania się po jednej ze stron konfliktu politycznego.

Zwyczaj niewspółzawodniczenia ze Spikerem jest symptomatyczny jedynie dla brytyjskiej kultury politycznej. Nie spotkamy go w żadnym innym kraju na świecie. Niemniej nawet w Wielkiej Brytanii nie był on zawsze przestrzegany rygorystycznie. Zdarzało się bowiem, że osoba pełniąca tę funkcję musiała rywalizować o mandat z kandydatami partii opozycyjnych. Po raz pierwszy konwencję tę złamano podczas wyborów w 1935 r.<sup>157</sup> Wówczas Edward FitzRoy, poprzednio członek Partii Konserwatywnej, musiał zmierzyć się z kandydatem Partii Pracy. W następstwie tego pojawiły się nawet głosy sugerujące potrzebę utworzenia specjalnego, niekonkurencyjnego okręgu wyborczego dla Spikera. Spotkało się to jednak z ostrą krytyką, m.in. premiera Davida Lloyd George'a, wywołaną łamaniem podstawowych zasad demokracji, co spowodowało, że ostatecznie idea ta została zarzucona<sup>158</sup>.

Reguła, zgodnie z którą partie politycznie nie wystawiają kandydatów przeciwko Spikerowi, była naruszana częściej i nie jest – jak mogłoby się wydawać – stała. W 1974 r. Laburzyści i Liberalowie wystawili kandydatów konkurujących z Selwynem Lloydem, Spikerem z ramienia Partii Konserwatywnej. Z kolei w 1987 r. Partia Socjaldemokratyczna (SDP) i Partia Pracy wystąpiły przeciwko Bernardowi Weatherillowi<sup>159</sup>. Co ciekawe, poprzedni Spiker Izby Gmin (od 2009 r.), John Bercow, w wyborach w 2010 r. musiał się zmierzyć z 10 konkurentami, natomiast w kolejnych elekcjach (2015, 2017), gdy umocnił swoją pozycję w parlamencie brytyjskim, otrzymał już reelekcję w okręgu niekonkurencyjnym<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> Nie uczestniczą w niej natomiast często partie mniejsze, jak np. Partia Zielonych, czy partie reprezentujące partykularne interesy poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa (tj. partie nacjonalistyczne).

<sup>157</sup> C. Crook, *Opinion: Is it Time to Stop the Speaker Running Unopposed in Elections?*, <http://citiblog.co.uk/2015/05/04/opinion-is-it-time-to-stop-the-speaker-running-unopposed-in-elections/> [dostęp: 12.06.2017].

<sup>158</sup> Ibidem.

<sup>159</sup> Znamiennym jest, że umowy tej nigdy nie zrywali konserwatyści.

<sup>160</sup> W 2015 r. Bercow miał dwóch rywali: z partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa oraz Partii Zielonych. W 2017 r. natomiast trzech: z partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, Partii Zielonych i kandydata niezależnego.

Obsadzanie Spikera w wyborach niekonkurencyjnych budzi jednak wiele kontrowersji<sup>161</sup>. Przede wszystkim coraz częściej kontestuje się samą zasadę niewystawiania przez główne partie polityczne kandydatów w okręgu, w którym zostaje on zgłoszony. Co więcej, w wyniku nieformalnego układu sił politycznych wyborcy są pozbawieni rzeczywistej możliwości udziału w faktycznie rywalizacyjnym głosowaniu<sup>162</sup>. Innymi słowy, podczas gdy obywatele całego Zjednoczonego Królestwa wybierają swoich reprezentantów, w jednym z okręgów może dojść do elekcji niekonkurencyjnej na skutek działania czynnika nieformalnego (kulturowego).

\*\*\*

Wybory niekonkurencyjne w Wielkiej Brytanii, w ich aspekcie historycznym, determinowane były przez czynniki związane z wczesnymi etapami rozwoju procedur demokratycznych. Rozszerzanie powszechnego prawa wyborczego, głównie poprzez znoszenie poszczególnych cenzusów, stopniowo przyczyniało się do wzrostu indeksu konkurencyjności elekcji. Główną przyczyną występowania zbyt niskiej podaży kandydatów były patronalne wzorce rywalizacji, wzmacniane przez mechaniczne skutki działania większościowej formuły wyborczej. Jednakże na poziomie lokalnym utrzymujące się duże nasilenie elekcji niekonkurencyjnych (szczególnie w ramach księstwa Walii) powinno budzić zaniepokojenie. Analizy dotyczące wyborów samorządowych wskazują ponadto, że występowanie mandatów niekonkurencyjnych ma miejsce głównie na obszarach wiejskich. Jest to bardzo ważny wniosek w kontekście tej książki. Pamiętajmy, że jednym z rozwiązań eliminujących ten problem mogłoby być wprowadzenie, na wzór Szkocji, systemu STV.

Niezwykle ciekawe spostrzeżenia wynikają także z istnienia w Zjednoczonym Królestwie zwyczaju niekonkurowania w okręgu wyborczym, w którym kandyduje Spiker Izby Gmin. Nieformalna umowa dżentelmeńska zawiązana pomiędzy dominującymi na brytyjskiej scenie politycznej ugrupowaniami nierzadko hamuje konkurencyjność elekcji i wyklucza mieszkańców takiego okręgu z rzeczywistego procesu wyborczego. Stanowi natomiast ważną spuściznę kulturową Brytyjczyków i w tych kategoriach powinna być postrzegana przez społeczeństwo.

---

<sup>161</sup> R. Orchard, *The Unusual Battle in Speaker's Seat*, <http://www.bbc.com/news/election-2015-32533034> [dostęp: 12.06.2017].

<sup>162</sup> W wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii, w sytuacji rejestracji jednego kandydata głosowania nie przeprowadza się.

### 3.4. Podsumowanie

Identyfikując przyczyny wyborów niekonkurencyjnych w Stanach Zjednoczonych, Australii i Wielkiej Brytanii, trudno nie odnieść wrażenia, że większość z nich ma charakter strukturalny. Z punktu widzenia kandydatów decyzja o tym, czy brać udział w elekcji, czy też się od niej powstrzymać, wynika z bardzo racjonalnej kalkulacji potencjalnych zysków i strat. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Stanów Zjednoczonych. Uczestnicy procesu wyborczego w tym państwie, zdając sobie sprawę z zastanych uwarunkowań, analizują wszystkie możliwe scenariusze, w tym na ile opłacalne staje się w ogóle ubieganie się o mandat. Przewaga inkumbenta, struktura demograficzna okręgu, koszty ponoszone na skuteczną kampanię wyborczą z pewnością są czynnikami silnie zniechęcającymi osoby zainteresowane udziałem w życiu publicznym. Fenomen *uncontested seats* w Stanach Zjednoczonych jest ponadto warunkowany przez zmienne trudno przewidywalne (a zatem i ciężko mierzalne), takie jak np. przegrupowania na arenie wyborczej (*realignment*), wstrząsy polityczne lub po prostu przypadkowość. Nie można też przeoczyć regionalnego charakteru tego zjawiska. Stany południowe z reguły doświadczają go w większym stopniu niż stany tzw. Północy. Przestrzennie zróżnicowane natężenie zjawiska nie zmienia jednak podstawowego faktu – wybory niekonkurencyjne są trwałym i powszechnie występującym elementem amerykańskiego procesu wyborczego.

W przypadku analizy wyborów niekonkurencyjnych w Australii doszliśmy do wniosku, że główną przyczyną *uncontested seats* były historycznie uwarunkowane wzorce partyjnej rywalizacji, szczególnie te „narzucone” innym podmiotom przez Partię Pracy (ALP). Specyfika funkcjonowania partii politycznych we wczesnych fazach ich instytucjonalnego rozwoju (partie kadrowe) uniemożliwiała naturalne współzawodnictwo. Jednak również czynniki strukturalne były niezwykle istotne. Szczególnie typ systemu wyborczego wpływał na częstotliwość występowania wyborów niekonkurencyjnych. System pojedynczego głosu przechodniego (STV) wprowadzony w Tasmanii w 1907 r. wyeliminował ten problem całkowicie. Podobnie było w Nowej Południowej Walii w latach 1920–1925, gdy STV był stosowany. Ukazaliśmy ponadto, że wielkość okręgu, rozumiana głównie jako liczba przypisanych do okręgu wyborczego mandatów, może mieć znaczenie dla poziomu rywalizacji. W okręgach wielomandatowych zjawisko *uncontested seats* cechuje mniejsze natężenie. W jednomandatowych okręgach wyborczych przeciwnie – częstotliwość mandatów niekonkurencyjnych wzrasta. Istotną zmienną dla wyborów niekonkurencyjnych w Australii był poziom tzw. *malapportionmentu*. W stanach, które historycznie były obciążone problemem nierówności materialnej wyborców, obserwowano częstsze występowanie zjawiska *uncontested seats*.



Wybory bez wyborów...

W Wielkiej Brytanii istnienie barier wejścia na rynek wyborczy, na przełomie XIX i XX w., w dużym stopniu determinowało skalę niekonkurencyjności elekcji. Ich stopniowe znoszenie doprowadziło jednak do wygaśnięcia *uncontested seats* w wyborach centralnych. Współcześnie wybory niekonkurencyjne w tym państwie mają miejsce głównie w wyborach lokalnych, a szczególnie na obszarach wiejskich. Jest to bardzo ważne spostrzeżenie w kontekście tej publikacji. Pamiętajmy, że jednym z rozwiązań eliminujących problem wyborów niekonkurencyjnych mogłoby być wprowadzenie, na wzór Szkocji, systemu STV.

Bardzo ciekawy w Wielkiej Brytanii jest również zwyczaj niewystawiania kontrkandydata w okręgu wyborczym, z którego kandyduje Spiker Izby Gmin. Ta nieformalna umowa dżentelmeńska, zawiązana pomiędzy dominującymi na brytyjskiej scenie politycznej ugrupowaniami, nierzadko hamuje konkurencyjność elekcji. Niemniej stanowi ważną spuściznę kulturową Brytyjczyków i tak też powinna być postrzegana przez społeczeństwo.

# **Rozdział 4**

**WYBORY NIEKONKURENCYJNE  
W POLSKIM SAMORZĄDZIE:  
UWARUNKOWANIA I SKALA ZJAWISKA**

W poprzednim rozdziale staraliśmy się przedstawić zjawisko wyborów niekonkurencyjnych w skonsolidowanych demokracjach. Ukazaliśmy jego skalę i zasygnalizowaliśmy czynniki mogące sprzyjać słabszej konkurencyjności elekcji. Wniosek, który nasuwa się po przedstawionej analizie, sprowadza się zasadniczo do tego, że wciąż brak jednoznacznych, przekonujących i jednocześnie wzajemnie spójnych dowodów na istnienie czynników bezspornie warunkujących problem niedoboru kandydatów. Niemniej jednak ta analiza dostarcza wielu istotnych przesłanek, wokół których będziemy poruszać się w dalszej części książki, a mianowicie podczas ustalenia częstotliwości i przyczyn zjawiska niekonkurencyjności elekcji w wyborach do organów stanowiących na poziomie lokalnym w Polsce.

W tym rozdziale zostaną przedstawione nie tylko uwarunkowania proceduralne wyborów niekonkurencyjnych znajdujące umocowanie w przepisach prawa wyborczego, lecz przede wszystkim zostanie dokonana analiza o charakterze ilościowym. Obejmie ona 5 elekcji, które miały miejsce w latach 1998–2014.

## **4.1. Systemowe rozwiązania wyborów samorządowych w latach 1990–2014**

### **4.1.1. Uwagi wprowadzające**

W III Rzeczypospolitej jak dotąd odbyło się już 8 elekcji do organów samorządu terytorialnego. W każdej z nich problem niskiej podaży kandydatów wystąpił, choć – co zaznaczymy na ten moment – ze zmiennym natężeniem. Musimy jednak pamiętać, że było to powiązane z trwającą nieustająco reformą ustrojową samorządu. Zarówno jego struktura, jak i reguły przeprowadzania wyborów do jego organów przeszły w badanym okresie znaczne przeobrażenia. W pierwszych dwóch elekcjach (1990, 1994) samorząd funkcjonował w oparciu o jednostopniowy podział administracyjny państwa (samorząd gminny) i dopiero w 1998 r. rozszerzono go o kolejne dwa szczeble (powiatowy i wojewódzki)<sup>1</sup>. Dokonywano również szeregu reform w struk-

<sup>1</sup> Po 1998 r. zachodziły również niewielkie zmiany o charakterze przynależności administracyjnej: w 2002 r. powstało 7 nowych powiatów, Sławków przeszedł z woj. małopolskiego do śląskiego, a Wesola została włączona do Warszawy, która stała się jedną

turze organizacyjnej poszczególnych organów samorządowych. Wśród najważniejszych zmian należałoby wskazać na to, że w 2002 r. kolegialne organy wykonawcze na szczeblu gminy zostały zastąpione przez jednoosobowo zarządzających wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W tym kontekście na uwagę zasługuje również zmiana w sposobie wyboru organu wykonawczego z pośredniego na bezpośredni, która – w powiązaniu z jego monokratycznym charakterem – doprowadziła *de facto* do wprowadzenia na szczeblu gminy systemu prezydenckiego<sup>2</sup>. Równoległe do tych zmian dokonywała się ewolucja organów stanowiących. W przypadku rad zaszły niekorzystne, ograniczające ich kompetencje zmiany. Przede wszystkim umniejszono rolę przewodniczącego, np. poprzez odebranie mu uprawnienia do rozstrzygnięcia wyników głosowań, zmniejszono liczbę radnych czy uczyniono nieefektywnym instrument odwołania wójta przez radę<sup>3</sup>. Można powiedzieć, że na najniższym szczeblu podziału administracyjnego (tj. na szczeblu gminy) – w istocie rzeczy – rady podporządkowano w znacznym stopniu organom wykonawczym<sup>4</sup>.

#### 4.1.2. Systemy wyborcze

Z punktu widzenia autora tej książki wskazać należy na zmiany w sposobie wyboru organów stanowiących. W badanym okresie systemy wyborcze tych ciał ulegały ustawicznym i jednocześnie dość dynamicznym przeobrażeniom.

---

gminą (zniesiono 11 istniejących w latach 1994–2002 gmin warszawskich oraz powiat warszawski ziemski); 1 stycznia Sulejówek został włączony do powiatu warszawskiego, a 27 października wrócił do powiatu mińskiego, ale już na nowym kodzie TERYT; w 2003 r. gmina Szerzyny przeszła z woj. podkarpackiego do małopolskiego, a gmina Tarczyn z powiatu grójeckiego do piaseczyńskiego, zaś Wałbrzych został włączony do powiatu wałbrzyskiego; w 2006 r. gmina Rejowiec przeszła z powiatu krasnostawskiego do chełmskiego; w 2010 r. powstała gmina Jaślicka w powiecie krośnieńskim (przez wydzielenie części gminy Dukla); w 2013 r. Wałbrzych został wyłączony z powiatu wałbrzyskiego; w 2015 r. nastąpiło przyłączenie gminy wiejskiej Zielona Góra do miasta Zielona Góra.

<sup>2</sup> Warto zauważyć, że nie wprowadzono limitu kadencji charakteryzującego system prezydencki w jego klasycznej odsłonie.

<sup>3</sup> A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 272. Por. P. Stępień, *Relacje pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Koluszki*, praca magisterska, Łódź 2014, s. 23–26.

<sup>4</sup> Zob. P. Stępień, *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 1*, <http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/23/25-lat-samorządu-terytorialnego-w-polsce> [dostęp: 28.05.2016]; idem, *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 2*, <http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/24/25-lat-samorządu-terytorialnego-w-polsce-cz-2/> [dostęp: 28.05.2016].

Scharakteryzuję je, stosując podział, który zaproponował Douglas Rae<sup>5</sup>. Politolog ten, w pracy pt. *The political consequences of electoral laws*, wskazał na trzy techniczne elementy systemu wyborczego, tj.: 1) formułę wyborczą, czyli sposób dystrybucji mandatów, 2) strukturę okręgów wyborczych, czyli wielkość okręgów wyborczych rozumianą jako liczba przypisanych do nich mandatów i 3) uprawnienia wyborców podczas głosowania, czyli charakter oddawanego głosu oraz typ listy wyborczej. W tabeli 4.1 zostały zawarte najważniejsze właściwości stosowanych systemów wyborczych do organów stanowiących j.s.t. w latach 1990–2014.

Tabela 4.1. Elementy systemów wyborczych w wyborach samorządowych 1990–2014

Wybory samorządowe				
Elementy systemu wyborczego	1990, 1994	1998	2002, 2006*, 2010	2014
Formuła wyborcza	W gminach do 40 tys. mieszkańców – formuła większości względnej	W gminach do 20 tys. mieszkańców – formuła większości względnej	W gminach do 20 tys. mieszkańców – formuła większości względnej	W gminach niebędących miastem na prawach powiatu – formuła większości względnej
	W gminach powyżej 40 tys. mieszkańców – formuła reprezentacji proporcjonalnej według zmodyfikowanego algorytmu Sainte-Laguë	W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w powiatach, miastach na prawach powiatu i województwach – formuła reprezentacji proporcjonalnej według algorytmu Jeffersona d'Hondta	W gminach powyżej 20 tys. oraz w powiatach, miastach na prawach powiatu i województwach – formuła reprezentacji proporcjonalnej według algorytmu Jeffersona d'Hondta	W miastach na prawach powiatu oraz w powiatach i województwach – formuła reprezentacji proporcjonalnej według algorytmu Jeffersona d'Hondta
Struktura okręgów wyborczych	W gminach do 40 tys. mieszkańców – okręgi jednomandatowe	W gminach do 20 tys. mieszkańców – okręgi jedno- lub/i wielomandatowe (1–5)	W gminach do 20 tys. mieszkańców – okręgi jedno- lub/i wielomandatowe (1–5)	W gminach niebędących miastem na prawach powiatu – okręgi jednomandatowe

<sup>5</sup> Zob. D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971.

## Wybory niekonkurencyjne w polskim samorządzie: uwarunkowania i skala zjawiska

Wybory samorządowe				
Elementy systemu wyborczego	1990, 1994	1998	2002, 2006*, 2010	2014
	W miastach powyżej 40 tys. mieszkańców – okręgi wielomandatowe (5, 10)	W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w powiatach, miastach na prawach powiatu i województwach – okręgi wielomandatowe (5–10); (w powiatach 3–10; w województwach 5–15)	W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w powiatach, miastach na prawach powiatu i województwach – okręgi wielomandatowe (5–8); (w powiatach 3–10; w województwach 5–15)	W miastach na prawach powiatu oraz w powiatach i województwach – okręgi wielomandatowe (5–10); (w powiatach 3–10; w województwach 5–15)
Typ listy i głosu	Lista zamknięta i głos kategoriyczny w wyborach w okręgach jednomandatowych	Lista wolna i głos preferencyjny ( <i>panachage</i> ) dla wyborów w systemie większościowym	Lista wolna i głos preferencyjny ( <i>panachage</i> ) dla wyborów w systemie większościowym	Lista zamknięta i głos kategoriyczny w wyborach w okręgach jednomandatowych
	Lista półotwarta i głos kategoriyczny w okręgach wielomandatowych	Lista półotwarta i głos kategoriyczny dla wyborów w systemie proporcjonalnym	Lista półotwarta i głos kategoriyczny dla wyborów w systemie proporcjonalnym	Lista półotwarta i głos kategoriyczny w okręgach wielomandatowych

\* W 2006 r. stosowano w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców klasyczną metodę Sainte-Laguë dla komitetów, które występowały wspólnie w ramach tzw. bloku list. Wówczas, dzięki tzw. blokowaniu list, komitety, które znalazły się w bloku, mogły liczyć na udział w podziale mandatów dla bloku, który przekroczył próg zaporowy, nawet jeśli same go nie przekroczyły

Źródło: opracowanie własne

Powyższe zestawienie pokazuje, że system wyborczy, a wraz z nim jego poszczególne elementy, charakteryzowała istotna zmienność. Jeśli chodzi o formułę wyborczą, w okresie 1990–2014 istniał zasadniczy podział na formułę większości względnej stosowaną w gminach małych oraz na formułę reprezentacji proporcjonalnych używanych w jednostkach większych. Linią demarkacyjną była – co do zasady – wielkość danej jednostki. W latach 1990–1994 próg tego rozgraniczenia wynosił 40 tys. mieszkańców, a w latach 1998–2010 – 20 tys. mieszkańców. Z kolei w 2014 r. ów podział został dokonany w oparciu o zakres zadaniowy poszczególnych jednostek

– w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (również mniejszych) zastosowano system większości względnej, a w gminach o takim statusie oraz powiatach i województwach – system proporcjonalny (metodę d’Hondta). Natomiast w jednostkach większych, tj. powyżej wskazanych progów w gminach oraz w powiatach, miastach na prawach powiatu i województwach, obowiązywały różne systemy reprezentacji proporcjonalnych<sup>6</sup>. W latach 1990–1994 metodą przeliczeniową była zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë<sup>7</sup>, a w latach 1998–2014 – metoda d’Hondta, z pewnym niuanssem w 2006 r., gdy dla komitetów występujących w ramach tzw. bloków list stosowano metodę Sainte-Laguë w jej klasycznym wariacie. Wspomniana granica (liczba mieszkańców bądź status zadaniowy gminy) miała również zastosowanie względem okręgów wyborczych. W wyborach samorządowych 1990, 1994 i 2014 w gminach mniejszych używano jednomandatowych okręgów wyborczych, a podczas elekcji 1999, 2002, 2006, 2010 – okręgów o strukturze mieszanej (od 1 do 5 mandatów na okręg). Natomiast w jednostkach, w których zastosowanie miały mniej lub bardziej proporcjonalne metody przeliczania głosów na mandaty – zgodnie z logiką systemu – były tylko okręgi wielomandatowe.

Co do charakteru list wyborczych i rodzaju uprawnień wyborców podczas głosowania zauważmy, że istniały na tym polu dość interesujące różnice. Przede wszystkim podczas elekcji w okręgach wielomandatowych (lata 1998–2010), w których stosowano formułę większości względnej, wyborca mógł głosować na tylu kandydatów, ile mandatów było do obsadzenia w danym okręgu. Dodatkowo dysponował głosem typu *panachage*, co dawało mu możliwość doboru kandydatów z różnych list zgodnie z własnymi preferencjami. Natomiast w przypadku elekcji przeprowadzanych w okręgach jednomandatowych (1990, 1994, 2014) wyborca posiadał głos kategoriyczny, czyli wskazywał jednego kandydata, co z oczywistych powodów listę wyborczą czyniło listą zamkniętą. W wyborach w systemach proporcjonalnych zróżnicowanie było mniejsze – wyborca wskazywał jednego kandydata z konkretnej listy wyborczej (głos kategoriyczny), a jego spersonalizowany głos przekładał się na zbiorczy wynik listy (lista półotwarta).

---

<sup>6</sup> Na marginesie tych rozważań zaznaczmy, że w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – w których stosowano formuły proporcjonalne i które po reformie samorządowej 1998 r. nie uzyskały statusu miast na prawach powiatu – próg wyborczy został ustanowiony dopiero od wyborów samorządowych 2006. W gminach o statusie miast na prawach powiatu oraz powiatach i województwach ten próg zaporowy obowiązywał już wcześniej, tj. od 1998 r.

<sup>7</sup> Z pierwszym dzielnikiem wynoszącym 1,4.

## 4.2. Wybory niekonkurencyjne w polskim samorządowym prawie wyborczym

### 4.2.1. Tło historyczne

Brak odpowiedniej podaży kandydatów podczas wyborów wymusza zastosowanie odpowiedniej procedury. Innymi słowy, ustawodawca musi znaleźć odpowiedź na pytanie, jaki mechanizm instytucjonalny zastosować na wypadek ewentualnego wystąpienia niedoboru kandydatów. Spośród istnienia trzech sposobów obsadzania mandatów niekonkurencyjnych, na szczególną uwagę zasługuje instytucja obsadzania mandatów bez głosowania<sup>8</sup>. Ta ma w Polsce stosunkowo długą tradycję i sięga już okresu międzywojennego<sup>9</sup>.

Instytucję obsadzania mandatów bez głosowania po raz pierwszy wprowadzono do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>10</sup> oraz – na zasadzie ogólnego odesłania – w Ordynacji wyborczej do Senatu<sup>11</sup>. Oba akty prawne przewidywały mechanizm podziału mandatów pomiędzy posłów i senatorów bez konieczności przeprowadzania wyborów. Uruchomienie tej procedury następowało, zgodnie z art. 55 ordynacji sejmowej, w przypadku „zgłoszenia w okręgu wyborczym [...] a) kilku list z ogólną liczbą kandydatów, nie większą od liczby posłów, przypadających na dany okręg, b) jednej tylko listy kandydatów”<sup>12</sup>. W takiej sytuacji głosowania nie przeprowadzano, a za wybranych uważano w przypadku określonym w punkcie a) wszystkich zgłoszonych kandydatów z zarejestrowanych list lub

---

<sup>8</sup> Należy zauważyć na marginesie, że charakteryzując uwarunkowania prawne wyborów niekonkurencyjnych w Polsce, musimy pamiętać o pewnych niuansach instytucjonalnych. Chodzi o dwa główne mechanizmy w przypadku, gdy liczba kandydatów w danym okręgu wyborczym jest nie większa niż liczba mandatów do niego przypisanych. Wówczas stosuje się albo instytucję obsadzania mandatów bez głosowania, albo głosowanie formalnie przeprowadza się, a wyborcy mogą ustosunkować się względem danej kandydatury w sposób pozytywny bądź negatywny. Z kolei jeszcze inny wariant ma miejsce, gdy nie dokonuje się żadnego zgłoszenia. W takiej sytuacji wyborów z oczywistych względów w ogóle się nie przeprowadza.

<sup>9</sup> A. Frydrych-Depka, M. Serowanec, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkievicz, Zielona Góra 2015, s. 112.

<sup>10</sup> *Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu*, Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590.

<sup>11</sup> *Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku – Ordynacja wyborcza do Senatu*, Dz.U. 1922 nr 66 poz. 591.

<sup>12</sup> *Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu...*



b) kandydatów ze zgłoszonej listy (podług określonej kolejności) w liczbie dostępnych w danym okręgu mandatów<sup>13</sup>.

Pod rządami sanacji, a w istocie po uchwaleniu konstytucji kwietniowej, znowelizowano prawo wyborcze do Sejmu i Senatu, rezygnując tym samym z procedury obsadzania mandatów bez głosowania<sup>14</sup>. Wrócono do niej jednak w 1938 r., gdy głosowano nad projektami ordynacji wyborczych na poziomie samorządowym. Wówczas podobny mechanizm został wprowadzony w wyborach radnych gromadzkich i miejskich<sup>15</sup>. Stosowano go, gdy w danym okręgu wyborczym zostało dokonane tylko jedno zgłoszenie kandydatów lub listy kandydatów. Mandaty, w liczbie odpowiadającej liczbie mandatów w okręgach, przydzielano w takim przypadku podług kolejności kandydatów na zgłoszeniu lub liście<sup>16</sup>.

Rozwiązania instytucjonalne dwudziestolecia międzywojennego znalazły zastosowanie w polskim prawie wyborczym po 1989 r. Zjawisko korzystania z doświadczeń tamtego okresu jest charakterystyczne w szczególności w odniesieniu do dokonywanej wówczas decentralizacji władzy publicznej i na nowo konstytuującego się, w 1990 r., samorządu terytorialnego<sup>17</sup>. Konieczność uregulowań prawnych w zakresie wyboru przedstawicieli do organów gminy stał się przyczyną uchwalenia pierwszej ordynacji wyborczej do rad gmin<sup>18</sup>.

Instytucja wyborów niekonkurencyjnych nie znajdowała się w pierwotnej ordynacji. Wprowadzono ją na skutek nowelizacji ustawy 10 maja 1991 r.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Kwestię wyborów niekonkurencyjnych precyzował art. 97 ust. 1 i 2. Przykładowo, jeżeli w określonych przypadkach liczba kandydatów była mniejsza niż liczba posłów, mandaty przypadały na rzecz tzw. list państwowych. Zob. ibidem.

<sup>14</sup> Zob. *Ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu*, Dz.U. 1935 nr 47 poz. 319.

<sup>15</sup> *Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych miejskich*, Dz.U. 1938 nr 63 poz. 480; *Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych*, Dz.U. 1938 nr 63 poz. 481.

<sup>16</sup> Przykładowo, art. 40 ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych stanowił, że: „Jeżeli w okręgu wyborczym zostanie dokonane tylko jedno zgłoszenie kandydatów, głosowanie się odbędzie się. W takim przypadku za wybranych na radnych uznaje się kandydatów umieszczonych na początku zgłoszenia, w kolejności w nim ustalonej, w liczbie odpowiadającej ilości mandatów w okręgach, na zastępców zaś radnych – pozostałych kandydatów w dalszej kolejności, o czym gromadzka komisja wyborcza ogłosi w sposób na miejscu zwyczajem przyjęty”. Podobny zapis znajdował się w ustawie o wyborze radnych miejskich (art. 49).

<sup>17</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>18</sup> *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96.

<sup>19</sup> *Ustawa z dnia 10 maja 1991 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1991 nr 53 poz. 227.

Początkowo jednak jedynie na potrzeby przeprowadzania wyborów uzupełniających do rad gminnych. Nie zmienia to jednak faktu, że sama inicjatywa cieszyła się dużym poparciem wśród ekspertów<sup>20</sup>. Tym bardziej, że postulowano jej rozszerzenie na wybory powszechne<sup>21</sup>. Andrzej Sokala w taki sposób się o niej wypowiadał: „Zauważmy, że ustawa ordynacyjna nie przewiduje możliwości stosowania instytucji wyborów niespornych w wyborach powszechnych (*sic!*). Postulować przeto [...] wypada o naprawienie tego oczywistego, jak się wydaje, przeoczenia”<sup>22</sup>.

Wprowadzenie w wyborach uzupełniających mechanizmu obsadzania mandatów bez głosowania było odpowiedzią na słabe zainteresowanie społeczne tym rodzajem dodatkowych elekcji<sup>23</sup>. Często bowiem zgłaszał się tylko jeden kandydat, a poziom frekwencji był znacząco niższy niż w wyborach przeprowadzanych w tradycyjnym trybie. Niewspółmierność kosztów do zasięgu elekcji – jak zauważał Janusz Mordwiłko – nie miała uzasadnienia ekonomicznego<sup>24</sup>. Zresztą ten ostatni argument na rzecz wprowadzenia wyborów niespornych był najczęściej podnoszony<sup>25</sup>.

Choć w wyborach uzupełniających instytucja obsadzania mandatów bez głosowania funkcjonowała już od 1991 r., to w odniesieniu do wyborów powszechnych nie była stosowana aż do 1998 r. Nawet pomimo dwóch nowelizacji samorządowego prawa wyborczego w tym okresie nie wprowadzono odpowiedniej poprawki do gminnej ordynacji<sup>26</sup>. Z tego powodu podczas wyborów samorządowych 1990 i 1994 głosowanie w okręgu niekonkurencyjnym formalnie przeprowadzano, a mandat – co ciekawe – przydzielano niezależnie od uzyskanego przez kandydata/kandydatów poparcia. Debatę

---

<sup>20</sup> A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3(11), s. 60.

<sup>21</sup> P. Winczorek, *Wybory do rad gmin*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992, s. 145–149.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 61; por. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993, s. 253.

<sup>23</sup> A. Frydrych-Depka, M. Serowaniec, *Wybory niesporne...*, s. 112.

<sup>24</sup> J. Mordwiłko, *Wybory komunalne z praktyki stosowania prawa wyborczego do rad gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 110.

<sup>25</sup> J. Mordwiłko, *Wybory komunalne – z prac nad udoskonaleniem prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 140–142.

<sup>26</sup> *Ustawa z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym i niektórych innych ustaw*, Dz.U. 1995 nr 124 poz. 60; *Ustawa z dnia 22 września 1995 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 1995 nr 132 poz. 640; *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1996 nr 84 poz. 387, art. 43 ust. 2.

o wyborach niekonkurencyjnych ponownie podjęto przed wprowadzeniem trójstopniowego podziału administracyjnego w Polsce oraz utworzeniem powiatowego i wojewódzkiego szczebla samorządowego. Wówczas pojawiła się zaproponowana przez grupę ekspertów – zgromadzonych wokół Generalnego Komisarza Wyborczego – interesująca koncepcja przeprowadzania formalnego głosowania w okręgach niekonkurencyjnych z koniecznością przekroczenia przez kandydata określonego progu głosów<sup>27</sup>. Jednak w wyniku prac sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wygrał (jednogłośnie) wariant z tzw. obsadzaniem mandatów bez głosowania<sup>28</sup>.

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, uchwalona 16 lipca 1998 r., wprowadziła do polskiego prawa wyborczego instytucję wyborów niekonkurencyjnych. Art. 108 ust. 2 przywoływanej ustawy stanowił, że „jeżeli w okręgu wyborczym [...] nie zostanie zarejestrowana żadna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się”<sup>29</sup>.

Powyższą formułę powieliła obecnie *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*<sup>30</sup>. Jej uchwalenie miało na celu całościową i kompleksową kodyfikację prawa wyborczego, funkcjonującego dotąd na zasadzie odrębności różnych aktów prawnych (ordynacji)<sup>31</sup>. Kodeks zawiera przepisy odnośnie do wszystkich typów elekcji. Jest zatem podstawowym, zaraz po ustawie za-

<sup>27</sup> Miała ona polegać na tym, by w okręgach jednomandatowych, w których zgłosili się pojedynczy kandydaci, przeprowadzać głosowania, ale do wyboru konieczne było by uzyskanie przez nich głosów co najmniej 15% uprawnionych do głosowania. Zob. J. Mordwiłko, *Wybory komunalne – z prac nad udoskonaleniem...*, s. 142.

<sup>28</sup> Dnia 4 czerwca 1998 r. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem poseł Ireny Lipowicz (Unia Wolności) i posła Tadeusza Wrony (Akcja Wyborcza Solidarność), rozpatrzyła: *Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o poselskich projektach ustaw: a) ordynacja wyborcza do rad gmin /druk nr 193 i 193A/, b) ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw /druk nr 213/, c) ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego /druk 215/, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/5337FC097B56739EC1256B730039A712?OpenDocument> [dostęp: 20.06.2016].*

<sup>29</sup> Na marginesie warto zaznaczyć, że podczas wyborów samorządowych 1998 głosowania nie przeprowadzano w gminie proporcjonalnej (powyżej 20 tys. mieszkańców), jeżeli liczba kandydatów w okręgu nie przekraczała liczby mandatów. W gminie większościowej (poniżej 20 tys. mieszkańców) głosowania nie przeprowadzano tylko w przypadku jednego kandydata w okręgu jednomandatowym. W okręgu wielomandatowym głosowanie przeprowadzano, mimo że liczba kandydatów była równa liczbie mandatów; zostało to zmienione przed wyborami w 2002 r. Generalnie była to pomyłka w ordynacji. Zob. *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602.

<sup>30</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.

<sup>31</sup> P. Stępień, *Perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XIX, s. 79.

sadniczej, źródłem norm prawnych konstytuujących ogólne i szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów w Polsce.

Kwestia elekcji niekonkurencyjnych dotyczy obecnie przede wszystkim wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rad gminnych, powiatowych i sejmików województw). Dla tego rodzaju elekcji ustawodawca przewidział instytucję obsadzania mandatu bez głosowania. W przypadku wyborów do Senatu RP czy organów wykonawczych na szczeblu gminy (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) głosowanie formalnie się przeprowadza, jednak z punktu widzenia zasad współzawodnictwa są to nadal wybory niekonkurencyjne<sup>32</sup>. Warto zatem scharakteryzować uwarunkowania prawne elekcji niekonkurencyjnych, odwołując się do przepisów Kodeksu wyborczego.

#### **4.2.2. Wybory organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego**

Zasady przeprowadzania wyborów powszechnych do organów kolegialnych na szczeblu gminy oraz w miastach na prawach powiatu zostały uregulowane w Dziale VII Kodeksu wyborczego<sup>33</sup>. Należy zauważyć, że ustawodawca wprowadził w 2011 r. rozróżnienie dwóch typów elekcji. Pierwszy rodzaj dotyczy rad w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, drugi natomiast – miast na prawach powiatu (tj. gmin posiadających status zarówno gminy, jak i powiatu)<sup>34</sup>. Różnica wynika z odmienności katalogu zadań przypisanych poszczególnym jednostkom, nie zaś – jak pozornie mogłoby się wydawać – z ich wielkości<sup>35</sup>. Innymi słowy, o rodzaju stosowanego systemu

<sup>32</sup> Część badaczy uznaje jednak, że wybory niekonkurencyjne (tj. niesporne) dotyczą tylko sytuacji, w której nie odbywa się prawdziwe głosowanie, a za wybranych w okręgu wyborczym uważa się zgłoszonych kandydatów. Por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 278.

<sup>33</sup> Zgodnie z Konstytucją RP wybory te są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 art. 169 ust. 2.

<sup>34</sup> *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 art. 91.

<sup>35</sup> Status miast na prawach powiatu został przyznany tym gminom, które na dzień 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także (lecz już fakultatywnie) tym miastom, które na mocy wprowadzenia drugiego i trzeciego szczebla samorządowego w Polsce przestawały być siedzibami wojewodów. Stąd, biorąc pod uwagę ówczesne uwarunkowania, Grudziądz liczący 102 434 mieszkańców w dniu 31.12.1998, otrzymał

wyborczego dla danej kategorii gmin decydował ustawowo przypisany na mocy ustaw samorządowych status prawno-ustrojowy. W konsekwencji dla gmin niebędących miastami na prawach powiatu przypisany został system większości względnej w okręgach jednomandatowych, a w miastach na prawach powiatu – system reprezentacji proporcjonalnej (algorytm d’Hondta) w okręgach wielomandatowych (od 5 do 10).

Instytucja obsadzania mandatów bez głosowania w polskim prawie wyborczym dotyczy tylko sposobu wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Uregulowana jest w rozdziale 2 tej części Kodeksu, która odnosi się wprost do elekcji na poziomie lokalnym.

Art. 380 przywołanej ustawy stanowi, że „jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady 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”<sup>36</sup>.

W związku z tym, że wybory w 2014 r. (przeprowadzone po raz pierwszy w oparciu o Kodeks wyborczy) do organów stanowiących w gminach niebędących miastami na prawach powiatu odbyły się w okręgach jednomandatowych, komitet wyborczy miał możliwość zgłoszenia tylko jednej listy kandydatów zawierającej jedno nazwisko<sup>37</sup>. Odpowiednio w wyborach do rad w miastach na prawach powiatu (jak również rad powiatowych i sejmików wojewódzkich), gdzie stosowane były okręgi wielomandatowe, poszczególne komitety mogły zgłaszać po jednej liście kandydatów z liczbą osób nie mniejszą niż minimalna liczba mandatów w danym okręgu i jednocześnie nie większą niż dwukrotność obieranych w nim radnych<sup>38</sup>. Dla przykładu w okręgu 6-mandatowym, tworzonym na potrzeby wyborów radnych w mieście na prawach powiatu, gdzie okręgi liczyły od 5 do 10 mandatów, komitet mógł zgłosić listę zawierającą od 5 do 12 nazwisk.

---

ten status, który nie został mu odebrany nawet pomimo spadku poniżej ustalonego progu liczby mieszkańców w następnych latach.

<sup>36</sup> Należy zauważyć, że przepis ten ma zastosowanie generalne – nie dotyczy tylko wyborów organów stanowiących w gminach, lecz także innych szczebli samorządu terytorialnego (powiatu, województwa). Reguluje zatem sposób obsadzenia mandatów w okręgach niekonkurencyjnych do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw. Analizując to zjawisko, będę zatem opierał się na przepisach dotyczących wyboru rad gminnych, gdyż charakter norm odnoszących się do powiatów i województw jest analogiczny i następuje na zasadzie ogólnego odesłania. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku...*

<sup>37</sup> Ibidem, art. 425 § 1 i § 2 pkt 1 i 2.

<sup>38</sup> Ibidem, art. 425 § 2 pkt 2.

Biorąc pod uwagę powyższe, jeżeli w okręgu jednomandatowym nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat lub zgłoszony zostanie tylko jeden, wybory nie odbędą się. Podobna sytuacja może wystąpić w okręgu wielomandatowym z tym, że wówczas elekcji nie przeprowadzi się, gdy liczba kandydatów ze wszystkich zarejestrowanych list wyborczych będzie równa bądź mniejsza od liczby przypisanych danemu okręgowi mandatów.

Przyjrzyjmy się teraz procedurze rejestracji kandydatów na radnych w wyborach do ciał kolegialnych. Proces ten został określony w artykułach 424–433 Kodeksu wyborczego. Wedle wspomnianych przepisów, zgłoszenie kandydatur musi nastąpić najpóźniej w 40 dniu poprzedzającym dzień głosowania (do godziny 24)<sup>39</sup>. Jak zauważa konstytucjonalista Bogusław Dauter: „W doktrynie prawa państwowego akcentowane jest znaczenie zgłaszania kandydatów dla rezultatów wyborów”<sup>40</sup> i dodaje: „**Nie ulega [...] wątpliwości, że demokratyczny wybór do organu przedstawicielskiego tylko wtedy ma uzasadnienie, jeżeli będzie dokonywany spośród wielu kandydatów**”<sup>41</sup>. W sytuacji odmiennej, gdy w określonym w ustawie terminie nie zostanie dokonana – mimo prawnie przewidzianej możliwości – rejestracja odpowiedniej (tj. umożliwiającej przeprowadzenie głosowania) liczby kandydatów, ustawa przewiduje ponowienie tej procedury. *Ratio legis* tych przepisów jest umożliwienie obywatelom rzeczywistego dokonania wyboru spośród katalogu przedłożonych ofert w zgodzie z ideą demokratycznej konkurencji.

Instrument ponowienia rejestracji kandydatów w wyborach radnych znajduje umocowanie w art. 434 § 1. Zgodnie z nim „jeżeli w terminie przewidzianym dla zgłoszenia list kandydatów nie zostanie w danym okręgu wyborczym zgłoszona żadna lista albo zostanie zgłoszona tylko jedna lista, a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej, gminna 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”.

Jeżeli w pierwszym etapie nie udało się zarejestrować zadowalającej liczby kandydatów, to gminne komisje muszą poinformować o tym fakcie wyborców oraz wezwać do dokonywania dodatkowych zgłoszeń, wydłużając termin ich przyjmowania o kolejnych 5 dni. Informacja taka podlega obwieszczeniu

<sup>39</sup> Ibidem, art. 428 § 1.

<sup>40</sup> B. Dauter, *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2014, s. 861.

<sup>41</sup> Ibidem.

poprzez rozplakatowanie w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Podobna procedura zostanie wszczęta również w sytuacji, gdy liczba kandydatów w okręgu wyborczym zostanie uszczuplona na skutek odmowy rejestracji zgłoszenia jednej lub kilku zgłoszonych list przez terytorialną komisję wyborczą. W takich okolicznościach nie ma znaczenia, czy pełnomocnik wyborczy danego komitetu złożył w tym przedmiocie przysługujące mu odwołanie do Komisarza wyborczego, właściwego ze względu na siedzibę danego komitetu<sup>42</sup>. Procedura ta nie zostanie natomiast uruchomiona w jednym przypadku – skreślenia nazwiska kandydata wskutek jego śmierci. Wówczas komisja terytorialna zawiadamia osobę dokonującą zgłoszenia kandydata o możliwości uzupełniania listy<sup>43</sup>. To musi nastąpić najpóźniej na 10 dni przed dniem elekcji. W tym przypadku rezygnuje się z części wymogów przewidzianych dla procedury zgłaszania kandydatów, m.in. z konieczności zebrania właściwej liczby podpisów przewidzianej w art. 427 § 1 Kodeksu wyborczego<sup>44</sup>.

Jeżeli pomimo wskazanego wyżej ponownego postępowania nie zostanie zarejestrowana żadna lista kandydatów lub nie większa niż liczba mandatów dostępnych w danym okręgu, to występują w nim wybory niekonkurencyjne. W takim przypadku terytorialna komisja wyborcza za wybranych uznaje kandydatów ze zgłoszonych list, a pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone. Kodeks wyborczy przewiduje zatem odnośnie do wyborów organów stanowiących j.s.t. dwa możliwe rozwiązania: 1) instytucję obsadzania mandatów bez głosowania oraz 2) elekcję uzupełniającą<sup>45</sup>. W pierwszym przypadku aktu głosowania nie przeprowadza się, a zgłoszony kandydat (w okręgu jednomandatowym) lub kandydaci (w okręgu wielomandatowym) zostają machinalnie członkami nowo wybranej rady<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Zob. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku...*, art. 432 § 1.

<sup>43</sup> Ibidem, art. 436 § 2 i 2a.

<sup>44</sup> Każda zgłaszana lista kandydatów powinna być poparta podpisami: a) co najmniej 25 wyborców – jeżeli dotyczy zgłoszenia w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu; b) co najmniej 150 wyborców – jeżeli dotyczy zgłoszenia w mieście na prawach powiatu.

<sup>45</sup> J. Jaskiernia, *Prawo wyborcze, do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miastowska-Daszkiwicz, t. III, Warszawa 2012, s. 148–149.

<sup>46</sup> Co do trybu uznawania kandydatów za wybranych w wyborach niekonkurencyjnych istnieją pewne kontrowersje. Chodzi o postępowanie komisji terytorialnej w takim przypadku. Komisja musi bowiem czekać z podjęciem formalnej decyzji aż do dnia głosowania, w którym wypełniany jest protokół. Wydaje się jednak, że nie ma przeszkód natury prawnej, aby podjąć taką decyzję z chwilą zakończenia przedłużonej procedury zgłaszania kandydatów. Jak zauważa Sokala, wynik *de facto* z góry jest przesądzony

Natomiast w razie niezarejestrowania żadnej listy lub stwierdzenia liczby kandydatów mniejszej niż wynikająca z rozmiaru okręgu wyborczego stosuje się dla mandatów nieobsadzonych, zgodnie z art. 385 § 1, instytucję wyborów uzupełniających<sup>47</sup>.

W Kodeksie wyborczym przewidziane jest dwukrotne przeprowadzenie elekcji uzupełniających w sytuacji zaistnienia niemożności obsadzenia mandatu<sup>48</sup>. Pierwszą próbę podejmuje się – co do zasady – w ciągu 3 miesięcy od daty stwierdzenia jego wygaśnięcia. Drugą natomiast, gdy mimo przeprowadzenia wyborów uzupełniających nadal niemożliwe staje się pełne obsadzenie kolegiального gremium. Powtórne głosowanie organizuje się między 6 a 9 miesiącem, licząc od daty pierwszych wyborów uzupełniających. Po nieskutecznym wyczerpaniu tej procedury (tj. stwierdzeniu niemożności wyłonienia radnego) nie przeprowadza się kolejnych elekcji. Do końca kadencji mandat pozostaje nieobsadzony.

Należy zauważyć na marginesie tych rozważań, że w przypadku wystąpienia instytucji obsadzania mandatów bez głosowania komisja terytorialna jest zobowiązana do niezwłocznego powiadomienia wyborców o tym fakcie w drodze obwieszczenia, którego druk i dystrybucję zapewnia organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent, starosta lub/i marszałek województwa). Z kolei komisja terytorialna nie w każdym przypadku jest zobligowana do przedłużania terminu przewidzianego na zgłaszanie list kandydatów. Odstępstwo od tego wymogu nastąpić powinno w sytuacji, gdy zawiadomiono Komisarza wyborczego o utworzeniu tylko jednego komitetu, który następnie zarejestrował listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. Jak zauważa połowicznie Dauter: takie postępowanie „byłoby bezprzedmiotowe, gdyż nie ma innego komitetu, który mógłby skorzystać z przedłużenia terminu i zgłosić listę do zarejestrowania”<sup>49</sup>. Złożenie do Komisarza wyborczego zawiadomienia o utworzeniu komitetu powinno nastąpić najpóźniej w 70 dniu przed dniem wyborów, a więc wcześniej niż dokonuje się rejestracji list wyborczych<sup>50</sup>. Wyklucza to *de facto* możliwość rejestracji innych komitetów po wskazanym terminie. Rysunek 4.1 jest uproszczoną ilustracją opisaną powyżej procedury.

---

i zwlekaniu do czasu sporządzenia protokołu nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Zob. A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego...*, s. 60.

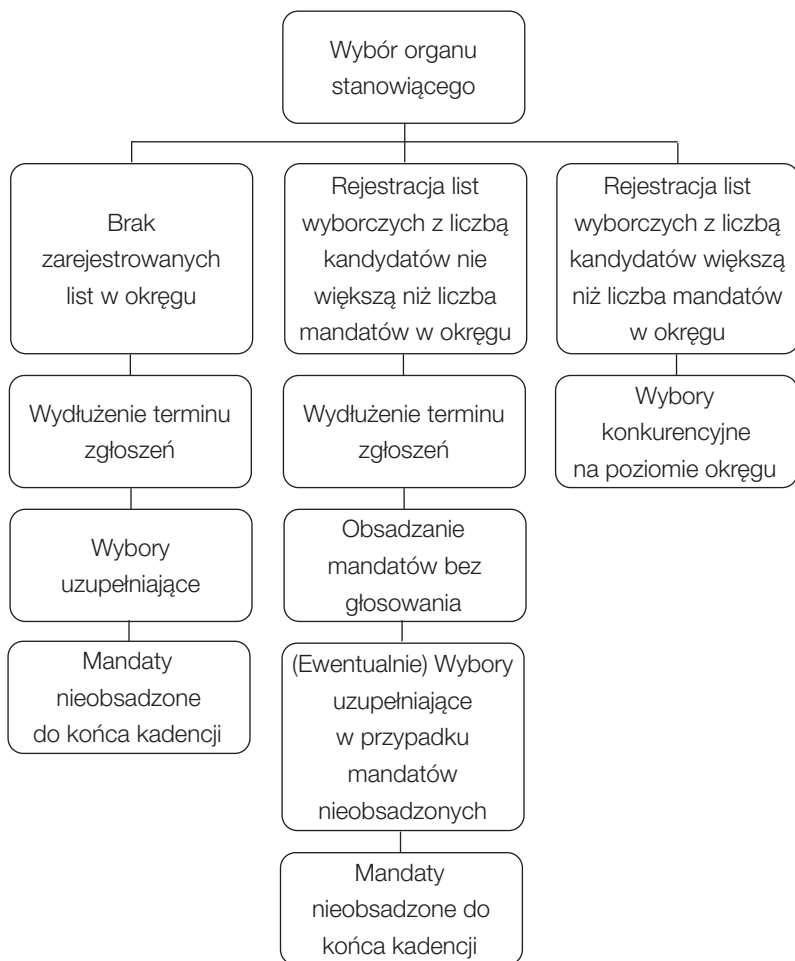
<sup>47</sup> J. Czerw, *Wybory do rady powiatu na podstawie przepisów kodeksu wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XVI, s. 16.

<sup>48</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku...*, art. 386 § 1–5.

<sup>49</sup> B. Dauter, *Wybory do organów stanowiących...*, s. 863.

<sup>50</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku...*, art. 403 § 2.





Rysunek 4.1. Sposoby obsadzenia mandatu radnego w zależności od liczby zarejestrowanych list

Źródło: opracowanie własne

### 4.2.3. Wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Wybory organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego zostały ujęte w dziale VIII Kodeksu wyborczego. Zgodnie ze znajdującymi się w nim przepisami elekcja wójta i prezydenta miasta odbywa się w sposób powszechny, równy, bezpośredni oraz tajny (art. 471). Zapis ten został przeniesiony bezpośrednio z pierwotnej, uchylonej już ordynacji wyborczej regulującej sposób wyboru władarzy lokalnych egzekutyw, czyli ustawy o bezpo-

średnim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>51</sup>. Pomiędzy rokiem 1990, czyli datą przyjęcia przez polski parlament ustawy o samorządzie terytorialnym, a rokiem 2002 wybór przewodniczącego kolegialnego wówczas organu wykonawczego odbywał się w sposób pośredni przez radnych<sup>52</sup>. Można przyjąć, że wyłanianie władzy wykonawczej w gminach było podobne do obecnie stosowanego rozwiązania przy desygnowaniu starostów i marszałków województw.

Obecnie wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta odbywa się w głosowaniu powszechnym przez wszystkich uprawnionych do tego obywateli danej wspólnoty lokalnej. Każda gmina tworzy z mocy prawa odrębny, jednomandatowy okręg wyborczy, a mandat przydziela się według formuły większości bezwzględnej<sup>53</sup>. Oznacza to, że zwycięzcą elekcji jest kandydat, który zdobył więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przypadku niezyskania przez żadnego z pretendentów wymaganej puli, po 14 dniach przeprowadza się ponowne głosowanie, w którym biorą udział dwaj kandydaci z najlepszymi wynikami z I tury.

Zasadne w kontekście tej książki wydaje się jednak skoncentrowanie się na procedurze rejestracji i kwestiach związanych z wystąpieniem zjawiska niedoboru kandydatów w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Prawo ich zgłaszania posiada komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych przynajmniej w połowie wszystkich okręgów wyborczych. Przy czym w każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba przypisanych do tych okręgów mandatów<sup>54</sup>. Ten ostatni wymóg dotyczy jednak tylko wyborów radnych przeprowadzanych w okręgach wielomandatowych. Zgłoszenie kandydatów powinno nastąpić, zgodnie z art. 478 § 3, najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów do godziny 24, czyli w momencie, kiedy komisja terytorialna (w tym przypadku gminna komisja wyborcza) zna już charakter list wyborczych w głosowaniu na radnych.

O niekonkurencyjności elekcji będziemy mówili wtedy, gdy w przewidzianym przez ustawę terminie nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat lub tylko jeden zgłosi swój akces. Art. 482 § 1 stanowi, że „jeżeli w terminie,

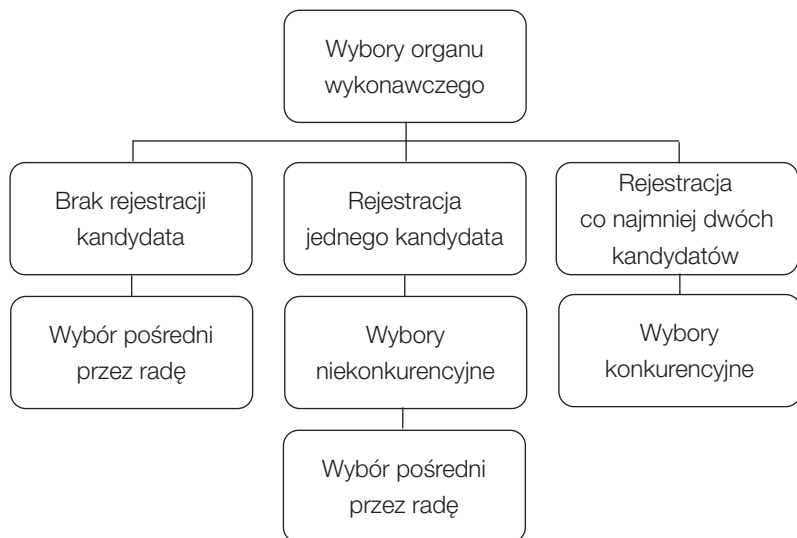
<sup>51</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984 z późn. zm. art. 2 ust. 1.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 art. 28 ust. 1; por. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126 art. 10 pkt 1.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku..., art. 473 § 1–2.

<sup>54</sup> Ibidem, art. 478 § 1–2.

o którym mowa w art. 478 § 3, nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego kandydata, gminna komisja wyborcza niezwłocznie zwoła, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. W takim przypadku termin zgłaszania kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczeń”. Kodeks wyborczy dla każdej z tych sytuacji przewiduje odrębną procedurę wyboru organu wykonawczego.



Rysunek 4.2. Sposoby obsadzenia mandatu wójta/burmistrza/prezydenta w zależności od liczby zarejestrowanych kandydatów

Źródło: opracowanie własne

W przypadku niezgłoszenia żadnego kandydata gminna komisja wyborcza oznajmia ten fakt w drodze obwieszczenia i wydłuża termin zgłoszeń o kolejnych 5 dni. Po jego upływie i bezskutecznym wezwaniu ponownie wydaje uchwałę stwierdzającą niemożność przeprowadzenia elekcji. Wydanie takiego obwieszczenia jest ostateczne i skutkuje wszczęciem procedury pośredniego wyboru wójta (burmistrza i prezydenta miasta). W takim przypadku wyboru dokonuje rada gminy (odpowiednio rada miejska, rada miasta) bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady<sup>55</sup>.

Uruchomienie procedury pośredniego wyboru organu wykonawczego implikuje pewne wymogi formalne. Wówczas prawo zgłaszania kandyda-

<sup>55</sup> Ibidem, art. 482 § 2.

ta na wójta, zgodnie z art. 482 § 7, przysługuje grupie radnych stanowiącej przynajmniej 1/3 ustawowego składu rady, z zastrzeżeniem, że każdy członek tego gremium może poprzeć tylko jedną kandydaturę. Do zgłoszenia, mającego formę pisemną, dołącza się oświadczenie osoby ubiegającej się o urząd o wyrażeniu zgody na kandydowanie i o posiadaniu przez nią biernego prawa wyborczego. Wymagane jest spełnienie wszystkich wytycznych odnoszących się do normalnego trybu wyboru wójta z wyłączeniem, co oczywiste, procedury zgłaszania kandydata przez komitet wyborczy.

Wybór organu w tej procedurze ma charakter wiążący w sytuacji, gdy za daną kandydaturą głosowała bezwzględna większość ustawowego składu rady<sup>56</sup>. Należy zauważyć, że jeżeli pomimo tego trybu nie uda się obsadzić mandatu wójta w terminie dwóch miesięcy od daty wyborów powszechnych, jego obowiązki pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej<sup>57</sup>.

Scharakteryzowane powyżej postępowanie jest jednak – co należy wyraźnie podkreślić – pewnym odstępstwem od zasady bezpośredniości elekcji, gwarantującej mieszkańcom sprawczość decyzyjną w wyborze najważniejszego organu gminy.

Drugi rozpatrywany przypadek ma miejsce wówczas, gdy o mandat wójta ubiega się tylko jeden kandydat. W takiej sytuacji elekcję formalnie przeprowadza się, z tym że uważa się go za wybranego tylko wówczas, gdy w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów<sup>58</sup>. Procedurę wyboru organu wykonawczego określa art. 487 § 1: „W przypadku głosowania na jednego kandydata wyborca głosuje na kandydata, stawiając znak »x« w kratce oznaczonej słowem »TAK« z lewej strony obok nazwiska kandydata” oraz § 2 przywołanego artykułu: „Postawienie znaku »x« w kratce oznaczonej słowem »NIE« z lewej strony obok nazwiska kandydata oznacza, że jest to głos ważny oddany przeciwko wyborowi kandydata na wójta”. Na karcie do głosowania wyborca ma zatem możliwość poparcia lub zanegowania danej kandydatury – głosuje „za” lub „przeciw” przedłożonej ofercie<sup>59</sup>. Za głos nieważny uznaje się postawienie znaków „x” w dwóch kratkach lub niepostawienie ani jednego znaku „x”.

<sup>56</sup> Ustawodawca, konstruując przepis dotyczący wyboru wójta, użył sformułowania „bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady”, a nie „bezwzględną większością w obecności przynajmniej połowy ustawowego składu rady”. Oznacza to, że w radzie składającej się z 15 członków wymagane jest uzyskanie przynajmniej 8 głosów „za”.

<sup>57</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku...*, art. 482 § 9.

<sup>58</sup> *Ibidem*, art. 482 § 3.

<sup>59</sup> F. Rymarz, *Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz...*, s. 937–938.

Jeżeli pomimo tego postępowania nie uda się wyborcom wyłonić wójta, to zastosowanie, zgodnie z dyspozycją art. 482 § 3, ma procedura obsadzenia urzędu przez radę; analogiczna do tej, gdy nie zgłoszono żadnego kandydata.

Zauważmy, że w wyborach, w których o mandat ubiega się jedna osoba, głosujący co prawda mają możliwość wyrażenia aprobaty lub dezaprobaty wobec danego kandydata, ale nie mogą dokonywać selekcji spośród innych personalnych alternatyw. Ich „wybór” ogranicza się jedynie do „decyzji zero-jedynkowej”. Nie występuje tutaj element realnej opcjonalności ofert. W konsekwencji wybory takie również nie mają charakteru konkurencyjnego. Marek Żyromski w tym kontekście pisze, że „[...] samo słowo wybór wskazuje, że mamy jakąś realną alternatywę, mamy właśnie wybór. Tymczasem trudno nazwać wyborem możliwość głosowania na tylko jednego kandydata na dane stanowisko”<sup>60</sup>. I dodaje z ironią: „Jeżeli jednak obecnie nie kłóci się z poczuciem logiki określenie »jednoosobowa spółka skarbu państwa«, tak jakby spółka mogła być jednoosobowa, to może i wybory z udziałem tylko jednego kandydata były w porządku”<sup>61</sup>.

### **4.3. Skala zjawiska wyborów niekonkurencyjnych w Polsce – analiza w świetle danych ilościowych**

#### **4.3.1. Ogólne trendy**

Dysponując przeglądem różnych systemów głosowań do organów stanowiących w wyborach samorządowych oraz tłem metodologicznym, skupmy się na skali niekonkurencyjności w ramach poszczególnych cykli wyborczych. Zaczniemy od ogólnej skali zjawiska w badanym okresie. Tabela 4.2 przedstawia częstotliwość wyborów niekonkurencyjnych<sup>62</sup> z podziałem na liczbę i procent mandatów oraz okręgów niekonkurencyjnych (czyli zagregowany dla wszystkich elekcji wskaźnik  $U_e$ , wyrażony w liczbach bezwzględnych oraz w procentach odpowiednio dla mandatów  $U_s$  i okręgów niekonkurencyjnych  $U_d$ ). Natomiast rysunek 4.3 jest jej graficzną ilustracją.

<sup>60</sup> M. Żyromski, *Rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych*, „Przegląd Polityczny” 2016, nr 3, s. 111–112.

<sup>61</sup> Ibidem.

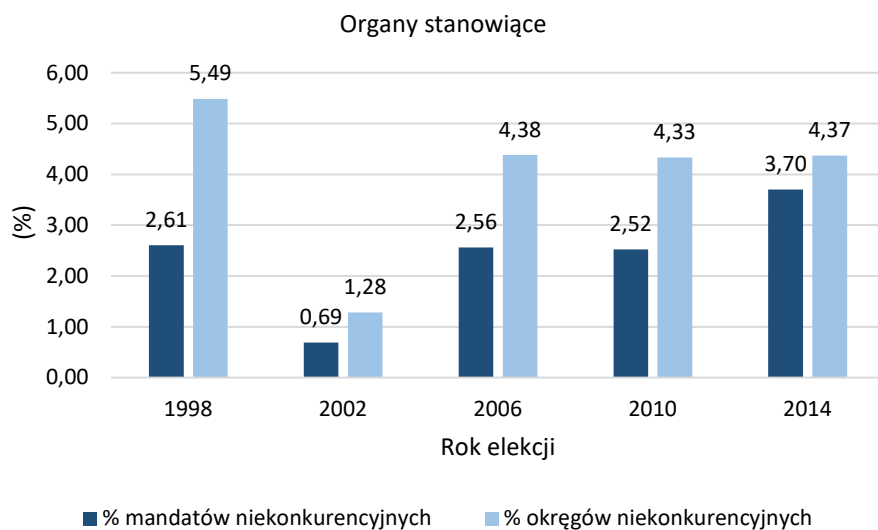
<sup>62</sup> Przypomnijmy, że w 1998 r., w gminach do 20 tys. mieszkańców, w których stosowano formułę większości względnej w okręgach wielomandatowych, głosowanie przeprowadzono. W pozostałych przypadkach obsadzano mandaty bez głosowania.

## Wybory niekonkurencyjne w polskim samorządzie: uwarunkowania i skala zjawiska

Tabela 4.2. Częstotliwość mandatów i okręgów niekonkurencyjnych dla organów stanowiących w latach 1998–2014

Rok	Liczba wszystkich mandatów (N)	Mandaty niekonkurencyjne (Ue dla Us)		Liczba wszystkich okręgów (N)	Okręgi niekonkurencyjne (Ue dla Ud)	
		N	%		N	%
1998	63 767	1662	2,61	30 056	1649	5,49
2002	46 833	323	0,69	23 443	301	1,28
2006	46 790	1199	2,56	23 285	1020	4,38
2010	46 809	1180	2,52	23 101	1001	4,33
2014	46 790	1733	3,70	39 631	1733	4,37
ogółem	250 989	6097	–	139 516	5074	–

Źródło: obliczenia własne



Rysunek 4.3. Indeksy niekonkurencyjności wyborów samorządowych w Polsce w latach 1998–2014

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę powyższe dane, poczynimy dwie istotne obserwacje – najpierw względem mandatów, a następnie okręgów niekonkurencyjnych, by móc przejść do ocen bardziej generalnych. W przypadku wskaźników

dla mandatów niekonkurencyjnych widzimy dwie anomalie: 1) w 2002 r., która uwidacznia się poprzez stosunkowo niski udział mandatów obsadzanych bez głosowania (0,69% wszystkich mandatów) i 2) w 2014 r., gdy liczba tych mandatów diametralnie wzrosła względem poprzednich 2 elekcji (3,70% wszystkich mandatów). Musimy jednak pamiętać, że wybory samorządowe 2002 były w pewnym sensie szczególne, bo po raz pierwszy w historii polskiej samorządności po 1989 r. to mieszkańcy w sposób bezpośredni wybierali organy wykonawcze na szczeblu gminy. Entuzjazm towarzyszący walce o fotele wójtów, burmistrzów i prezydentów miast generował samoczynnie rozrost komitetów wyborczych, zwiększając diametralnie ogólną podaż kandydatów na radnych w tym konkretnym roku wyborczym<sup>63</sup>. Natomiast w 2014 r. przeciętny wzrost mandatów niekonkurencyjnych został wymuszony zmianą systemu wyborczego<sup>64</sup>. Zauważmy też, że wskaźniki dla okręgów niekonkurencyjnych są – z wyjątkiem elekcji 2014 – niemal dwukrotnie większe niż wskaźniki „mandatowe”. Wynika to jednak z przyjętej w rozdziale 2 opercjonalizacji i właściwości zastosowanych mierników. Zniwelowanie różnic pomiędzy indeksami dla wyborów 2014 jest z kolei efektem tego, że wybory niekonkurencyjne wystąpiły wyłącznie w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, czyli w jednomandatowych okręgach wyborczych (w gminach niebędących m.n.p.p.  $Us = Ud$ ).

Analizując przeciętną częstotliwość zjawiska, należy stwierdzić przede wszystkim, że indeksy niekonkurencyjności elekcji do organów stanowiących przybierają ogólnie bardzo małe wartości. Przykładowo wskaźnik mandatów niekonkurencyjnych zawiera się w przedziale  $\langle 0,69, 3,70 \rangle$ . Nie przekracza zatem przeciętnie nigdy poziomu 4% ogólnej liczby radnych w każdym cyklu wyborczym dla wszystkich trzech szczebli wyborów samorządowych. Przyj-

<sup>63</sup> W 2002 r. zarówno liczba kandydatów na radnych (300 022), jak i liczba kandydatów na wójtów (10 371) były największymi ze wszystkich badanych elekcji. Por. *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 listopada 2002 r. w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze kraju w dniu 27 października 2002 r. oraz w dniu 10 listopada 2002 r.*, Dz.U. 2002 nr 190 poz. 1593; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. oraz w dniu 26 listopada 2006 r.*, Dz.U. 2006 nr 216 poz. 1586; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 grudnia 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r.*, Dz.U. 2010 nr 230 poz. 1521; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r.*, Dz.U. 2014 poz. 1642.

<sup>64</sup> O wpływie tej zmiennej szerzej w podrozdziałach 4.3.2–4.3.3.

mując tę perspektywę analityczną, można by stwierdzić, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych jest w Polsce zjawiskiem marginalnym, mało istotnym. Niemniej jednak przyjęcie innej perspektywy powinno skorygować to przeświadczenie. Jeżeli spojrzymy na przypadki rad, w których w badanym okresie wystąpił przynajmniej jeden mandat niekonkurencyjny, okaże się, że skala zjawiska jest bardziej powszechna niż można by pozornie sądzić. Na poniższym zestawieniu (tabela 4.3) widać wyraźnie, że przypadki rad z przynajmniej jednym mandatem obsadzonym bez głosowania są stosunkowo częste.

Tabela 4.3. Przypadki rad z przynajmniej jednym mandatem niekonkurencyjnym dla poszczególnych cykli wyborczych

Rok	Liczba wszystkich rad (N)	Rady z co najmniej jednym mandatem niekonkurencyjnym	
		N	%
1998	2821	780	27,65
2002	2826	186	6,58
2006	2826	440	15,57
2010	2827	425	15,03
2014	2825	601	21,27

Źródło: obliczenia własne

Zauważmy, że największa liczba takich rad wystąpiła w 1998 r. Było to spowodowane dwoma zasadniczymi przyczynami o charakterze instytucjonalnym. Po pierwsze podczas tej elekcji do rozdysponowania była – co dobrze oddaje tabela 4.2 – niewspółmiernie duża liczba mandatów (63 767) w porównaniu do innych wyborów<sup>65</sup>. Miało to zapewne przełożenie na trudność w znalezieniu kandydatów, szczególnie w gminach mniejszych, co machinalnie generowało wzrost liczby mandatów niekonkurencyjnych. Po drugie były to wybory, w których nie wybierano jeszcze w sposób bezpośredni najważniejszych polityków lokalnych (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), czyli osób, wokół których koncentruje się kampania wyborcza i którym osobiście zależy na pozyskaniu kandydatów na radnych do swoich komitetów. Brak bezpośredniego wyboru organu wykonawczego na najniższym szczeblu czynił zatem te wybory, dodatkowo, wyborami mało znaczącymi.

<sup>65</sup> Dla przykładu podczas elekcji 1998 w gminach do 20 tys. mieszkańców wybierano 24 radnych, po redukcji liczby radnych w 2002 r. w kolejnych latach wybierano ich już tylko 15. Zob. A. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 272.



Inne wahania, które wystąpiły pomiędzy różnymi cyklami elekcji, mają podobne podłoże eksplanacyjne, opisane przy okazji analizy dotyczącej poprzednich wskaźników. Wybory samorządowe 2002 r. trzeba zatem traktować ze szczególną ostrożnością z uwagi na ponadprzeciętny poziom zainteresowania, będący skutkiem I wyborów bezpośrednich organów wykonawczych na szczeblu gminnym<sup>66</sup>. Wzrost liczby przypadków obsadzania mandatów bez głosowania pomiędzy 2010 a 2014 r. wynika ze zmian wprowadzonych na skutek implementacji zasad Kodeksu wyborczego 2011. Na jego mocy zniesiono, co już wcześniej zasygnalizowano, okręgi wielomandatowe w gminach stosujących dotąd formułę większości względnej, zastępując je JOW oraz (co do zasady) formułę proporcjonalną w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców<sup>67</sup>.

### 4.3.2. Formuła wyborcza

Przejdźmy zatem do kolejnej, niezwykle ważnej obserwacji o charakterze ogólnym. Dotyczy ona wpływu stosowanej formuły wyborczej na możliwość wystąpienia wyborów niekonkurencyjnych. Przypomnijmy dla porządku, że powyższa analiza dotyczy wszystkich rodzajów rad bez wyjątku (tj. rad gminnych, powiatowych, rad miast na prawach powiatu, rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, sejmików wojewódzkich i Rady miasta stołecznego Warszawy). Biorąc to pod uwagę, badanie obejmuje swym zakresem zróżnicowane jednostki pod względem wielkości, funkcji, jak i stosowanych systemów wyborczych. Stąd pojawia się możliwość ukazania zależności pomiędzy zjawiskiem wyborów niekonkurencyjnych a sposobem wyboru i jednocześnie charakterem poszczególnych rodzajów organów stanowiących.

Mając powyższe na względzie, należy zauważyć, że w badanym okresie występowanie mandatów niekonkurencyjnych nie dotyczyło zasadniczo prawie w ogóle organów, do obsadzenia których stosowano formuły proporcjonalne. I tak:

1. **Zjawisko obsadzania mandatów bez głosowania nie wystąpiło nigdy w wyborach do sejmików województw, miast na prawach powiatu oraz w tzw. wyborach warszawskich** (wyborach do Rady miasta stołecznego Warszawy i rad dzielnic warszawskich).
2. **Miał miejsce tylko jeden przypadek wyborów niekonkurencyjnych na szczeblu powiatowym**<sup>68</sup> – w 1998 r. w wyborach do rady powiatu ostródzkiego w okręgu obejmującym Morąg (woj. warmińsko-

<sup>66</sup> Generalnie możliwym było wyłączenie z analizy elekcji 2002, jednak z uwagi na fakt zachowania ciągłości badania zdecydowałem się na jej pozostawienie.

<sup>67</sup> Za wyjątkiem gmin posiadających status miast na prawach powiatu.

<sup>68</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r.*, Dz.U. 1998 nr 131 poz. 861; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada*

-mazurskie)<sup>69</sup>. Miało tam dojść do bojkotu wyborów przez mieszkańców – polegającego na solidarnym nieregistrowaniu list do rady nowo utworzonego powiatu ostródzkiego przez wszystkie siły polityczne w akcie protestu przeciwko nieodtworzeniu po reformie administracyjnej 1998 byłego powiatu morąskiego. Skuteczność tego protestu oznaczałaby nieobsadzenie mandatów, jednak ostatecznie jedna z partii się wyłamała i zarejestrowała swoją listę<sup>70</sup>.

3. **Jedynie dwukrotnie obsadzano mandaty bez głosowania w gminach z formułą proporcjonalną:** 1) w gminie Nowy Targ (1998 r.) w jednym 6-mandatowym okręgu wyborczym liczba kandydatów była równa wielkości tego okręgu; 2) w gminie Jasienica (2006 r.) w jednym 5-mandatowym okręgu wyborczym liczba kandydatów była równa wielkości tego okręgu. Dla przykładu powód nieprzeprowadzenia głosowania w gminie Jasienica (woj. śląskie) był dość prozaiczny. W okręgu nr 1 początkowo zarejestrowano dwie listy kandydatów. Jedna z tych list, zarejestrowana przez Komitet Wyborczy Wyborców „Prawo – Rodzina – Samorząd”, okazała się jednak niekompletna jeszcze przed wydrukowaniem kart – w okręgu 5-mandatowym zawierała nazwiska jedynie 4 kandydatów. Lista ta musiała zostać z mocy prawa unieważniona. W wyniku tej pomyłki kandydaci z konkurencyjnej listy Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP otrzymali mandaty bez głosowania<sup>71</sup>.

**Rady wybierane podług formuł proporcjonalnych nie charakteryzuje zatem zasadniczo problem obsadzania mandatów bez głosowania.** Przypadki mandatów niekonkurencyjnych w tych jednostkach są niezwykle rzadkie. W badanym okresie stanowiły zaledwie incydentalną liczbę obserwacji (pojawiały się w około promilu wszystkich okręgów wyborczych). Te pojedyncze zdarzenia wskazują po prostu na zwykłą przypadkowość bądź specyfikę konkretnej sytuacji lokalnej w określonym czasie, w jakim zaistniały. Zasadniczo jednak formuły proporcjonalne – wymuszające machinalnie stosowanie wielomandatowych okręgów wyborczych – generują ze względu na logikę systemu większą (niż w przypadku formuł większościowych) podaż kandydatów<sup>72</sup>.

---

2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r., Dz.U. 2006 nr 207 poz. 1530.

<sup>69</sup> M. Bogdanowicz, *Odpowiedź PKW na zapytanie autora*, archiwum prywatne.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Zob. D. Czernek, *Wybory w Jasienicy, cz. III*, <http://www.mazancowice.net/index.php/mazancowice/felietony/359-wybory-w-jasienicy-czesc-iii> [dostęp: 3.07.2017].

<sup>72</sup> J. Karp, S. Banducci, *Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behavior*, „British Journal of Political Science” 2008, nr 38(2), s. 321.

Przekłada się to bezpośrednio na zdecydowanie mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia mandatów niekonkurencyjnych. W świetle tego nie ulega zaś wątpliwości, że wybory niekonkurencyjne występują w zdecydowanej większości w gminach, w których stosuje się formułę większości względnej (99,9% przypadków). Jest to niezwykle ważne spostrzeżenie.

### 4.3.3. Rozkłady indeksów

Przejdźmy teraz do analizy współczynnika mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych cyklach ( $U_e$  dla  $U_s$ ), aby lepiej oddać zróżnicowania występujące między nimi. Dla zobrazowania tych różnic w tabeli 4.4 przedstawiono wybrane wartości podstawowych statystyk opisowych, a na rysunku 4.4 – wykresy pudełkowe odzwierciedlające rozkład indeksu niekonkurencyjności dla poszczególnych elekcji. Z tych danych można wyciągnąć kilka interesujących wniosków.

Tabela 4.4. Wybrane wskaźniki statystyk opisowych dla % mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych elekcjach

Rok	N	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Mediana	Dominanta	Wartość maksymalna	Wartość minimalna
1998	780	11,54	9,25	9,09	5,56	80	4,17
2002	186	11,58	9,71	6,67	6,67	60	6,67
2006	440	18,15	18,29	13,33	6,67	100	6,67
2010	425	18,51	18,05	13,33	6,67	100	6,67
2014	601	19,13	19,02	13,33	6,67	100	4,76
ogółem	2432	15,83	15,91	10,00	6,67	100	4,17

Źródło: obliczenia własne

Zasadniczo w wyborach do rad, w których przynajmniej jeden z mandatów przydzielono na skutek braku konkurentów (czyli w badanej populacji), obserwuje się średni wzrost mandatów niekonkurencyjnych przypadający tym gremiom. W 1998 r. stanowiły one 11,54%, a w 2014 r. – już 19,13% ogólnej puli mandatów. Biorąc pod uwagę średnią arytmetyczną, oznacza to, że przeciętnie niekonkurencyjność elekcji wzrasta wraz z kolejnymi cyklami. Niemniej jednak wartości innych statystyk (np. mediany) sugerują raczej brak istotnych różnic w tym względzie. O wiele ciekawsze wnioski można wyciągnąć, obserwując wartości najczęściej występujące. Wartości dominanty wskazują, że w zdecydowanej większości gmin radni uzyskują mandat

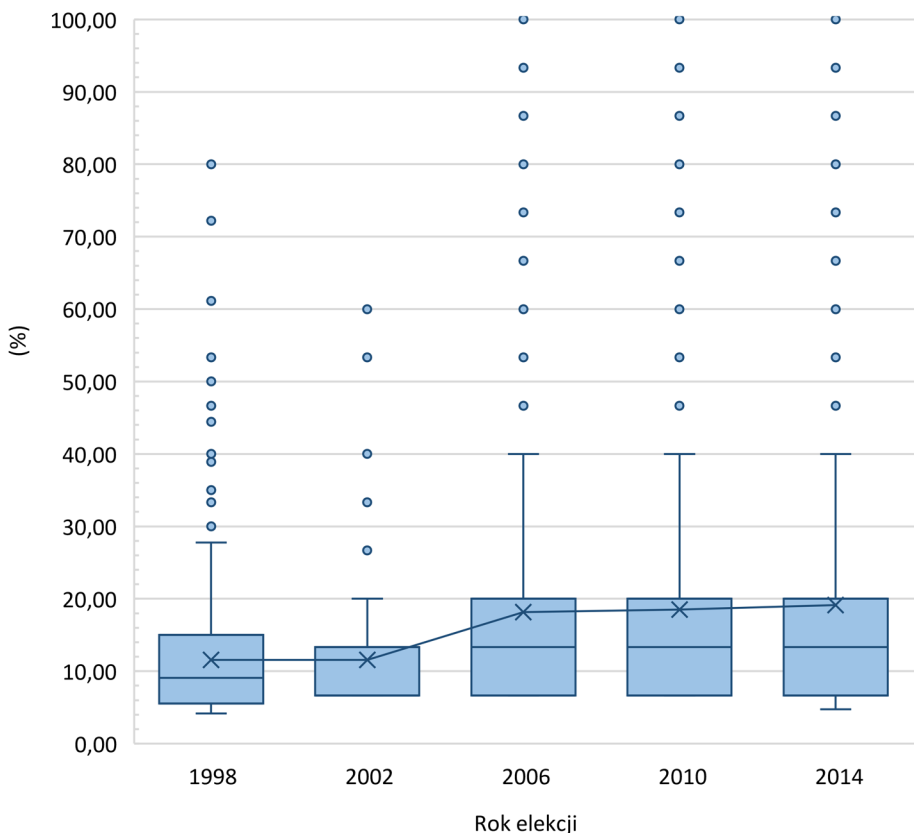
na drodze bezkonkurencyjnych wyborów stanowią jedynie niewielką część wszystkich członków danego gremium (6,67%). Najwięcej obserwacji gmin z wyborami niekonkurencyjnymi dotyczy więc sytuacji nieobsadzenia pojedynczego mandatu (wartość dominanty pokrywa się z reguły z wartością minimalną). Potwierdzają to wartości mediany, czyli wartości środkowej dla lat 2006–2014, które dowodzą, że w połowie badanych gmin w tych poszczególnych elekcjach procent mandatów niekonkurencyjnych stanowi 13,33%, co przekłada się w rzeczywistości na liczbę dokładnie dwóch radnych w gremiach 15-osobowych. Bardzo ciekawe wnioski można również wyciągnąć, przyglądając się wartościom odchylenia standardowego dla poszczególnych elekcji. W latach 2006–2014 były one dwukrotnie większe niż w latach 1998–2002. Przypomnijmy, że odchylenie standardowe mówi nam o skali rozrzucenia poszczególnych wartości wokół średniej. Stąd miernik, jakim jest średnia arytmetyczna, może zniekształcać i w tym wypadku zniekształca prawdziwy obraz zjawiska. Pomocne w rozwiązaniu tego problemu są wykresy pudełkowe. Pokazują one, że wartości średniej arytmetycznej są zawyżone poprzez występowanie licznych zdarzeń nietypowych, co jest niezwykle istotne w kontekście tego badania. Na wykresach pudełkowych możemy zatem dostrzec gminy, w których występuje bardzo duża liczba mandatów obsadzanych bez głosowania. W wyborach samorządowych 1998 i 2002 wartości maksymalne wyniosły odpowiednio 80 i 60%<sup>73</sup>. W latach 2006–2014 zaobserwowano nawet rady, które w całości zostały wyłonione w taki sposób<sup>74</sup>. Oznacza to, że w poszczególnych cyklach wyborczych wystąpiły gminy, w których w ogóle nie przeprowadzono głosowania, bo w każdym z okręgów liczba kandydatów na radnych była równa liczbie mandatów do nich przypisanych<sup>75</sup>. Co ciekawe, gminy te leżą głównie na terenie województwa podlaskiego. Zwraca uwagę także ponadprzeciętna liczba rad wyłonionych w ten sposób w 2006 r. (6 przypadków), co mogłoby być wywołane wzmiankowanym w poprzednim rozdziale efektem *sophomore surges*, tj. pośrednim związkiem z II bezpośrednimi wyborami organów wykonawczych na szczeblu gminnym.

<sup>73</sup> W 1998 r. pułap 80% mandatów niekonkurencyjnych dotyczył rady gminy Rutka-Tartak (woj. podlaskie); w 2006 r. pułap 60% mandatów niekonkurencyjnych dotyczył rady gminy Nowy Kawęczyn (woj. łódzkie).

<sup>74</sup> W 2006 r. problem ten wystąpił w gminach: Nozdrzec (woj. podkarpackie), Puńsk, Korycin, Sidra, Szudziałowo, Rutka-Tartak (woj. podlaskie), w 2010 r. w gminie Morszyn (woj. pomorskie), a w 2014 r. również w gminie Rutka-Tartak.

<sup>75</sup> W ocenie autora obsadzenie przeważającej części rady na skutek nieprzeprowadzenia głosowania może nie tylko kwestionować sposób legitymizacji jej członków, lecz także podważać całe gremium *in pleno*, tj. radę jako organ władzy w ogóle.

## Wybory bez wyborów...



Rysunek 4.4. Wykresy pudełkowe (ang. *box-plots*) przedstawiające rozkłady wartości % wskaźnika *Ue* dla mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych cyklach wyborczych

Na wykresie oznaczono: krzyżykiem (x) wartość średniej arytmetycznej, linią poziomą wewnątrz pudełka medianę, kropkami wartości odstające. Dolny bok pudełka to wartość pierwszego kwartylu (Q1), a górny trzeciego kwartylu (Q3). Wysokość pudełka to wartość tzw. rozstępu ćwiartkowego (Q3-Q1). Długości wąsów są wyznaczone przez półtoręj wartości rozstępu ćwiartkowego (górny) lub wartość min./max. (dolny)

Źródło: opracowanie własne

Z wykresów pudełkowych możemy również odczytać wartości poszczególnych kwartyli. W latach 2006–2014 dokładnie w 75% gmin, w których wystąpiły wybory niekonkurencyjne, wskaźnik niekonkurencyjności nie przekroczył 20% wszystkich mandatów, co odzwierciedla liczbę 3 mandatów w radach 15-osobowych. Odsetek mandatów niekonkurencyjnych większy niż 20% (tj. > Q3) podczas tych elekcji wystąpił tym samym w 25% wszystkich gmin z mandatami obsadzonymi bez głosowania.

#### 4.3.4. Klasyfikacja

Uzupełniając dotychczasową analizę, dokonajmy klasyfikacji wyborów zgodnie z przyjętą w rozdziale 1 typologizacją na wybory incydentalnie – przedział (0%, 10%), częściowo – przedział <10%, 50%) i całkowicie niekonkurencyjne – przedział <50%, 100%>. Przypisanie do poszczególnych kategorii zostało przedstawione w tabeli 4.5. Zaznaczmy, że w badaniu ogółem odnotowano aż 2432 obserwacje, tj. wybory rad, w których przynajmniej jeden z członków otrzymał mandat niekonkurencyjny. Zaproponowana klasyfikacja pozwoli na bardziej usystematyzowany ogląd zjawiska.

Tabela 4.5. Klasyfikacja obszarów wyborczych w j.s.t. w oparciu o kryterium konkurencyjności elekcji

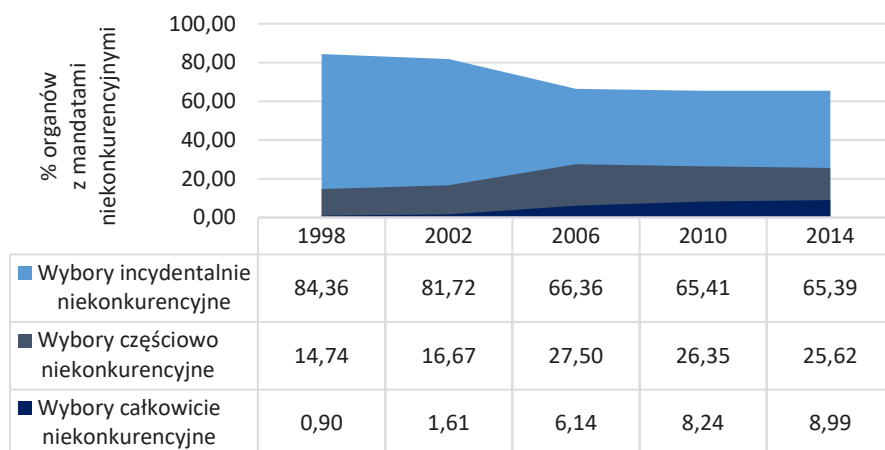
Rok	Liczba/ procent obserwacji	Typy wyborów niekonkurencyjnych			Ogółem
		wybory incydentalnie niekonkurencyjne (0%, 10%)	wybory częściowo niekonkurencyjne <10%, 50%)	wybory całkowicie niekonkurencyjne <50%, 100%>	
1998	N	658	115	7	780
	%	84,36	14,74	0,90	100
2002	N	152	31	3	186
	%	81,72	16,67	1,61	100
2006	N	292	121	27	440
	%	66,36	27,50	6,14	100
2010	N	278	112	35	425
	%	65,41	26,35	8,24	100
2014	N	393	154	54	601
	%	65,39	25,62	8,99	100
ogółem*	N	1773	533	126	2432
	%	72,90	21,92	5,18	100

\* Wartość % odnosi się do ogólnej liczby N (tj. 2432), a nie do średniej liczby rad

Źródło: obliczenia własne

Z tabeli 4.5 wynika, że wśród wyborów niekonkurencyjnych najwięcej przypadków (1773) zawiera się w kategorii wyborów incydentalnie niekonkurencyjnych, czyli 72,90% wszystkich zanotowanych zdarzeń. Wybory częściowo niekonkurencyjne stanowią 21,92% (N = 533), a wybory całkowicie niekonkurencyjne, w których co najmniej połowa mandatów została obsadzona bez głosowania – 5,18% (N = 126). Oznacza to, że zjawisko niekonkurencyjności

elekcji występuje z różnym natężeniem. Ogromna większość, bo ponad 70% tych przypadków dotyczy sytuacji obsadzenia bez głosowania niewielkiej liczby mandatów – tj. maksymalnie 1/10 liczebności rady. Wybory całkowicie niekonkurencyjne, czyli te mogące sugerować pewne anomalie systemowe, spotyka się przeciętnie w ponad 5% wszystkich gmin badanej populacji. Możemy zauważyć również, że udział wyborów całkowicie niekonkurencyjnych zwiększył się po 2006 r., co oznacza, że coraz częściej obserwuje się przypadki rad, w których co najmniej 50% członków uzyskuje mandaty bez głosowania. W 2014 r. takie rady stanowiły niemal 9%. Wzrósł również nieznacznie udział wyborów częściowo niekonkurencyjnych – w latach 2006–2014 do tej kategorii można zakwalifikować około 1/4 rad poddanych badaniu. Udziały wyodrębnionych typów wyborów niekonkurencyjnych w ramach poszczególnych cykli są jeszcze lepiej widoczne na rysunku 4.5, przedstawiającym zmienność dla wybranych kategorii w ujęciu dynamicznym<sup>76</sup>.



Rysunek 4.5. Dynamika wyborów niekonkurencyjnych

Źródło: opracowanie własne

<sup>76</sup> Analizowane przypadki wyborów niekonkurencyjnych do tej pory dotyczyły sytuacji, w której niekonkurencyjność wynikała z faktu zgłoszenia w poszczególnych okręgach wyborczych liczby kandydatów równych liczbie przypisanych mandatów. Niemniej wypada zaznaczyć, że w badanym okresie zdarzył się również (choć zarazem tylko) jeden przypadek, gdy wyborów nie przeprowadzono na skutek niezarejestrowania żadnego kandydata. Miało to miejsce podczas elekcji 1998 w gminie Śniadowo (woj. podlaskie). Powód był jednak prozaiczny – trudność w znalezieniu kandydata w okręgu jednomandatowym (nr 12). Sytuacja była wówczas na tyle nietypowa, że 3 telewizje przygotowały reportaże na ten temat.

### 4.3.5. Cykliczność i seryjność

Należy pamiętać, że ogólną liczbę obserwacji ( $N = 2432$ ) nie można utożsamiać z odrębnością tych gremiów. Oznacza to, że niektóre rady mogły wystąpić w badanej populacji nawet kilkakrotnie. Naturalnie w przypadku niektórych rad można bowiem dostrzec pewną powtarzalność w występowaniu elekcji niekonkurencyjnych. W związku z tym nasuwa się pytanie, jak często analizowane zjawisko powtarza się w ramach tych samych jednostek. Przyjrzyjmy się zatem w szczególności organom stanowiącym, które w badanym okresie co najmniej dwukrotnie doświadczyły wyborów niekonkurencyjnych. Zwróćmy dodatkowo uwagę, jak często wybory te występowały w pewnym nieprzerwanym ciągu, a wobec tego, czy można stwierdzić seryjność zjawiska.

Biorąc pod uwagę dane umieszczone w tabeli 4.6, można stwierdzić, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych w badanym okresie miało miejsce w co drugiej gminie w Polsce. Problem ten wystąpił w 1324 radach, co stanowi ponad połowę istniejących jednostek. Jest zatem zjawiskiem w pewnym sensie powszechnym i globalnym skoro mieszkańcy poszczególnych okręgów wchodzących w skład tych gmin przynajmniej raz nie doświadczyli „normalnego” głosowania. Pomimo że w większości z tych jednostek problem niekonkurencyjności miał właśnie charakter jednokrotny, zwraca uwagę dość duża liczba gmin (łącznie 651), w których takie elekcje odbyły się przynajmniej dwa razy (około 1/4 wszystkich rad gminnych). Co ciekawe, w przypadku 33 gmin zjawisko niekonkurencyjności odnotowano w każdym z badanych cykli wyborczych (5 razy). Trudniej jednak o jednoznaczną ocenę systematycznego związku pomiędzy powtarzalnością i zarazem ciągłością zjawiska.

Tabela 4.6. Powtarzalność i ciągłość zjawiska wyborów niekonkurencyjnych dla gmin

Liczba powtórzeń (krotność)	Powtarzalność względem				Liczba wystąpień z rzędu	Seryjność (ciągłość) względem organów	
	organów		cykli wyborczych			N	%
	N	%	N	%			
1	673	50,83	673	27,67			
2	339	25,60	678	27,88	2	199	53,96
3	200	15,11	600	24,67	3	116	31,44
4	79	5,97	316	12,99	4	21	5,69
5	33	2,49	165	6,78	5	33	8,94
ogółem	1324	100,00	2432	100,00	ogółem	369	100,00

Źródło: obliczenia własne



Z jednej strony wybory niekonkurencyjne następowały kolejno po sobie w przypadku 369 gmin (27,85% wszystkich gmin, w których wystąpiły). Z drugiej zaś oznacza to, że w znacznej większości badanych jednostek zjawisko niekonkurencyjności albo miało charakter jednokrotny, albo ponowne wystąpienia dzielił odstęp przynajmniej jednej elekcji.

Warto uzupełnić powyższe zestawienia o dwie istotne uwagi. Przede wszystkim badane przypadki dotyczą – co należy wyraźnie podkreślić – rad, w których wystąpił przynajmniej jeden mandat niekonkurencyjny. Zauważmy, że w tej grupie wszystkie, z wyjątkiem jednej, to rady występujące na najniższym szczeblu podziału administracyjnego, czyli na poziomie gminnym<sup>77</sup>. Fenomen ten możemy nie tylko tłumaczyć stosowaniem odmiennych systemów wyborczych, lecz także charakterem samej rywalizacji. Na szczeblu powiatowym oraz wojewódzkim jest on bardziej spolityzowany<sup>78</sup>. Do wyborów częściej włączają się partie polityczne, które „sterują” (nieradko z poziomu centralnego) procesem rekrutacji kandydatów. Na poziomie gminnym wciąż dominują zaś komitety lokalne nieposiadające dobrze wykształconych struktur organizacyjnych. Charakter podmiotów biorących udział w wyborach oddaje, co do zasady, ugruntowane w literaturze przekonanie o elekcjach tzw. różnej stawki<sup>79</sup>.

#### 4.3.6. Typ gminy

Dominująca liczba przypadków wyborów niekonkurencyjnych na szczeblu gminnym zmusza do głębszej analizy. W oparciu o istniejący formalnie podział gmin na trzy typy, tj.: gminy wiejskie (2), miejskie (1) oraz miejsko-wiejskie (3)<sup>80</sup>, dokonajmy pomiaru liczby zaobserwowanych w ten sposób zdarzeń.

Zgodnie z tabelą 4.7 blisko 86% wszystkich wyborów niekonkurencyjnych ma miejsce w gminach wiejskich. W gminach miejskich natomiast zjawisko jest marginalne – 0,7% wszystkich obserwacji. Gminy o statusie mieszanym (tj. miejsko-wiejskim) stanowią około 13%. Ten prosty pomiar zdaje się sugerować, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych jest domeną gmin o charakterze wiejskim, typowo rolniczym. Obecny stan badań pokazuje ponadto, że gminy wiejskie ce-

<sup>77</sup> Przypomnijmy, że tylko raz w badanym okresie wybory niekonkurencyjne miały miejsce w wyborach powiatowych (powiat ostródzki).

<sup>78</sup> A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwrocie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 47(1), s. 104.

<sup>79</sup> Zob. W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2017, nr 41(1), s. 64–65.

<sup>80</sup> Cyfra w nawiasie to kod zmiennej.

chuje przeciętnie wyższy poziom *malapportionmentu*<sup>81</sup>. Sytuacja w Polsce ma się zatem podobnie chociażby do opisanych w poprzednim rozdziale wyborów niekonkurencyjnych w Wielkiej Brytanii czy Australii. Przypomnijmy, że większość okręgów o zbyt niskiej podaży kandydatów pokrywała się tam z obszarami niezurbanizowanymi (w miastach należały do rzadkości)<sup>82</sup>. Colin Rallings stwierdził, że jest to wynikiem dominacji na terenach rolniczych kandydatów niezależnych<sup>83</sup>.

Tabela 4.7. Zjawisko wyborów niekonkurencyjnych dla gmin miejskich (1), wiejskich (2) i miejsko-wiejskich (3)

Typy gmin	Observacje	
	N	%
miejskie (1)	17	0,70
wiejskie (2)	2090	85,97
miejsko-wiejskie (3)	324	13,33
ogółem	2431	100,00

Źródło: obliczenia własne

Dokonując jednak pomiaru w oparciu o charakter danej jednostki (miejska, wiejska, miejsko-wiejska), powinno się uwzględnić ogólną liczbę gmin w danych kategoriach. Ta liczba ulegała w analizowanym okresie nieznacznym wahaniom<sup>84</sup>. Ponadto gminy o charakterze wiejskim stanowią zdecydowaną większość, co z pewnością zakłóca proporcje. Dla rzetelnego pomiaru częstotliwości mandatów niekonkurencyjnych dla różnych typów gmin konieczne jest zatem uwzględnienie tych różnic. Rysunek 4.6 ilustruje odsetek (%) różnych typów gmin z mandatami niekonkurencyjnymi względem wszystkich gmin w poszczególnych elekcjach<sup>85</sup>.

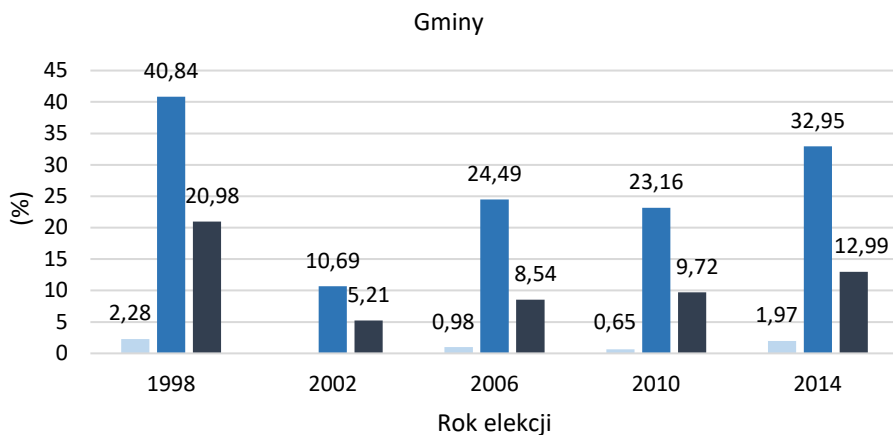
<sup>81</sup> M. Pierzgałski, P. Stępień, *A Peculiar Interpretation of the Constitutional Principle of „One Person, One Vote” in Poland: Voter (In)equality in the Elections to 1,200 Local Legislatures*, „East European Politics and Societies” 2017, nr 31(4), s. 720.

<sup>82</sup> Dodatkowo w przypadku Australii okręgi wiejskie były wyborczo nadreprezentowane.

<sup>83</sup> Odpowiedź Colina Rallingsa, politologa z Uniwersytetu Plymouth, dyrektora Centrum Wyborczego, na zapytania autora, archiwum prywatne.

<sup>84</sup> Liczba gmin wiejskich w 1998 r. wynosiła 1599, a w 2014 r. 1566, liczba gmin miejsko-wiejskich odpowiednio 572 i 608, a miejskich – 307 i 305. Por. P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, Warszawa 2014, s. 5.

<sup>85</sup> Zmienna kontrolna: z analizy wyeliminowano gminy, w których stosowano system proporcjonalny.



Rysunek 4.6. Odsetek (%) różnych typów gmin z mandatami niekonkurencyjnymi względem wszystkich gmin danych kategorii w poszczególnych elekcjach

Źródło: opracowanie własne

Abstrahując od ilościowych wahań pomiędzy badanymi elekcjami, zwróćmy uwagę na ogólne trendy. Nie ulega wątpliwości, że niekonkurencyjność elekcji w największym stopniu dotyka gmin wiejskich. Dla przykładu w 2014 r. stanowiły one aż 1/3 wszystkich gmin tego typu. Przeciwnie zaś udział gmin miejskich jest śladowy. W każdej z badanych elekcji takie gminy jedynie w pojedynczych przypadkach doświadczały wyborów niekonkurencyjnych. Jednoznacznej ocenie wymykają się natomiast gminy o charakterze mieszanym. Z jednej strony są to jednostki posiadające obszary typowo rolnicze, z drugiej zaś na ich terenie leży również miasto. Trudno bowiem rozstrzygnąć definitywnie, który czynnik (tj. miejski czy wiejski) w sposób bardziej przekonujący objaśnia fenomen wyborów niekonkurencyjnych. Wydaje się, że znaczenie przypisywane terenom wiejskim ma jedynie częściową, a nawet nieznacznie słabszą (biorąc pod uwagę proporcje) moc eksplanacyjną. Zauważmy na rysunku 4.6, że udział gmin miejsko-wiejskich w stosunku do ogólnej liczby tego typu gmin jest ponad dwukrotnie mniejszy niż w przypadku gmin wiejskich (w 2014 r. stanowił niecałe 13%). Zaistnienie zatem czynnika miejskiego, nawet w gminach posiadających dużo obszarów wiejskich, znacząco redukuje częstotliwość wyborów niekonkurencyjnych.

Należy zauważyć w tym kontekście, że gminy posiadające mniej lub bardziej miejski charakter różnią się istotnie pod względem specyfiki wyborczej

od gmin wiejskich. Można powiedzieć, że rywalizacja w tych ostatnich jest bardziej zdecentralizowana. Otóż w gminach typowo rolniczych poszczególne części składowe, tj. sołectwa, mają z reguły w świadomości mieszkańców status równorzędny, bardzo bliski sobie. Siedziba urzędu, co prawda, znajduje się zazwyczaj na terenie największej jednostki, niemniej autonomia (niezależność) poszczególnych sołectw pozostaje nadal dość duża. Innymi słowy, nawet jeśli dana jednostka pomocnicza dominuje nad pozostałymi, to jednak ciągle nie ma ona wystarczającej legitymacji do reprezentowania wszystkich na zasadzie uprzywilejowania. Wybór radnych zatem to wybór głównie mający znaczenie na poziomie sołectw. W grę wchodzi obrona partykularnych interesów i zabezpieczenie poszczególnych części składowych gminy przed ich marginalizacją ze strony innych jednostek<sup>86</sup>. W przypadku wystąpienia na terenie gminy miasta sytuacja ulega diametralnej zmianie. Status tej jednostki podnosi się względem terenów wiejskich. Ośrodek miejski z naturalnych powodów aspiruje wówczas do odgrywania kierowniczej roli w całej konstrukcji – próbuje zacierać (a niekiedy też sztucznie wzmacniać) istniejące odrębności i partykularyzmy, stawiając siebie w pozycji nadrzędnej. Uprzywilejowane miejsce miasta w hierarchii gminnej powoduje, że to właśnie tam skupia się życie polityczne (większa koncentracja ludności, bliskość instytucji<sup>87</sup> itd.), a selekcja kandydatów na radnych dodatkowo, przynajmniej w pewnej części, zostaje przeniesiona do centrum. Ośrodek miejski zasadniczo wzmacnia więc rywalizację, gdyż – mając niekwestionowaną przewagę nad wiejskimi obszarami – w sposób skoordynowany wspiera proces rekrutacji.

#### 4.3.7. Wielkość gminy

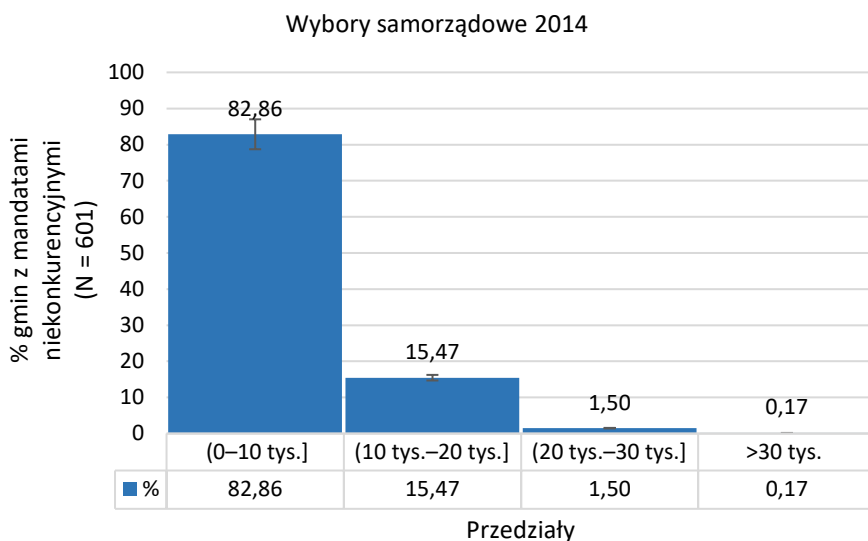
Na podstawie dokonanych dotąd obliczeń zastanówmy się teraz, czy zjawisko wyborów niekonkurencyjnych na szczeblu gminnym warunkowane jest dodatkowo wielkością danej jednostki, tj. liczbą zamieszkujących ją mieszkańców. Pośrednio odpowiedź pozytywna na to pytanie została udzielona przy okazji charakterystyki wpływu systemów wyborczych na niekonkurencyjność elekcji. Niemniej jednak była ona zniekształcona wpływem tej ostatniej zmiennej. W latach 1998–2010 stosowano bowiem różne typy formuł wyborczych w zależności od liczby mieszkańców. Aby uniknąć problemu

---

<sup>86</sup> Okręgi wiejskie cechuje również większa stabilność pod względem preferencji (a także lojalności) elektoratów, co z pewnością pozostaje nie bez znaczenia w kwestii pomiaru poziomu niekonkurencyjności elekcji.

<sup>87</sup> Cześnik zwraca np. uwagę, że w środowiskach wiejskich oraz małomiasteczkowych odległość od lokalu wyborczego może podnosić koszty uczestnictwa w głosowaniu. Zob. M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 24–25.

wynikającego z powiązania systemów wyborczych z liczbą mieszkańców (tj. próg 20. tys.) w badanym okresie, spójrzmy na tę zależność jedynie dla wyborów samorządowych 2014. Przypomnieć należy, że podczas tej elekcji we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu stosowano system FPTP. Pozwoli to kontrolować zmienną zakłócającą.



Histogram dla szeregu rozdzielczego o równej rozpiętości 3 pierwszych przedziałów klasowych

Rysunek 4.7. Procent gmin z mandatami niekonkurencyjnymi w 2014 r. względem liczby mieszkańców

Źródło: opracowanie własne

Na powyższym histogramie widać wyraźnie, że ponad 80% gmin, w których wystąpił przynajmniej jeden mandat niekonkurencyjny w 2014 r., to gminy małe, których liczba mieszkańców nie przekracza 10 tys. ( $N = 498$ ). W przedziale (10 000, 20 000> jest ich już zdecydowanie mniej, bo tylko 15,47% ( $N = 93$ ) wszystkich obserwacji. Natomiast w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, czyli w średnich i dużych, zaledwie 1,50% ( $N = 10$ ). Na marginesie zaznaczmy, że gminy do 10 tys. mieszkańców, w których wystąpiły mandaty niekonkurencyjne, stanowią aż 31,16% wszystkich gmin tej wielkości<sup>88</sup>. Bez wątplenia również wielkość danej jednostki nie jest przypadkowa. Zauważmy, że kandydatów na radnych rekrutuje się z reguły spośród grona osób wchodzących w skład

<sup>88</sup> Obliczenia własne. Odpowiednio gminy w przedziale {10 000, 20 000>: stanowią 17,13% gmin tej wielkości, gminy w przedziale (20 000, 30 000>: 5% i powyżej 30 tys.: 0,63%.

tw. elity lokalnej. Potencjał ludnościowy przekłada się na jej liczebność. Stąd w małej gminie elita jest niewielka, wąska i hermetyczna. Gdy zaś liczba mieszkańców wzrasta, to jednocześnie poszerza się krąg osób zasilający tę potencjalną grupę. W gminach większych elity są zatem zdecydowanie liczniejsze oraz bardziej podatne na cyrkulację w jej ramach, co przekłada się na ich skuteczniejszą wydolność organizacyjną i zdolność do mobilizowania większej liczby kandydatów. Polscy badacze wyborów samorządowych przytaczają w tym kontekście słowa Kenneth Newton o tym, że „im większa i bardziej zurbanizowana gmina, tym bardziej prawdopodobne, że ma ona nie tylko swój lokalny system partyjny, ale równocześnie jest on bardziej konkurencyjny”<sup>89</sup>. Wzmocniona aktywność polityczna jest w takich jednostkach wynikiem rzeczywistego konkurowania różnych stronnictw i widocznego ścierania się sprzecznych interesów. Natomiast podziały te są mniej zauważalne w gminach mniejszych, cechujących się bardziej koncyliacyjnym sposobem rozwiązywania sporów, co z pewnością pozostaje nie bez znaczenia w kontekście słabszej rywalizacji wyborczej<sup>90</sup>.

Nie można też zapomnieć, że potencjał ludnościowy jednostki determinuje bardzo często decyzje partii politycznych o zakładaniu lokalnych struktur organizacyjnych na danym terenie<sup>91</sup>. Istnienie takich komórek w gminach małych jest niezwykle rzadkie. Partie polityczne prowadzą bowiem działalność głównie w dużych ośrodkach miejskich lub swą aktywność organizują dopiero (ze względu na możliwość mobilizowania członków) od szczebla powiatowego, pomijając w ogóle szczebel gminny. Wpływa to istotnie na ogólną liczbę podmiotów wyborczej rywalizacji.

---

<sup>89</sup> A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4(62), s. 73; K. Newton, *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1982, nr 30(2), s. 201.

<sup>90</sup> Niemniej warto zwrócić uwagę, że obserwowana niekonkurencyjność wyborów samorządowych w gminach małych może być zastanawiająca z innego powodu. Mianowicie o zwycięstwie kandydata decyduje w nich nierzadko relatywnie niewielka przewaga głosów, a niejednokrotnie – co pokazują liczne doświadczenia – rozstrzygają głosy pojedyncze. Z tego powodu prawdopodobieństwo uzyskania mandatów jest tam zdecydowanie większe i powinno to, z teoretycznego punktu widzenia, wzmacniać konkurencyjność elekcji. Paradoksalnie jednak tak się nie dzieje, głównie na skutek wspomnianego charakteru elit w gminach małych, licznie ograniczonych i słabo zorganizowanych oraz bardziej stonowanego przebiegu politycznej rywalizacji. Zob. W. Linehan, P. Schrod, *Size, Competitiveness, and the Probability of Influencing an Election*, „Political Methodology” 1982, nr 8(3), s. 1–32.

<sup>91</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 6.

#### 4.3.8. Wielkość okręgów wyborczych

Po przeanalizowaniu wpływu wielkości gminy na zjawisko niekonkurencyjności elekcji przyszedł najwyższy czas, by skoncentrować się na kwestii związanej z drugim elementem technicznym systemu wyborczego, tj. strukturą (wielkością) okręgów wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że gdy rośnie liczba okręgów na danym obszarze wyborczym, to jednocześnie spada liczba przypisanych im mandatów, a same okręgi kurczą się pod względem liczby mieszkańców. Stąd proces wytyczania małych okręgów, np. jednomandatowych, będzie znowu machinalnie sprzyjał zawężaniu elity lokalnej. W poprzednim rozdziale, gdy autor odwołał się na badania Sharmana, okazało się bowiem, że stosowanie jednomandatowych okręgów wyborczych było jedną z głównych przyczyn niezadowalającego poziomu wyborczej konkurencyjności. W przypadku wyborów lokalnych w Polsce ze względu na pokaźną liczbę okręgów wyborczych i ich różny charakter strukturalny (JOW/WOW) można bezspornie rozstrzygnąć dotychczasowe wątpliwości co do wpływu wielkości okręgów wyborczych na poziom niekonkurencyjności elekcji<sup>92</sup>.

Na rysunku 4.8 jest zaprezentowany procentowy udział poszczególnych typów okręgów wyborczych (jednomandatowych bądź wielomandatowych) odrębnie dla okręgów konkurencyjnych oraz niekonkurencyjnych w gminach do 20 tys. mieszkańców, w latach 2002–2010<sup>93</sup>. Zawężenie tego badania do tej konkretnej grupy gmin pozwoliło ograniczyć wpływ innych zmiennych na wyniki pomiarów<sup>94</sup>.

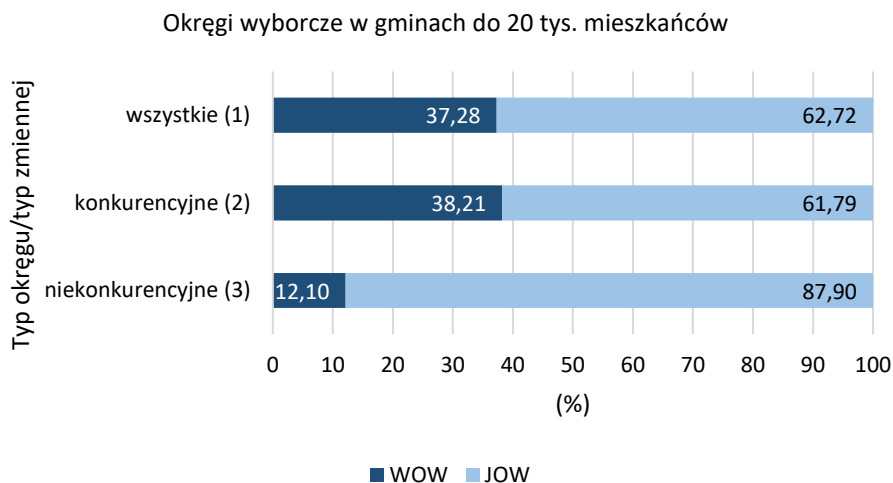
Biorąc pod uwagę rysunek 4.8, zauważmy najpierw, że okręgi jednomandatowe cieszyły się w analizowanym okresie odrobinę większą popularnością niż okręgi wielomandatowe (63% – JOW do 37% – WOW). Innymi słowy, w gminach do 20 tys. mieszkańców, czyli tam gdzie stosowano formułę większości względnej, zaledwie 37% wszystkich okręgów wyborczych stanowiły okręgi wielomandatowe (tj. od 2 do 5 mandatów na okręg). Zauważmy teraz, że o ile w przypadku okręgów konkurencyjnych (zmienna 2) widzimy niemal identyczny rozkład, jak dla kategorii „wszystkie”, o tyle dla okręgów sklasyfikowanych jako niekonkurencyjne (zmienna 3) występują na tle tej kategorii istotne dysproporcje. Na rysunku 4.8 widać wyraźnie, że zdecydowaną

<sup>92</sup> C. Sharman, *Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case*, „Party Politics” 2003, nr 9(6), s. 689.

<sup>93</sup> Z analizy zostały wyłączone wybory samorządowe 2014 (głównie z uwagi na niewystępowanie w gminach niebędących miastami na prawach powiatu innych okręgów niż jednomandatowe) oraz wybory samorządowe 1998 (zasadniczo ze względu na znacznie większą ogólną podaż wszystkich mandatów w stosunku do kolejnych elekcji).

<sup>94</sup> Na przykład ograniczyć wpływ formuły wyborczej.

większość okręgów niekonkurencyjnych stanowią okręgi jednomandatowe (niemal 88%). Natomiast tylko nieco ponad 12% badanych przypadków to okręgi wielomandatowe. Co ciekawe, te ostatnie to również głównie okręgi małe – najwyżej dwu- lub trójmandatowe<sup>95</sup>.



Rysunek 4.8. Rozkład procentowy okręgów wyborczych w zależności od ich struktury (WOW/JOW) w latach 2002–2010

Źródło: obliczenia i opracowanie własne

Powyższe rozkłady sugerują, że okręgi wielomandatowe zasadniczo wzmagają konkurencyjność, podczas gdy jednomandatowe utrudniają ją. Wyjaśnieniem tej zależności jest psychologiczna natura samej rywalizacji. Kandydaci w okręgach jednomandatowych często nie widzą realnych szans na zwycięstwo. Dzieje się tak, gdyż JOW premiuje tylko jedną osobę (ang. *winner-take-all*), podczas gdy rozstrzygnięcie wyborcze w WOW nagradza wielu zwycięzców jednocześnie. Rodzi to często irracjonalne przekonanie o mniejszej szansie na odniesienie sukcesu w przypadku niewielkich pod względem przypisanych mandatów jednostek. Naturalne jest, że w małych okręgach zostaje zawężony krąg potencjalnych kandydatów na radnych. Mówiąc wprost, obszarowe zakrojenie okręgów, np. poprzez wprowadzenie w gminach tzw. jednomandatówek, nie sprzyja procesowi rekrutacji potencjalnych kandydatów. Generalnie zauważmy, że JOW stopują jakby podwójnie samą rywalizację: po pierwsze – poprzez wskazany mechanizm psychologiczny, a po drugie – poprzez prostą statystykę demograficzną.

<sup>95</sup> 85% wszystkich wielomandatowych okręgów niekonkurencyjnych. Obliczenia własne.



### 4.3.9. Regionalizacja

W poprzednim rozdziale stwierdziliśmy, że częstotliwość wyborów niekonkurencyjnych we wszystkich analizowanych państwach zależała od czynnika regionalnego, tzn. że występowały w nich zauważalne przestrzenne zróżnicowania w natężeniu zjawiska. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy w przypadku wyborów samorządowych w Polsce możemy zidentyfikować systematyczny związek pomiędzy geograficzną lokalizacją gmin, w których obsadzono mandaty bez głosowania, a pewnym historycznym, kulturowym bądź regionalnym kontekstem.

Spójrzmy zatem najpierw na rozkład gmin z wyborami niekonkurencyjnymi w poszczególnych województwach. Tabela 4.8 zawiera informacje o procentowym udziale takich gmin w każdym z 16 województw. Poniższe zestawienie uwzględnia różnice w liczbie gmin wchodzących w skład poszczególnych jednostek, np. w województwie lubelskim w 2014 r. było 213 gmin, podczas gdy w województwie opolskim – zaledwie 71.

Tabela 4.8. Przeciętna liczba gmin z wyborami niekonkurencyjnymi względem ogólnej liczby gmin w każdym z województw wyrażona w wartościach procentowych (1998–2014)

Województwo	Wybory					
	1998	2002	2006	2010	2014	średnia
zachodniopomorskie	13,16	1,75	7,02	7,89	14,04	8,77
śląskie	14,97	3,59	8,38	10,78	20,96	11,74
dolnośląskie	14,20	2,37	11,83	14,20	17,75	12,07
lubuskie	18,29	6,10	10,98	13,41	14,63	12,68
warmińsko-mazurskie	18,10	6,03	11,21	11,21	18,10	12,93
kujawsko-pomorskie	18,75	2,78	10,42	14,58	23,61	14,03
świętokrzyskie	38,24	5,88	10,78	16,67	17,65	17,84
pomorskie	26,02	8,13	17,07	18,70	26,02	19,19
lubelskie	38,97	5,16	16,43	15,96	20,66	19,44
małopolskie	24,73	6,59	19,23	16,48	30,77	19,56
podkarpackie	30,63	7,50	16,25	17,50	33,75	21,13
łódzkie	39,55	9,04	15,82	19,77	28,25	22,49
wielkopolskie	38,50	10,18	22,12	19,91	30,09	24,16
mazowieckie	45,86	10,83	26,43	21,97	22,93	25,61
opolskie	45,07	14,08	36,62	22,54	38,03	31,27
podlaskie	61,02	20,34	38,98	27,12	27,12	34,92

Gradient barwy: im ciemniejszy kolor, tym większa średnia liczba gmin w danym województwie doświadczyła wyborów niekonkurencyjnych; kolejność województw w tabeli została ustalona względem wartości średniej

Źródło: obliczenia własne

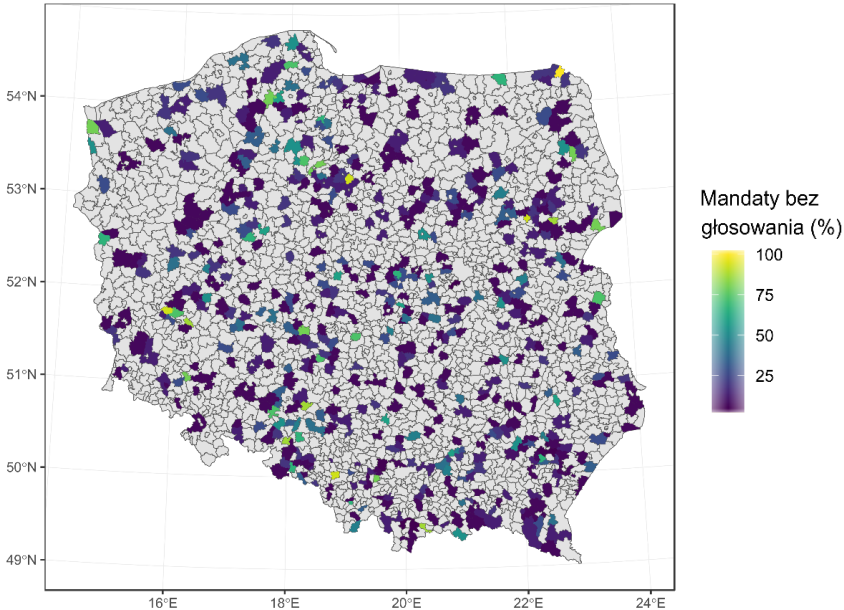
W tabeli 4.8 ukazano pewne, a niekiedy istotne, zróżnicowania w występowaniu gmin z mandatami niekonkurencyjnymi na poziomie województw. Przeciętnie w badanym okresie najwięcej takich gmin znajdowało się w województwie podlaskim – stanowiły one około 1/3 wszystkich gmin leżących na jego terenie (34,92%). Co ciekawe, największy udział gmin z wyborami niekonkurencyjnymi aż w czterech spośród pięciu badanych elekcji cechował właśnie województwo podlaskie. Rekordowy pomiar odnotowano w 1998 r. – wybory niekonkurencyjne do rad miały miejsce w ponad 60% wszystkich jednostek w tym regionie. Podczas tej konkretnej elekcji generalnie można zaobserwować relatywnie większy w stosunku do kolejnych cykli wyborczych odsetek gmin z mandatami niekonkurencyjnymi w wielu województwach. Było to wówczas wynikiem splotu trzech specyficznych okoliczności, takich jak: 1) relatywnie duża ogólna liczba wybieranych radnych (zob. tabela 4.2), co znacząco utrudniało komitetom wyborczym poszukiwanie potencjalnych kandydatów; 2) konieczność wystawienia przez komitety wyborcze – po raz pierwszy – kandydatów na wszystkich trzech szczeblach podziału administracyjnego, co naturalnie osłabiło rangę wyborów gminnych; 3) brak bezpośredniego wyboru organu wykonawczego na najniższym szczeblu, co dodatkowo czyniło ogólnie te wybory wyborami mało znaczącymi. W badanym okresie przeciętnie najmniej gmin, w których odbyły się wybory niekonkurencyjne, wystąpiło na terenie województwa zachodniopomorskiego (8,77%). W tym regionie w każdym z analizowanych cykli wyborczych odsetek gmin tego typu był najniższy. Co ciekawe, trzy województwa leżące w pasie granicznym z Niemcami (dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie) cechuje względnie najniższa liczba gmin, w których odbyły się wybory niekonkurencyjne. Ze względu na ograniczenia metodologiczne trudno jednak jednoznacznie ocenić oddziaływanie tego sąsiedztwa na większą konkurencyjność elekcji w tych regionach. Biorąc pod uwagę fakt, że nie można zidentyfikować innego, systematycznego związku pomiędzy częstotliwością gmin z wyborami niekonkurencyjnymi w poszczególnych województwach, zależność ta ma – jak się wydaje – jedynie charakter pozorny.

Na podstawie danych znajdujących się w tabeli 4.8 można stwierdzić również, że wprowadzenie systemu FPTP w gminach niebędących miastami na prawach powiatu w 2014 r. wpłynęło na liczebny przyrost gmin z wyborami niekonkurencyjnymi we wszystkich regionach. Oznacza to, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych spowodowało progresję (tj. ekspansję) zjawiska w każdym województwie. W 2014 r. aż w 11 z 16 województw udział gmin z wyborami niekonkurencyjnymi stanowił co najmniej 20% ogólnej liczby analizowanych jednostek<sup>96</sup>. W ten sposób problem

<sup>96</sup> Dla porównania podczas wyborów samorządowych 2010 tylko 3 województwa (mazowieckie, opolskie, podlaskie) przekroczyły ten próg.

wyborów niekonkurencyjnych podczas tej elekcji stał się w pewnym sensie bardziej masowy i zauważalny w skali makro niż miało to miejsce w przypadku trzech poprzednich cykli (2002–2010).

Przejdźmy teraz na poziom gmin i spójrzmy na geograficzne rozmieszczenie mandatów niekonkurencyjnych w Polsce. Na rysunku 4.9 zostały przedstawione dane dla wyborów samorządowych w 2014 r., a w *Aneksie* wizualizacje dla elekcji 2002, 2006 oraz 2010 (rysunki: A9, A10, A11).



Rysunek 4.9. Gminy z wyborami niekonkurencyjnymi w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie sporządzonych map można stwierdzić, że wybory niekonkurencyjne w Polsce nie są fenomenem regionalnym. Świadczy o tym brak regularności przestrzennych i duża zmienność natężenia zjawiska w każdym z analizowanych cykli wyborczych.

#### 4.3.10. Mechanizm proceduralny

Przy badaniu niekonkurencyjnych wyborów do lokalnych legislatur nie można pominąć nieodzownej zależności tego typu elekcji od równoległe odbywających się wyborów organów wykonawczych. Zauważmy, że zgłoszenie przez komitet wyborczy odpowiedniej liczby kandydatów na radnych de-

terminuje możliwość przedłożenia przez ten komitet kandydatury na wójta/burmistrza/prezydenta<sup>97</sup>. Komitet wyborczy, o czym było wspomniane w poprzednim podrozdziale, ma bowiem prawo wysuwania kandydata na najważniejszy urząd w gminie dopiero po spełnieniu wymogu skutecznej rejestracji list na radnych w przynajmniej połowie wszystkich okręgów wyborczych. Stąd zgłaszanie kandydatów na radnych jest czynnością pierwotną względem procedury desygnowania kandydata do organu wykonawczego<sup>98</sup>. Mimo że z punktu widzenia prawa wybory radnych cechuje formalne pierwszeństwo, w praktyce politycznej mają one jednak znaczenie drugorzędne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z reguły inicjatorem utworzenia komitetu wyborczego, a zarazem jego „twarzą”, jest właśnie potencjalny kandydat na wójta. W jego interesie leży pozyskanie „najlepszych” kandydatów na radnych w przynajmniej połowie okręgów wyborczych, gdyż od tego uzależnione jest w ogóle jego zaistnienie jako kandydata w wyborach organu wykonawczego. W dodatku, dążąc do maksymalizacji swojego wyniku wyborczego, potencjalny kandydat na wójta nie tylko chce osiągnąć ten cel minimalny, lecz także osobiście zabiega o znalezienie kandydatów na radnych w możliwie wszystkich okręgach. Paradoksalnie zatem to wybory wójtów warunkują poziom konkurencyjności w wyborach radnych, nie zaś odwrotnie. Innymi słowy, to liczba osób chcących ubiegać się o fotel wójta/burmistrza/prezydenta będzie *de facto* rozstrzygać o liczbie kandydatów na radnych, a nie liczba kandydatów na radnych wpływać na decyzje komitetów w kwestii desygnowania kandydata na wójta. Wybory organów wykonawczych, w przeciwieństwie do wyborów organów stanowiących, są bowiem wyborami wysokiej stawki. W związku z tym decyzja o wystawianiu kandydata na wójta zapada na długo przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, nie zaś w momencie spełnienia formalnej przesłanki, tj. zarejestrowania kandydatów na radnych w wymaganej liczbie okręgów. Jest to zresztą zgodne z logiką prowadzenia kampanii.

Biorąc pod uwagę osobliwe (mechaniczne) powiązanie tych dwóch typów elekcji, należy założyć, że im więcej kandydatów na wójtów, tym mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska wyborów niekonkurencyjnych do rad bez względu na inne specyficzne uwarunkowania lokalnej rywalizacji (np. liczbę utworzonych komitetów wyborczych<sup>99</sup>). Spójrzmy zatem na

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku..., art. 478 § 2.

<sup>98</sup> Ta współzależność wynika z konieczności zapewnienia wójtowi pewnej, minimalnej reprezentacji w nowo utworzonej radzie przez osoby afiliujące jego komitet.

<sup>99</sup> Komitety wyborcze w poszczególnych gminach mogą być: 1) nastawione na zgłaszanie pojedynczych kandydatów; 2) mieć jedynie aspiracje ubiegania się o mandaty radnych lub 3) być nakierowane przede wszystkim na wybory organów wykonawczych, tj. stanowić zaplecze polityczne dla wójta.

wybory niekonkurencyjne do rad z perspektywy wyborów do organów wykonawczych. W tabeli 4.9 zostały zawarte informacje dotyczące relacji pomiędzy liczbą zarejestrowanych kandydatów na wójtów a liczbą gmin z wyborami niekonkurencyjnymi do rad podczas elekcji w 2014 r.<sup>100</sup>

Tabela 4.9. Zależność pomiędzy liczbą zarejestrowanych kandydatów do organów wykonawczych a radami gmin z wyborami niekonkurencyjnymi w 2014 r.

Liczba zarejestrowanych kandydatów do organów wykonawczych	N wszystkich gmin (z wyborami niekonkurencyjnymi i konkurencyjnymi)	N gmin z wyborami niekonkurencyjnymi do rad	% udział gmin z wyborami niekonkurencyjnymi
1	247	195	78,95
2	666	287	43,09
3	652	90	13,80
4	439	26	5,92
5	254	2	0,79
6	122	1	0,82
7	53	0	0
8	26	0	0
9	13	0	0
10	2	0	0
11	2	0	0
ogółem	2476	601	

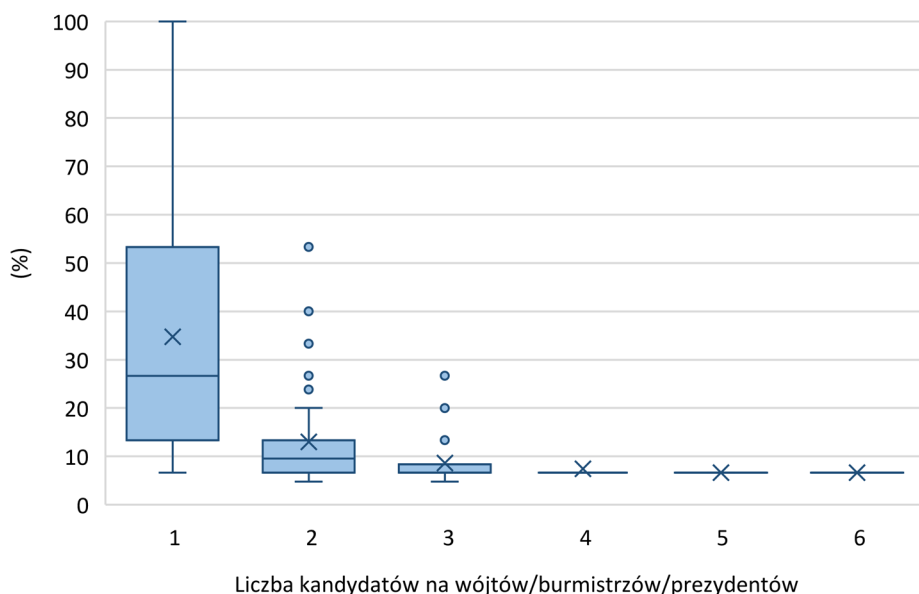
Źródło: obliczenia własne

Patrząc na dane zestawione w tabeli 4.9, widać wyraźnie, że liczba zarejestrowanych kandydatów do organów wykonawczych determinuje w znacznym stopniu skalę zjawiska wyborów niekonkurencyjnych do organów stanowiących. Zauważmy, że w przypadku aż 78,95% gmin, w których o mandat wójta ubiegał się tylko jeden kandydat (N = 247), równoległe doszło do niekonkurencyjności elekcji w wyborach radnych (N = 195). Natomiast w gminach, w których przedłożono dwie i trzy oferty głosującym – a więc w gminach z bogatszą ofertą wyborczą dla organów wykonawczych – procentowy udział gmin z wyborami niekonkurencyjnymi do rad jest istotnie mniejszy i stanowi odpowiednio

<sup>100</sup> Pomijam celowo poprzednie cykle wyborcze z uwagi na różnorodność stosowanych systemów wyborczych do organów stanowiących.

dla tych kategorii 43,09% oraz 13,80%. Nie ulega więc wątpliwości, że większa podaż kandydatów na wójtów sprzyja konkurencyjności elekcji w wyborach radnych. Gdy wybory organów wykonawczych są wysoce konkurencyjne (więcej niż 5 kandydatów na jeden mandat), zjawisko zbyt niskiej podaży kandydatów na radnych jest niezauważalne lub nie występuje wcale – tak jak widać w tabeli 4.9, gdy o mandat wójta ubiega się przynajmniej 7 kandydatów. Generalnie, największy procentowy udział gmin z wyborami niekonkurencyjnymi do rad obserwuje się, gdy liczba kandydatów na wójtów nie przekracza 2.

Aby bardziej szczegółowo wykazać związek pomiędzy liczbą kandydatów na wójtów a skalą wyborów niekonkurencyjnych do rad, spójrzmy na wykresy pudełkowe (rysunek 4.10). Ilustrują one rozkłady współczynnika niekonkurencyjności elekcji ( $U_e$  dla  $U_s$ ) w zależności od liczby osób kandydujących w wyborach organów wykonawczych.



Rysunek 4.10. Wykresy pudełkowe (ang. *box-plots*) przedstawiające rozkłady wartości % wskaźnika  $U_e$  dla mandatów niekonkurencyjnych w zależności od liczby kandydatów na wójtów. Na wykresie oznaczono: krzyżykiem (x) wartość średniej arytmetycznej, linią poziomą wewnątrz pudełka – medianę, kropkami – wartości odstające. Dolny bok pudełka to wartość pierwszego kwartyla (Q1), a górny trzeciego kwartyla (Q3). Wysokość pudełka to wartość tzw. rozstępu ćwiartkowego ( $Q3-Q1$ ). Długości wąsów są wyznaczone przez półtoręj wartości rozstępu ćwiartkowego lub wartość min./max.

Źródło: opracowanie własne

**Na wykresach pudełkowych widać, że badana zmienna niezależna wpływa na częstotliwość wyborów niekonkurencyjnych.** Otóż w gminach, w których zarejestrowano jednego kandydata na wójta, rozkład wskaźnika wskazuje na duże zróżnicowania w występowaniu mandatów niekonkurencyjnych w wyborach do rady (zob. wysokość pudełka). Dla przykładu, wartości średniej arytmetycznej, mediany czy poszczególnych kwartyli są znacząco wyższe w porównaniu do kolejnych wykresów. Co ciekawe, wartość trzeciego kwartyli pokazuje, że ponad 1/4 wszystkich gmin tej kategorii (zmienna 1) doświadczyła wyborów całkowicie niekonkurencyjnych – więcej niż 50% wszystkich mandatów do rady obsadzono bez głosowania ( $Q_3 = 53,33$ ). Tutaj też może wystąpić jedynie sytuacja, gdy cała rada (100% mandatów) zostaje wybrana w taki sposób. Z kolei rozkład wskaźnika niekonkurencyjności elekcji w grupie gmin z dwoma kandydatami na wójta (zmienna 2) jest bardziej skoncentrowany wokół niższych wartości. Oznacza to, że 75% gmin w tej kategorii ma współczynnik niekonkurencyjności elekcji nie większy niż 13,33% ( $Q_3$ ). W przypadku gmin z dwoma lub trzema kandydatami na wójta występują co prawda zdarzenia nietypowe, lecz są one nieliczne i z reguły nie osiągają wartości większej niż 50%. Gdy liczba kandydatów na wójta jest większa od 3 (zmienne 4, 5, 6), obserwacje odstające w ogóle się nie pojawiają, a wybory niekonkurencyjne w takich gminach mają charakter incydentalny i dotyczą pojedynczych mandatów.

Powyższe wnioski znajdują ponadto poparcie w interpretacji wskaźnika korelacji Pearsona ( $r = -0,49^{101}$ ). Współczynnik zależności pomiędzy liczbą kandydatów na wójtów a udziałem mandatów niekonkurencyjnych do rad przebiega w oczekiwanym kierunku (wraz ze wzrostem liczby kandydatów do organów wykonawczych maleje wskaźnik niekonkurencyjności elekcji radnych:  $U_e$  dla  $U_s$ ), niemniej wykazuje on zależność umiarkowaną, co sugeruje wpływ innych zmiennych na badane zjawisko.

#### 4.3.11. Wpływ inkumbenta

Związek pomiędzy skalą wyborów niekonkurencyjnych do rad gminnych a wyborami organów wykonawczych cechuje jeszcze – jak się okazuje – druga właściwość. Otóż, Jarosław Flis i Dariusz Stolicki zauważyli na marginesie badań dotyczących efektów wprowadzenia JOW w 2011 r., że aż 85,7% wszystkich radnych „bezkonkurencyjnych” w 2014 r. stanowiły osoby kandydujące z komitetów urzędujących wójtów, a jedynie 5,8% takich radnych afiliowało komitet pretendentów<sup>102</sup>. To ważne spostrzeżenie ukazuje przewagę, jaką posiadają

<sup>101</sup> Obliczenia własne.

<sup>102</sup> J. Flis, D. Stolicki, *JOW-y w gminach: lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 79(3), s. 260.

z tytułu zajmowanego stanowiska inkumbenci nad kandydatami aspirującymi do ich pokonania w kwestii pozyskiwania „odpowiednich” kandydatów na radnych do swoich komitetów<sup>103</sup>. Bez wątpienia kandydaci na wójtów ubiegający się o reelekcję mają bardzo dobre rozeznanie w swoich środowiskach lokalnych i wiedzą, kogo do tego grona wytypować, by wprowadzić do rady jak największą liczbę swoich przedstawicieli. Jest też im zdecydowanie łatwiej pozyskiwać kandydatów na radnych niż pretendantom, gdyż występowanie pod auspicjami tych ostatnich może być postrzegane jako przejaw jawnej kontestacji wobec systemu. Kandydowanie z komitetu inkumbenta zatem w mniejszym stopniu naraża na ostracyzm lokalny i nie wiąże się w sposób bezpośredni z możliwymi, negatywnymi konsekwencjami w razie jego porażki. Ponadto komitet wójta ubiegającego się o reelekcję jest z reguły, spośród wszystkich zarejestrowanych komitetów, najsilniejszy organizacyjnie – zgłasza listy kandydatów na radnych w możliwie wszystkich okręgach, a dodatkowo składa się głównie z osób poprzednio zasiadających w radzie. Zasadniczo z tego właśnie wynika celnie ujawniona przez Flisa i Stolickiego dysproporcja w kwestii pozyskiwania kandydatów uzyskujących mandaty w drodze wyborów bezalternatywnych.

Zauważmy, że kandydatów na radnych zasiadających dotychczas w radzie nie cechuje bezpośrednia przewaga konkurencyjna (*incumbency advantage*) podobna do tej, którą cieszą się inkumbenci w wyborach organów wykonawczych<sup>104</sup>. Radni ubiegający się o reelekcję nie mają aż tak szerokiego i łatwo identyfikowalnego dostępu do rzadkich, cenionych zasobów (np. do gminnego budżetu)<sup>105</sup>. Źródła ich przewagi są pośrednie – wynikają głównie z faktu kandydowania z komitetu urzędującego wójta oraz z cech indywidualnych: skuteczności, rozpoznawalności czy z silnej pozycji w danym okręgu wyborczym. Badania Kamila Przyborowskiego dotyczące wyborów niekonkurencyjnych do gminnych egzekutyw (przywoływane w artykule zespołu zgromadzonego wokół Gendźwiłła) pokazały, że w tym rodzaju elekcji jedynie w sporadycznych przypadkach kandydaci niemający konkurentów nie byli inkumbentami<sup>106</sup>. Oznacza to, że niemal wszystkie mandaty niekonkurencyjne przypadły

---

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Zob. S. Bartnicki, *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „Studia Wyborcze” 2017, t. XXIII, s. 107–133; idem, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr 11, s. 6–23.

<sup>105</sup> Dzieje się tak zasadniczo ze względu na niewielkie możliwości kreacyjne i słaby poziom profesjonalizacji tego gremium. Radni nie są np. zwierzchnikami służbowymi kierowników podległych jednostek organizacyjnych.

<sup>106</sup> K. Przyborowski, *Bezkonkurencyjni liderzy lokalni – stan i uwarunkowania rozwoju zjawiska bezalternatywnych wyborów w polskich samorządach gminnych*, praca magisterska,



osobom dotychczasowo piastującym urząd wójta. W przypadku wyborów radnych nie można zdiagnozować już tak jednoznacznego, a zarazem ścisłego związku. Mandaty obsadzane bez głosowania występują bowiem dość często nawet w tzw. formule *open race* (*sic!*).

#### 4.4. Podsumowanie

W sytuacji wystąpienia niedoboru kandydatów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego polskie prawo wyborcze przewiduje tzw. instytucję obsadzania mandatów bez głosowania. Oznacza to, że w wyborach do rad różnych szczebli może dojść do przydzielenia mandatów radnych bez konieczności uzyskania aprobaty w tradycyjnym akcie wyborczym.

W świetle danych ilościowych okazuje się, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych w Polsce występuje głównie na najniższym szczeblu podziału administracyjnego. To właśnie gminy i to te najmniejsze, do 10 tys. mieszkańców, są najbardziej narażone na trudności związane z procesem rekrutacji kandydatów na radnych. W analizowanym okresie przypadki elekcji niekonkurencyjnych do rad gmin średnich i dużych (powyżej 20 tys. mieszkańców) czy rad innych szczebli (rad powiatowych, sejmików województw) miały charakter sporadyczny. Wynika to jednak nie tylko z wielkości danych jednostek, lecz także ze stosowania odmiennych formuł wyborczych. W mniejszych jednostkach stosowano formułę większości względnej, a w pozostałych – co do zasady – metody proporcjonalne. Te ostatnie charakteryzowała – co do zasady – pożądana konkurencyjność.

Problem braku wyborczych alternatyw w badanym okresie dotyczy zatem zasadniczo gmin: 1) małych oraz 2) wiejskich, w których dominuje 3) większościowy sposób przeliczania głosów na mandaty. Skalę problemu potęguje również struktura okręgów wyborczych – w okręgach jednomandatowych zjawisko to jest bowiem zdecydowanie bardziej powszechne niż w okręgach większych. Co ciekawe, wpływ ten jest zauważalny przy kontrolowaniu zmiennych zakłócających (takich jak wielkość gminy, formuła wyborcza).

Z analizy danych ilościowych wynika, że w grupie gmin miejskich (tj. nierolniczych) odnotować można jedynie pojedyncze przypadki obsadzania mandatów bez głosowania, zaś w gminach o charakterze typowo wiejskim są one bardzo często spotykane. Najciekawszy wniosek płynie natomiast z analizy gmin mieszanych, czyli składających się głównie z terenów rolniczych, ale równocześnie mających w swych granicach przynajmniej jedno miasto.

---

Warszawa 2013, s. 95, przypis za: A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci...*, s. 67.

Otóż w tej grupie gmin już sam fakt zaistnienia czynnika miejskiego zdaje się sprzyjać (geometrycznej wręcz) redukcji liczby mandatów niekonkurencyjnych. Dzieje się tak nawet pomimo ciągłej przecież dominacji w tych jednostkach znacznych obszarów wiejskich. Współczynnik urbanizacji gmin może stanowić zatem ważny, obok np. ich wielkości, czynnik tłumaczący zasadnicze właściwości lokalnej demokracji.

Z przeprowadzonych pomiarów ujawniła się również niezwykle interesująca zależność pomiędzy skalą wyborów niekonkurencyjnych do rad a liczbą zgłoszonych kandydatów w wyborach wójtów/burmistrzów/prezydentów. Zasadniczo kierunek wzajemnej relacji jest następujący: im większa liczba ofert w wyborach organów wykonawczych, tym większa konkurencyjność w wyborach do rady (nie zaś odwrotnie). Osobliwe powiązanie tych dwóch typów elekcji pokazuje na przykład, że zgłoszenie tylko jednego kandydata na wójta prowadzi mimowolnie do znacznie zwiększonej liczby mandatów niekonkurencyjnych w wyborach organów stanowiących. Wówczas też obserwuje się rady wybrane w znacznej większości bez głosowania. Jest to wynikiem proceduralnego związku uzależniającego możliwość wystawienia kandydatury na najważniejszy gminny urząd przez dany komitet od obowiązku zgłoszenia przez ten sam podmiot kandydatów na radnych przynajmniej w połowie wszystkich okręgów wyborczych. Zresztą ten czynnik jest kluczowy w świetle przeprowadzonych badań o charakterze ilościowym i wpisuje się w istnienie wyborów tzw. różnej stawki.

Analizy podjęte w tym rozdziale dowiodły ponadto, że choć wybory niekonkurencyjne do rad zdają się pozornie zjawiskiem mało znaczącym względem ogólnej puli mandatów (mniej niż 5% wszystkich mandatów), są w pewnym sensie problemem powszechnym skoro zostały odnotowane w co drugiej gminie w Polsce. Z analizy rozkładów indeksów niekonkurencyjności dodatkowo wiemy, że w badanej populacji wystąpiły liczne obserwacje nietypowe. Oznacza to, że istnieją w Polsce gminy, w których przynajmniej połowę składu danego gremium obsadzono bez przeprowadzenia formalnego głosowania. Z rozkładów tych wynika również, że obserwuje się niestety przypadki rad w całości wyłanianych w taki sposób. Obserwacje te mogą wskazywać na pewne anomalie systemowe.

Dane ilościowe nie pozwalają jednak na zidentyfikowanie przekonującego związku pomiędzy przestrzenną lokalizacją gmin z największym odsetkiem mandatów niekonkurencyjnych a pewną specyfiką regionalną. Największe przeciętnie natężenie badanego zjawiska w województwach podlaskim i opolskim wydaje się mieć jedynie charakter przypadkowy, co pokazują rozkłady przestrzenne indeksów niekonkurencyjności. W świetle tego, należy negatywnie zweryfikować hipotezę nr 4.

Podsumowując, wybory niekonkurencyjne do organów stanowiących choć negatywnie wpływają na kondycję i ocenę lokalnej demokracji, nie mają natomiast – co ciekawe – bezpośredniego przełożenia na znaczące osłabienie partycypacji wyborczej<sup>107</sup>. Wynika to z faktu, że w wyborach samorządowych frekwencja zależy głównie od zainteresowania jednym z rodzajów elekcji, a mianowicie wyborami organów wykonawczych w gminach<sup>108</sup>. W tym kontekście nieprzeprowadzanie głosowania w wyborach do rad nie skutkuje poważnymi konsekwencjami dla poziomu wyborczego uczestnictwa<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> W przeciwieństwie do wyborów niekonkurencyjnych wójtów. A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci...*, s. 77.

<sup>108</sup> Wybory niekonkurencyjne organów wykonawczych powodują obniżenie frekwencji o 5,6 pp. Zob. A. Gendźwiłł, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 224(1), s. 89.

<sup>109</sup> P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, s. 114–115.

# **Rozdział 5**

## **WYNIKI BADAŃ TERENOWYCH**

Ujawnione w poprzednim rozdziale czynniki sprzyjające występowaniu wyborów niekonkurencyjnych wymagają uzupełnienia o materiał zebrany w trakcie realizacji terenowej. Nadszedł czas, aby dokonać prezentacji i oceny zebranych danych w gminach wytypowanych do badania.

Z uwagi na ogrom zebranego materiału badawczego struktura rozdziału została podporządkowana w całości ujęciu problemowemu. Oznacza to taki sposób prezentacji wyników, który umożliwia syntetyczny, ale jednocześnie usystematyzowany ogląd analizowanego zjawiska. Kwestie najważniejsze (takie jak przyczyny zjawiska, powody niskiej podaży kandydatów na radnych, ocena samej instytucji wyborów niekonkurencyjnych) zajmą w tym rozdziale miejsce centralne, natomiast zagadnienia poboczne zejdą – co naturalne – na plan dalszy lub będą sygnalizowane na marginesie zasadniczych rozważań. Przy relacjonowaniu rezultatów badań terenowych zastosowanie znajdzie również taktyka gradacji wątków, polegająca na stopniowaniu doniosłości poszczególnych kwestii od najistotniejszych do mniej ważnych. Przedstawienie wyników z realizacji terenowej nie będzie zatem polegać na surowym raportowaniu rezultatów prac na podstawie kolejności pytań zamieszczonych w ankiecie, ale zgodnie z porządkiem problemowym (tj. format raportu dla wielokrotnego studium przypadku). Odpowiedzi na poszczególne pytania z kwestionariusza będą wspierane wypowiedziami respondentów lub odwrotnie – fragmenty wypowiedzi indagowanych zostaną podparte wynikami z ankiet. Materiał empiryczny zostanie poszerzony także o komentarze autora w celu uzyskania możliwie najpełniejszego obrazu eksplanacyjnego badanego zjawiska. Autor celowo zrezygnował z prezentacji mało istotnych wyników, aby Czytelnicy nie odnieśli złudnego wrażenia ich równorzędnej wagi dla finalnych wniosków<sup>1</sup>.

## **5.1. Ogólne zestawienie przyczyn wyborów niekonkurencyjnych**

Wśród pytań zamieszczonych w ankiecie bez wątpienia zasadnicze znaczenie dla sformułowanego celu tej książki miały te, które w sposób bezpośredni odnosiły się do przyczyn wyborów niekonkurencyjnych.

---

<sup>1</sup> Wyłączono z analizy wątki poboczne, które nie znalazły systematycznego (tj. wielokrotnego) potwierdzenia w realizacji terenowej.

W szczególności istotne były:

- pytanie nr 8 (kafeteryjne), w którym znajdował się katalog wstępnie wymienionych propozycji odpowiedzi;
- pytanie nr 9, w którym należało wybrać spośród nich główny czynnik prowadzący do obsadzenia mandatów bez głosowania;
- pytanie nr 15 (otwarte), w którym umożliwiono respondentom całkowicie swobodne ustosunkowanie się do przedmiotowej kwestii.

Prześledźmy zatem pokrótce odpowiedzi na te trzy pytania. Będzie to punkt wyjścia do uszczegóławiającej analizy przyczyn zjawiska w dalszej części tego rozdziału.

Rysunek 5.1 (mapa drzewa) przedstawia rozkład odpowiedzi na pytanie nr 8, zawierające katalog czynników hamujących konkurencyjność elekcji na poziomie lokalnym.

Biorąc pod uwagę powyższe zestawienie, należy stwierdzić przede wszystkim, że odpowiedzi respondentów wskazują na dość dużą złożoność analizowanego zjawiska. Trudno bowiem na podstawie przedstawionego rozkładu o zidentyfikowanie jednego czynnika dominującego, który w sposób przekonujący (tj. jednoznaczny) wyjaśniałby przyczynę wyborów niekonkurencyjnych. Niemniej jednak najwięcej odpowiedzi w powyższym pytaniu padło na kategorię „Słaba aktywność mieszkańców” (124). Kolejne zaś, odpowiednio, na: „Ogólne zadowolenie sytuacją w gminie” (83) i „Brak konfliktów lokalnych” (82). Charakter oraz kolejność subiektywnych wskazań respondentów pokazuje z jednej strony, że przyczyny zjawiska w badanych gminach wynikają (według oceny ankietowanych) z ogólnej stagnacji lokalnego życia politycznego, z drugiej zaś mogą ukazywać tendencję ankietowanych do częstszego zaznaczania odpowiedzi ogólnych, zawierających w sobie – co jedynie zasygnalizują na ten moment – wiele pomniejszych przyczyn. Zwróćmy także uwagę, że w pytaniu nr 8 żaden z respondentów wśród 5 najważniejszych przyczyn nie wskazał odpowiedzi sugerującej wpływ relacji klientelistycznych na skalę zjawiska wyborów niekonkurencyjnych. Co ciekawe, również tylko dziewięciokrotnie za przyczynę niskiej podaży kandydatów uznano niesprawiedliwe prawo wyborcze, zniechęcające potencjalnych kandydatów do udziału w wyborach.

Powyższe zestawienie, choć oddaje zbiorczy rozkład odpowiedzi, wymaga w analizie jakościowej bardziej systematycznego uszeregowania, szczególnie w warunkach próby liczebnie małej. Dla ulepszonej interpretacji powyższych wyników poszczególne czynniki, wymienione w pytaniu nr 8, zostały scalone w cztery ogólniejsze grupy problemowe:

1. **Pierwsza grupa** powstała w oparciu o kryterium dotyczące szeroko rozumianego, niezadowolającego poziomu uczestnictwa mieszkańców

Pytanie nr 8



- Niesprawiedliwe prawo wyborcze, zniechęcające kandydatów do rywalizacji w wyborach do rady
- Dominacja lokalnego układu władzy
- Dobra sytuacja społeczno-ekonomiczna gminy
- Brak konfliktów lokalnych
- Istnienie relacji klientelistycznych (patron–klient) w gminie
- Popularność radnych jako liderów lokalnych
- Brak istnienia lub dobrego zorganizowania opozycji
- Słaba aktywność mieszkańców
- Brak rozwiniętych struktur partyjnych lub ich słaba aktywność na terenie gminy
- Brak alternatywnych źródeł informacji, np. niezależnych gazet lokalnych
- Ogólne zadowolenie mieszkańców sytuacją w gminie
- Mało istotne znaczenie roli radnych w systemie samorządowym
- Słabo zorganizowana społeczność lokalna
- Trudność pokonania osób będących już w przeszłości radnymi
- Niezwykłe silna pozycja wójta wśród elektoratu
- Niski poziom wynagrodzenia radnych

Rysunek 5.1. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Zaznacz czynniki, które mogą wpływać na niewielką podaż kandydatów na radnych w Pana/Pani gminie. Proszę wybrać maksymalnie 5 najważniejszych czynników lub alternatywnie dopisać własne”

Liczby znajdujące się w kwadratach oznaczają liczbę odnotowanych wskazań – im większe pole powierzchni kwadratów, tym większa liczba odnotowanych obserwacji

Źródło: obliczenia własne

w życiu społeczno-politycznym badanych wspólnot lokalnych. Odpowiedzi, takie jak: „Słaba aktywność mieszkańców”, „Brak rozwiniętych struktur partyjnych lub ich słaba aktywność na terenie gminy” oraz „Słabo zorganizowana społeczność lokalna”, zostały zagregowane w jeden wspólny zestaw czynników o szeroko rozumianym podłożu partycypacyjnym.

2. **Do drugiej grupy** zostały zaklasyfikowane odpowiedzi świadczące niewątpliwie o petryfikacji lokalnych systemów politycznych – „Dominacja lokalnego układu władzy”, „Niezwykle silna pozycja wójta wśród elektoratu”, „Brak istnienia lub dobrego zorganizowania opozycji”, „Brak konfliktów”.
3. **W trzecim zbiorze** zostały zawarte odpowiedzi bezpośrednio wskazujące na występowanie barier utrudniających wejście potencjalnych kandydatów na rynek wyborczy. Znalazły się w nim takie wskazania, jak: „Trudność pokonania osób będących już w przeszłości radnymi”, „Niesprawiedliwe prawo wyborcze, zniechęcające kandydatów do rywalizacji w wyborach do rady”, „Popularność radnych jako liderów lokalnych”.
4. **Do czwartej grupy** zaś zostały włączone czynniki sugerujące ogólne zadowolenie mieszkańców z sytuacji społeczno-ekonomicznej w badanej gminie – „Ogólne zadowolenie mieszkańców sytuacją w gminie” i „Dobra sytuacja społeczno-ekonomiczna gminy”.

Kalkulację wskazań respondentów w ramach wyszczególnionych powyżej grup ilustruje tabela 5.1<sup>2</sup>.

Tabela 5.1. Klasyfikacja odpowiedzi na pytanie nr 8 zgodnie z przyjętą konwencją grupującą odpowiedzi respondentów

Grupa czynników	% wskazań
partycypacyjnych (zaangażowanie obywatelskie)	30,19
petryfikacyjnych (stabilność systemu politycznego)	24,22
wyborczych (bariery wyborcze)	17,64
ekonomicznych (zadowolenie mieszkańców)	16,40

Obliczenia uzyskane poprzez zsumowanie odpowiedzi w danych kategoriach i wyciągnięcie wartości procentowej względem wszystkich wskazań (805)

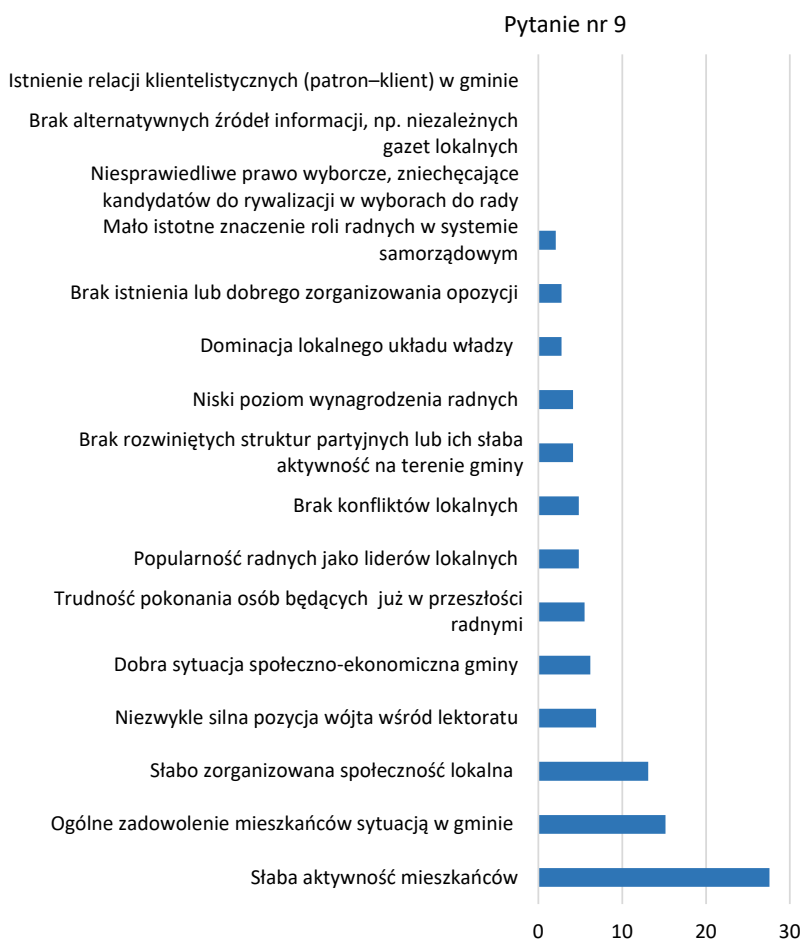
Źródło: opracowanie własne

Powyższa klasyfikacja dość dobrze oddaje ogólny zarys (trend) odpowiedzi uzyskiwanych od respondentów w trakcie całej realizacji terenowej, w tym wywiadów.

<sup>2</sup> Nieuwzględnione w tej klasyfikacji warianty odpowiedzi pozostawiam na ten moment bez przyporządkowania – znajdą one zastosowanie na późniejszym etapie analizy jakościowej.



Czynniki partycypacyjne (30,19%) zdają się wysuwać bardziej wyraźnie na pierwszy plan, podczas gdy czynniki ekonomiczne (16,40%) tracą na znaczeniu względem surowej li tylko interpretacji wyników z pierwszego zestawienia. Należy jednak zauważyć, że w pytaniu nr 8 ankietowani mogli wybrać maksymalnie do 5 odpowiedzi. Zaznaczając więcej niż jedną przyczynę, zapewne część z nich hierarchizowała swoje wskazania zgodnie z istotnością przypisywaną poszczególnym czynnikom – nadawali poszczególnym propozycjom odpowiedzi większe bądź mniejsze znaczenie eksplanacyjne. Rysunek 5.2 jest ilustracją odpowiedzi na pytanie, w którym respondent miał możliwość wytypowania przyczyny w jego ocenie najważniejszej, mającej największą moc wyjaśniającą.

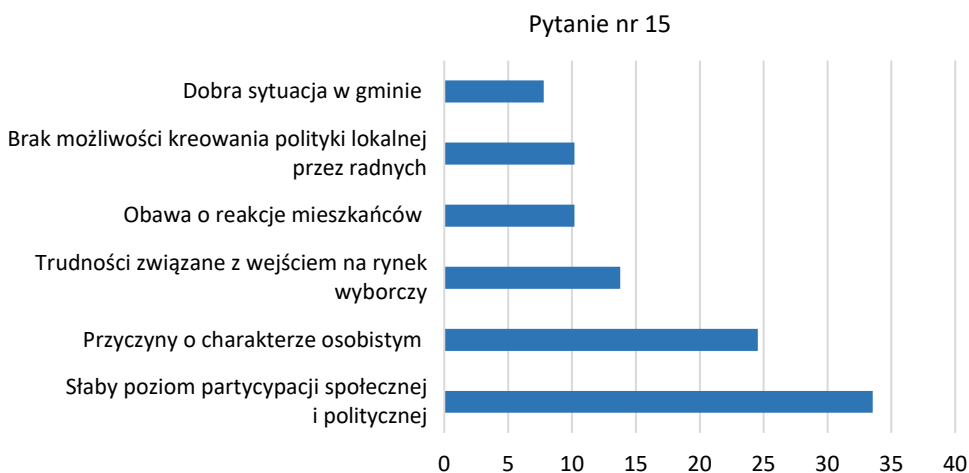


Rysunek 5.2. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Który czynnik z poprzedniego pytania wydaje się Panu/Pani najważniejszy?”

Źródło: opracowanie własne

Na rysunku 5.2 widać wyraźnie, że za najistotniejszy czynnik respondenci uznali kategorię „Słaba aktywność mieszkańców”. Co czwarty ankietowany wybrał właśnie tę odpowiedź (28%). Kolejno najczęstszymi wskazaniami cieszyły się: „Ogólne zadowolenie sytuacją w gminie” (15%) i „Słabo zorganizowana społeczność lokalna (13%)”. Zauważmy, że 41% wszystkich pierwszych wskazań to te z „grupy czynników o podłożu partycypacyjnym” („Słaba aktywność mieszkańców” oraz „Słabo zorganizowana społeczność lokalna”). Do wyników tych należy jednak podchodzić z pewną dozą ostrożności, gdyż już sam problem badawczy pośrednio znamionuje ułomność partycypacji i aktywności mieszkańców. Odnotujemy, że niewielu respondentów oznaczyło czynniki o charakterze typowo petryfikacyjnym, mogącym sugerować bardziej konkretne anomalie systemowe, np. dominację lokalnego układu władzy i słabość istniejącej opozycji. W tym kontekście zwróćmy uwagę, że respondenci ani razu za najważniejszą przyczynę analizowanego zjawiska nie uznali wadliwego prawa wyborczego ani braku alternatywnych źródeł informacji.

Najbardziej wartościowe badawczo wydaje się pytanie, w którym respondenci mogli samodzielnie sformułować przyczynę wyborów niekonkurencyjnych. Rysunek 5.3 ilustruje liczbę wskazań według kategorii przyjętych na etapie kodowania wypowiedzi z pytania otwartego (pytanie nr 15). Tabela 5.2 z kolei zawiera przykładowe wpisy respondentów uszczegóławiające przyjętą systematyzację.



Rysunek 5.3. Rozkład zakodowanych odpowiedzi respondentów na pytanie: „Co Pana/Pani zdaniem powoduje, że mieszkańcy Waszej gminy nie chcą kandydować na radnych? Proszę spróbować zwięźle zdiagnozować przyczynę”

Źródło: obliczenia własne

## Wybory bez wyborów...

Tabela 5.2. Przykładowe wypowiedzi respondentów (przyczone bezpośrednio) na pytanie nr 15: „Co Pana/Pani zdaniem powoduje, że mieszkańcy Waszej gminy nie chcą kandydować na radnych? Proszę spróbować zwięźle zdiagnozować przyczynę”

Kategoria	Przykładowe odpowiedzi respondentów, uszczegóławiające dane kategorie
Przyczyny o charakterze osobistym	„Niskie wynagrodzenie, praca zawodowa”; „Oświadczenia majątkowe”
Dobra sytuacja w gminie	„W gminie, gdzie nie występują większe problemy, zainteresowanie działalnością społeczną spada wśród mieszkańców”; „Generalnie nie mają na co narzekać, więc nie interesują się lokalną polityką”
Słaby poziom partycypacji społecznej i politycznej	„Brak aktywnych liderów (kandydatów na wójta) powoduje, że brak jest również chętnych kandydatów na radnych. Mała jest też aktywność własna potencjalnych kandydatów na radnych”; „Brak poczucia przynależności do wspólnoty lokalnej, skupienie/koncentracja na swoich sprawach”
Trudności związane z wejściem na rynek wyborczy	„Zbyt skomplikowane i sformalizowane prawo wyborcze, zawiązywanie komitetów z dużym wyprzedzeniem i w efekcie, gdy ktoś chce kandydować i się spóźni ze złożeniem własnego komitetu, to się musi »podpiąć« pod komitet Wójta (ograniczona liczba miejsc) lub kandydować z jakiejś partii politycznej, co w małym środowisku wiejskim jest postrzegane zdecydowanie negatywnie, naraża się na kpiny, przypina się mu łatkę do danej partii”
Obawa o reakcje mieszkańców	„Mieszkańcy nie chcą angażować się sami, tylko wymagają i narzekają na złą sytuację, boją się odpowiedzialności i krytyki”; „Ludziom łatwiej jest krytykować innych niż samemu świadomie zdecydować się na pełnienie takiej funkcji publicznej i znosić pretensje mieszkańców”; „Mieszkańcy nie lubią rządzić, lubią krytykować tych, którzy rządzą”
Brak możliwości kreowania polityki lokalnej przez radnych	„Brak wiary, że nawet w przypadku wygranej można realnie wpłynąć na zmianę polityki gminy w sytuacji, gdzie rada jest wójta, tzn. radni zagłosują tak, jak wskaże wójt”; „Mały wpływ na to, co się dzieje w gminie”

Źródło: opracowanie własne

Jak można zauważyć w tym zestawieniu, ankietowani udzielali niekiedy zupełnie odkrywczych odpowiedzi (jak np. ta dotycząca oświadczeń majątkowych), wykraczających znacznie poza propozycje ujęte w samej ankiecie. Respondenci najczęściej wskazywali na słaby poziom partycypacji mieszkańców i zaangażowania w sprawy swoich małych ojczyzn (33,53%). Zauważmy, że przewaga wpisów skategoryzowanych jako „Słaby poziom partycypacji społecznej i politycznej” nad innymi może nie wynikać tylko z ogólnej apatii,

bierności mieszkańców czy niechęci do uczestniczenia w życiu lokalnej wspólnoty. Prawdziwe bodźce skłaniające do powstrzymywania się od rywalizacji wyborczej były bowiem często kamuflowane przez respondentów właśnie pod tą, skądinąd bardzo bezpieczną (bo szeroką) dla respondenta, kategorią. Zasadniczo przyczyny absencji zostały zidentyfikowane i potwierdzone dopiero w trakcie przeprowadzanych wywiadów, które ujawniły głębsze motywacje i pobudki ankietowanych, zasługujące na wnikliwe omówienie.

## 5.2. Kluczowe uwarunkowania braku konkurencyjności elekcji

### 5.2.1. Liczba kandydatów na wójta

Zbyt niska podaż kandydatów na wójta to bez wątpienia najczęściej intuicyjnie dostrzegana przez respondentów przyczyna wyborów niekonkurencyjnych w badanych gminach:

*32\_K\_R: Może gdyby był drugi kandydat na wójta, to tych kandydatów [na radnych – przyp. aut.] byłoby więcej... Hmm... Pewnie tak. Musiałby z kimś iść, to pewnie musiałby ich znaleźć. U nas w gminie kandydował [na wójta – przyp. aut.] pan X. Mówiło się, że jeszcze będzie Y, ale rozeszło się po kościach... Na pewno gdyby pan Y startował, miałby swoich kandydatów. Tak! Jak tak teraz tak głośno myślę, to chyba to zaważyło [w sensie: wpłynęło na skalę wyborów niekonkurencyjnych radnych – przyp. aut.].*

Mechanizm proceduralny, o którym wzmiankowaliśmy w poprzednim rozdziale, jest kluczowy dla zrozumienia skali zjawiska wyborów niekonkurencyjnych. Niektórzy indagowani lakonicznie, lecz stanowczo diagnozowali ten problem:

*06\_M\_U: Brak kontrkandydata na wójta! Od razu mamy [w naszej gminie – przyp. aut.] połowę okręgów nieobsadzonych, a musiałyby być.*

W przytoczonym powyżej fragmencie rozmówca charakteryzował przypadek gminy, w której skala niekonkurencyjności elekcji była bardzo duża, a komitety wyborcze – za wyjątkiem komitetu wójta – słabe organizacyjnie. Indagowany słusznie wywnioskował, że sam fakt pojawienia się kontrkandydata w wyborach na wójta mógłby istotnie zredukować liczbę przypadków radnych, którzy uzyskali mandaty bez głosowania. Przy założeniu, że na danym obszarze wyborczym nie funkcjonowałyby tzw. komitety indywidualne<sup>3</sup>,

<sup>3</sup> Założone przez pojedynczą osobę fizyczną chcącą zostać radnym – tzw. komitety jednoosobowe.

spadek niekonkurencyjności elekcji do rady mógłby przekroczyć 50%, a nawet całkowicie wyeliminować problem radnych niekonkurencyjnych. Dość dobrze oddaje to symulacja przedstawiona w tabeli 5.3 (zob. np. A, D oraz E).

Tabela 5.3. Hipotetyczna liczba mandatów obsadzanych bez głosowania w wyborach radnych (na przykładzie okręgów jednomandatowych w gminie do 20 tys. mieszkańców) w zależności od zaistnienia czynnika konkurencyjności elekcji w wyborach wójtów (wystąpienie kontrkandydata)

<p><b>A – 1 kandydat na wójta</b> (komitet) zgłaszający kandydatów na radnych w minimalnej liczbie okręgów (50% z 15)</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>1</td><td>1</td><td>0</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>0</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>0</td></tr> <tr><td>1</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>1</td><td>0</td><td>0</td></tr> </tbody> </table>	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	<p><b>B – 1 kandydat na wójta</b> (komitet) zgłaszający kandydatów we wszystkich okręgach</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr> </tbody> </table>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1	1	0																													
1	1	0																													
1	1	0																													
1	0	0																													
1	0	0																													
1	1	1																													
1	1	1																													
1	1	1																													
1	1	1																													
1	1	1																													
<p><b>C – 2 kandydatów na wójta</b> (2 komitety), każdy zgłaszający kandydatów na radnych w minimalnej liczbie okręgów (50% z 15)*</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1b</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1b</td></tr> <tr><td>1</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1b</td></tr> <tr><td>1</td><td>1b</td><td>1b</td></tr> <tr><td>1</td><td>1b</td><td>1b</td></tr> </tbody> </table>	1	1	1b	1	1	1b	1	1 + 1b = 2	1b	1	1b	1b	1	1b	1b	<p><b>D – 2 kandydatów na wójta</b> (2 komitety): pierwszy zgłaszający we wszystkich okręgach, drugi (komitet B) jedynie w połowie okręgów</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1</td><td>1</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> </tbody> </table>	1	1	1 + 1b = 2	1	1	1 + 1b = 2	1	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2
1	1	1b																													
1	1	1b																													
1	1 + 1b = 2	1b																													
1	1b	1b																													
1	1b	1b																													
1	1	1 + 1b = 2																													
1	1	1 + 1b = 2																													
1	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
1	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
1	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
<p><b>E – 2 kandydatów na wójta</b> (2 komitety), każdy zgłaszający 50% kandydatów na radnych w tych samych okręgach</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>0</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>0</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>0</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>0</td><td>0</td></tr> </tbody> </table>	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	0	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	0	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	0	1 + 1b = 2	0	0	1 + 1b = 2	0	0	<p><b>F – 2 kandydatów na wójta</b> (2 komitety), każdy zgłaszający kandydatów na radnych we wszystkich okręgach</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> <tr><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td><td>1 + 1b = 2</td></tr> </tbody> </table>	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	0																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	0																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	0																													
1 + 1b = 2	0	0																													
1 + 1b = 2	0	0																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
1 + 1b = 2	1 + 1b = 2	1 + 1b = 2																													
<p>Okręg niekonkurencyjny</p>	<p>Okręg konkurencyjny</p>																														

\* b – kandydat na radnego z drugiego komitetu; 1 – rejestracja kandydata w okręgu; 0 – brak kandydata w okręgu

Źródło: opracowanie własne

Jak widać, wzrost liczby kandydatów na wójtów generuje większą konkurencyjność wyborów do rady. Niekiedy wpływ tej zmiennej może nie być wyraźnie widoczny. Można sobie jednak wyobrazić sytuację, w której są jedynie dwa komitety wyborcze – oba chcące zgłosić kandydata w wyborach wójta: pierwszy z komitetów rejestruje listy kandydatów na radnych w okręgach o numerach 1–8, a drugi w okręgach o numerach 8–15 (zob. tabela 5.3, C). Niemniej jednak jest to skrajna sytuacja, która w warunkach rzeczywistych występuje niezwykle rzadko<sup>4</sup>.

Na podstawie powyższej symulacji można stwierdzić, że o konkurencyjności bądź niekonkurencyjności wyborów do rady rozstrzyga *de facto* fakt zaistnienia (lub nie) konkurencji w wyborach organu wykonawczego. W tym kontekście liczy się przede wszystkim wystąpienie jakiegokolwiek alternatywy dla wójta w postaci kontrkandydata. Obecność w zasadzie nawet jednego rywala istotnie minimalizuje skalę zjawiska, a nawet może całkowicie zlikwidować analizowany problem (np. w sytuacji, gdy dwa silne komitety zgłaszające kandydatów na wójtów, dążąc do maksymalizacji własnego zysku wyborczego, rejestrują listy we wszystkich okręgach wyborczych – zob. tabela 5.3, F). Wzbogacenie oferty wyborczej o kolejnych kontrkandydatów na wójtów ma tak naprawdę znaczenie wtórne – przyczynia się do zmniejszenia skali wyborów niekonkurencyjnych, ale nie przesądza (z reguły) o samej niekonkurencyjności elekcji.

Pojawia się zatem pytanie o przyczyny słabej podaży (lub brak) kandydatów w wyborach organów wykonawczych. Zagadnienie to, choć wykracza poza ramy tego opracowania, zgłębiano podczas rozmów z respondentami. Wskazywali oni najczęściej na dwa wzajemnie przenikające się elementy: 1) kolejne zwycięstwa urzędującego wójta oraz 2) przewagę, z jaką pokonywał on konkurentów:

**15\_M\_U:** *Porażki ludzi zniechęciły. Nikt nie mógł z nim wygrać, przepaść była zbyt duża: 30, 40% głosów. Ona się pogłębiała z każdymi kolejnymi wyborami. Wtedy też zanikała tu kampania wyborcza i zainteresowanie ludzi [...] Mniej też było z naturalnych powodów kandydatów na radnych.*

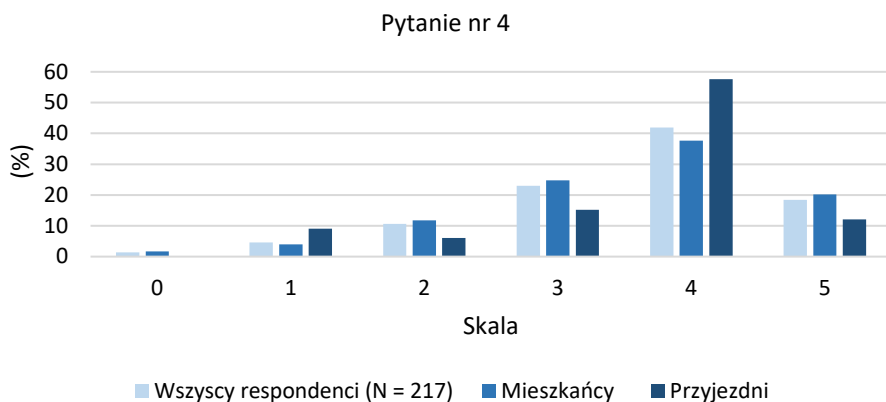
Powyższa odpowiedź, zresztą jak wiele innych wypowiedzianych w podobnym tonie, w sposób ewidentny wpisuje się w istnienie tzw. przewagi konkurencyjnej wójtów. Respondenci jednak, oprócz dwóch wyszczególnionych wyżej elementów, z trudem formułowali bardziej konkretne argumenty

<sup>4</sup> Oba komitety chcące zgłosić kandydata na wójta musiałyby zarejestrować listy kandydatów na radnych dokładnie w liczbie spełniającej minimalne wymogi, które nadają uprawnienie do udziału w wyborach organu wykonawczego. Dodatkowo oba komitety zagospodarowałyby możliwie odrębne obszary wyborcze, tj. inne okręgi.

ilustrujące przejawy owej przewagi. Wskazywali zasadniczo, że tzw. całościowa ocena działalności wójta (np. jego dokonań) ma duże przełożenie na stopień konkurencyjności wyborów do rady. Zgodnie z sugestiami indagowanych, gdy jest ona pozytywna, nawet osoby mające aspiracje do kandydowania finalnie rezygnują z tego zamysłu. W okresie przedwyborczym dokonują oni – jak to często ujmowali – swoistej „kalkulacji” własnych szans na odniesienie zwycięstwa w konfrontacji wyborczej z urzędującym wójtem:

**40\_M\_R:** *Nie ma kandydata na wójta, bo nie wygra. Ludzie to czują. Racjonalizują. Dobrze oceniają pracę obecnego [wójta – przyp. aut.]. Odkąd rządzi pan X, mieszkańcy widzą różnicę [respondent ma na uwadze rozwój infrastrukturalny gminy – przyp. aut.] [...] Powiem Panu tak, jeżeli w takiej gminie, jak nasza wójt nie jest małostkowy, potrafi rozmawiać z ludźmi, a dodatkowo jest skuteczny w tym, co robi dla mieszkańców, inni nie mają szans.*

Możliwie wieloaspektowa weryfikacja omawianego wątku w trakcie całej indagacji znajduje również swoje dodatkowe potwierdzenie w wynikach ankiet. Na pytanie nr 4, dotyczące subiektywnej oceny poziomu zadowolenia mieszkańców z polityki wójta, respondenci udzielali odpowiedzi nadspodziewanie wysoko nagradzających lokalnych władarzy. Widać to bardzo wyraźnie na rysunku 5.4<sup>5</sup>.



Rysunek 5.4. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ocenić w skali od 0 do 5, jaki jest Pana/Pani zdaniem poziom zadowolenia mieszkańców z prowadzonej przez wójta i radnych polityki rozwoju Waszej gminy”

Pytanie na skali: 0 – mieszkańcy są zdecydowanie niezadowoleni; 5 – mieszkańcy są zdecydowanie zadowoleni

Źródło: opracowanie własne

<sup>5</sup> Obiektywizmowi oceny poziomu zadowolenia sprzyja fakt, że osoby przyjezdne podzielają opinie mieszkańców.

Zależność pomiędzy liczbą mandatów obsadzanych bez głosowania a liczbą kandydatów na wójtów była przez respondentów podnoszona częściej:

**15\_M\_U:** [...] Proszę zobaczyć, że ci kandydaci, co dostali się bez głosowania u nas w gminie, to byli kandydaci z listy [tj. komitetu – przyp. aut.] wójta, więc gdyby był inny kandydat, to musiałby wystawić swoich.

Indagowani niemal zgodnie twierdzili, że gdyby na terenie ich gminy pojawił się kandydat aspirujący do pełnienia funkcji wójta, bez większych problemów zdołałby zarejestrować listy do rady przynajmniej w połowie okręgów wyborczych. Problem jednak polegał na tym, że w badanych jednostkach podaż liderów lokalnych jest zbyt mała. Rozmówcy – co prawda – wymieniali bardzo często nazwiska osób uchodzących w lokalnej społeczności za osoby znane, cieszące się uznaniem mieszkańców. Nie stała jednak za nimi realna siła polityczna – tj. grupa wsparcia, tworząca zaplecze dla potencjalnego kandydata na wójta. W tym kontekście kilku respondentów wskazywało, że każdy potencjalny kontrkandydat musiałby zmierzyć się z problemem znalezienia „odpowiednich kandydatów” na radnych:

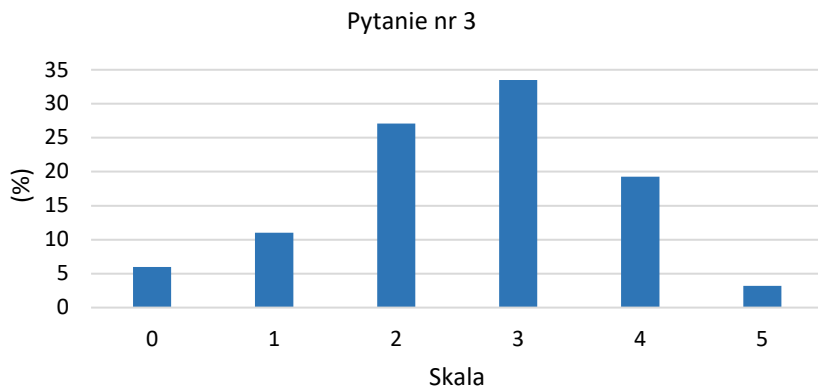
**04\_M\_R:** W 2006 był kandydat [w sensie: kontrkandydat na wójta – przyp. aut.]. Przegrał w sposób demokratyczny bardzo. No i teraz tak: mógłby wystartować po raz kolejny, tylko po przegranych wyborach jest kłopot z wyłuskaniem tych dobrych kandydatów [na radnych – przyp. aut.], bo jak z 15-stu znów będzie 12-stu radnymi [z komitetu wójta – przyp. aut.], to skąd on weźmie dobrych kandydatów?

Z przytoczonej powyżej wypowiedzi wynika, że urzędujący wójt dzięki pełnionej funkcji dysponuje przewagą konkurencyjną w postaci tworzenia własnych list z grona osób zasiadających w radzie (tj. zdobywających dużą liczbę głosów). Realne szanse dla potencjalnego kontrkandydata pojawiają się natomiast wówczas, gdy zdoła on – przyjmując stylizykę respondenta – „wyłuskać” niektórych członków tego gremium do swojego komitetu (np. zgodnie z zasadą łac. *divide et impera*). Bywa to niestety często niemożliwe. Urzędujący wójtowie – co wyszło na jaw w toku indagacji – dbają o to, aby własne komitety budować w oparciu o posiadane zasoby osobowe organów stanowiących. Wzorcowa, wręcz harmonijna, kooperacja z radą stanowi nierzadko źródło ich wyborczych sukcesów. Potwierdzają to wyniki zbiorcze kwestionariusza. Pokazują one np., że deklarowana przez respondentów pozycja rady względem wójta jest – co zaskakujące – względnie silna<sup>6</sup>. Odpowiedzi respondentów zdają się tym samym w badanych gminach przeczyć

<sup>6</sup> Obserwowany wektor relacji pomiędzy tymi podmiotami odbiega od pierwotnie oczekiwanego, w którym większa liczba respondentów zaznaczyłaby wartości znajdujące się bliżej lewej strony skali: 0, 1, 2.



dobrze ugruntowanemu w literaturze pogładowi na temat istniejącej asymetrii kompetencyjnej (oraz faktycznej) pomiędzy organami gminy – tj. omnipotentnej roli organu wykonawczego w lokalnym układzie władzy<sup>7</sup>.



Rysunek 5.5. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Część osób jest zdania, że radni w swojej pracy są podporządkowani w całości polityce wójta, inni uważają natomiast, że to radni często mają przemożny wpływ na wójta. Proszę w skali od 0 do 5 wyrazić swoje zdanie w tej kwestii”

Pytanie na skali: 0 – Rada jest całkowicie podporządkowana wójtowi; 5 – Rada całkowicie wpływa na decyzje wójta

Źródło: opracowanie własne

Z odpowiedzi uzyskiwanych od respondentów wynika jednocześnie, że osobą najbardziej zdeterminowaną w kwestii poszukiwania kandydatów na radnych w każdej gminie jest właśnie urzędujący wójt ubiegający się o reelekcję<sup>8</sup>. Potencjalni kontrkandydaci nie przywiązują do tego zagadnienia należytej wagi, lekceważą siłę własnych komitetów. Zdaniem indagowanych taka postawa w dużej mierze przyczyniła się do ich porażek w poprzednich latach:

**16\_M\_R:** *Nie ma kontrkandydata na wójta, to nie ma kandydatów [na radnych – przyp. aut.]. Umówmy się, że to jemu [wójtowi – przyp. aut.] najbardziej zależy na wyborach. To on do nas przychodził i proponował kandydowanie i my się zgadzaliśmy [...] Jak nie ma innego [silnego – przyp. aut.] kandydata na wójta, to tak to wygląda.*

<sup>7</sup> Zob. B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 50–58.

<sup>8</sup> W badanych gminach dawało się odnieść wrażenie, że rządzący robił to bardzo umiejętnie. Więcej na ten temat w podrozdziale 5.3.2 o strategii wójtów dotyczących osłabiania konkurencyjności w wyborach do rady.

## 5.2.2. „Sztuczne” okręgi wyborcze

Wiemy już, że zastosowane podczas elekcji 2014 okręgi jednomandatowe we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu spowodowały skokowy wzrost w liczbie mandatów niekonkurencyjnych w stosunku do poprzednich elekcji (np. tej z 2010 r.). Widać to dobrze na ogólnych zestawieniach umieszczonych w poprzednim rozdziale – udział mandatów obsadzanych bez głosowania do wszystkich organów stanowiących zwiększył się wówczas aż o 47% (z 2,52 do 3,70)<sup>9</sup>.

Istotą problemu związanego z okręgami jednomandatowymi jest mechaniczny skutek zawężania obszaru wyborczego, prowadzący w skrajnych przypadkach do powstawania – nazwijmy to roboczo – „wysp niekonkurencyjności”. Interesująco scharakteryzował to zjawisko jeden z wójtów, który opisywał poszukiwanie kandydatów na radnych w jednej z jednostek pomocniczych. Otóż w wyniku podziału sołectwa na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze (A i B), wcześniej tworzące jeden okręg dwumandatowy, doszło do zachwiania równowagi podażowej i niezamierzonej koncentracji bardziej aktywnych mieszkańców w jednym z okręgów (w okręgu A). W konsekwencji, o ile wójt nie miał w nim problemu z pozyskaniem kandydata do swojego komitetu (a nawet wystąpił tam „kłopot” z nadmierną podażą kandydatów), o tyle w drugim (w „okręgu B”) nie mógł znaleźć nikogo:

*33\_M\_W: Były kontrowersje [po wprowadzeniu JOW – przyp. aut.]. Widzi Pan [respondent rysuje na kartce sołectwo i granice okręgów wyborczych] tutaj się okazuje, że z tej strony miałbym trzech kandydatów – mógłbym dać bardzo dobrych! I wszyscy [mieszkańcy sołectwa – przyp. aut.] zagłosowałiby na tych trzech. Bo nie ma różnicy, z której strony [ulicy są kandydaci – przyp. aut.]: z tej czy z tej strony drogi. Bo to jest paranoja. Ale teraz wystawiłem z tego [okręgu tylko – przyp. aut.] jednego, a z tej strony musiałem też jednego, dlatego powiem szczerze, jakbym tutaj [indagowany w tym momencie wskazuje na mniej aktywną część sołectwa] wystawił tego drugiego lub trzeciego, co tu miałem, to wszyscy mieszkańcy zagłosują, a ten nie ma żadnych szans.*

### Czy ten podział był zatem sztuczny?

*33\_M\_W: Pewnie, że był sztuczny, zawsze decyduje administracja, nie?*

Wójtowi – jak widać – udało się po licznych próbach znaleźć w końcu kandydata w mniej aktywnej części sołectwa. Niemniej w początkowej fazie niepowodzeń składał propozycje kandydowania w „okręgu B” mieszkańcom „okręgu A”. Ci jednak odmawiali mu, uznając ów zabieg za fikcyjny i mogący spotkać

<sup>9</sup> W przypadku rad gminnych ten wzrost był jeszcze wyraźniejszy – wyniósł 68% (z 2,99 do 4,38).

się negatywną reakcją ze strony wyborców<sup>10</sup>. Generalnie oczekiwali raczej na propozycję kandydowania w okręgu, w którym mieszkali. Wiadomo jednak, że wójt mógł zarejestrować tam tylko „jedną listę zawierającą jedno nazwisko”.

Jak zatem tworzą się te „wyspy niekonkurencyjności”? Odpowiedź na to pytanie jest w gruncie rzeczy dość prosta. Załóżmy hipotetycznie, że na terenie „sołectwa A” w wyborach radnych zamierza wziąć udział 5 kandydatów, a do przydzielania są 4 mandaty. Gdyby zatem obszar ten tworzył jeden czteromandatowy okręg wyborczy, do głosowania musiałoby dojść, gdyż w tym przypadku liczba kandydatów przewyższa liczbę wybieranych radnych (liczba „nagród” > liczba uczestników). W warunkach jednak zastosowania na terenie tego sołectwa 4 jednomandatowych okręgów wyborczych, aż w trzech okręgach (z czterech) doszłoby do zautomatyzowanego przydzielenia mandatów, czyli do elekcji niekonkurencyjnych<sup>11</sup>. Tabela 5.4 przedstawia dwa modelowe przykłady działania tego mechanicznego efektu.

Sztuczność podziału, o którym mówili respondenci, wynikała z następstw stosowania w gminach niebędących m.n.p.p, jednolitej, tj. jednomandatowej struktury okręgów wyborczych. Skutkiem tego była często niemożność dostosowania ich granic do zastanego układu jednostek pomocniczych (głównie sołectw), które w niektórych gminach znacznie różnią się pod względem wielkości<sup>12</sup>. W efekcie powstały okręgi odbiegające niekiedy istotnie od historycznie ukształtowanych podziałów administracyjnych. Zauważmy bowiem, że w świadomości mieszkańców sołectwo jawi się jako twór „naturalny”, a więc ważniejszy niż ten „sztuczny” – tworzony doraźnie na potrzeby przeprowadzenia pojedynczego głosowania<sup>13</sup>. Wydaje się zatem, że pozostawienie radom gminnym możliwości stosowania okręgów o strukturze mieszanej, tak jak to było przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego, miałoby przełożenie na

<sup>10</sup> Rzekomo mieszkańcy bardziej aktywnej części sołectwa twierdzili, że kandydowanie z innego okręgu wyborczego niż ten, do którego są przypisani w związku z miejscem ich zamieszkania, naruszałoby stosunki dobrosąsiedzkie.

<sup>11</sup> Ten sposób rozumowania proponuje też Gendźwiłł. Zob. A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone?*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2015, s. 76.

<sup>12</sup> Oraz ilości; zob. A. Ptak, *Wybory sołtysów i rad sołeckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 49(3), s. 111.

<sup>13</sup> Należy wskazać również na mechanizm tzw. „głosowania przyjacielsko-sąsiedzkiego”. Zob. M. Górecki, *Głosowanie przyjacielsko-sąsiedzkie. Przyczynek do badań w kontekście polskim*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2015, nr 3(1), s. 63–74. Por. M. Górecki, M. Marsh, *Not Just ‘Friends and Neighbours’: Canvassing, Geographic Proximity and Voter Choice*, „European Journal of Political Research” 2012, nr 51(5), s. 563–582.

poprawę konkurencyjności wyborów – szczególnie zaś w gminach składających się z niewielu, lecz dużych jednostek pomocniczych<sup>14</sup>.

Tabela 5.4. Fikcyjne przykłady ilustrujące mechaniczny efekt powstawania tzw. „wysp niekonkurencyjności” na skutek zastępowania okręgów wielomandatowych okręgami jednomandatowymi\*

2010	2011	2014	
Obszar wyborczy A będący jednym <b>okręgiem czteromandatowym (WOW)</b>	<b>WOW » JOW</b> w gminach niebędących m.n.p.p 1 kandydat	Obszar wyborczy A podzielony na <b>cztery jednomandatowe okręgi</b> wyborcze (JOW)	
5 kandydatów		2 kandydatów	1 kandydat
		1 kandydat	1 kandydat
Obszar wyborczy B będący jednym <b>okręgiem dwumandatowym</b> (WOW)		Obszar wyborczy B podzielony na <b>dwa jednomandatowe okręgi</b> wyborcze (JOW)	
3 kandydatów		2 kandydatów	1 kandydat
Okręg konkurencyjny		Okręg niekonkurencyjny	

\* Przy założeniu niezmienności warunków elekcji 2010 i 2014 (tj. te same osoby, mieszkające w tych samych miejscach)

Źródło: opracowanie własne

Należy zauważyć, że obok opisanego efektu mechanicznego występuje również ważny efekt psychologiczny działania jednomandatowych okręgów wyborczych<sup>15</sup>. Wynika on z instynktu samozachowawczego potencjalnych kandydatów, czyli z chęci uniknięcia dotkliwej porażki wyborczej, generowanej samoczynnie przez system FPTP. Mianowicie w jednomandatowym

<sup>14</sup> Idąc tym tokiem rozumowania, jeszcze większy efekt spowodowałoby w ogóle zlikwidowanie w najmniejszych gminach okręgów jednomandatowych, np. na wzór państw, które stosują wielomandatowe okręgi wyborcze lub – co jest jeszcze częściej spotykaną praktyką w Europie Zachodniej – tworzą jeden okręg obejmujący teren całej gminy. Zob. H. Van der Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, nr 33(2), s. 161.

<sup>15</sup> Psychologiczne efekty działania systemów wyborczych są lepiej zbadane w kontekście zachowań wyborców niż kandydatów. Zob. A. Blais, R. K. Carty, *The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor*, „British Journal of Political Science” 1991, nr 21(1), s. 79–93; A. Lijphart, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85*, „American Political Science Review” 1990, nr 84(2), s. 481–496.

okręgu spektakularny sukces zwycięskiego kandydata oznacza jednocześnie równie widowiskową klęskę pozostałych (*de facto* klęskę „zero-jedynkową”). Natomiast w WOW jest inaczej: perspektywę ewentualnej przegranej z najsilniejszym niweluje do pewnego stopnia nadzieja na uzyskanie jednego z tzw. kolejno „biorących” mandatów<sup>16</sup>. Na to zjawisko zwrócił uwagę jeden z respondentów mający doświadczenie w rekrutowaniu kandydatów. Według jego relacji nowy podział na okręgi jednomandatowe wpłynął negatywnie na podażowy wymiar frekwencji wyborczej:

**18\_M\_R:** Powstały takie okręgi „odtąd dotąd”. U nas akurat jest jeden radny, ale na niektórych wsiach nie patrzyli [w sensie: podzielili sołectwo na dwa okręgi jednomandatowe – z uwagi na konieczność zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa] – dwóch sąsiadów mogło być, a teraz jest od numeru do numeru. I później tak – to już wybierają, a ten nie chce, który być może chciałby być, mówi ja już nie będę szedł! [...] Najpierw wiadomo, jak było dwóch, to wypadło dwóch i dwóch sąsiadów mogło iść, a teraz gdy im podzieli okręgi, to jeden dostał się, a drugi wiedział, że nie ma szans i nie startował [...] Komisja podzieliła odgórnie. Ten podział jest nie taki, jak powinien być.

Z przytoczonego fragmentu wynika, że potencjalni uczestnicy elekcji szacują swoje szanse na uzyskanie mandatu i na podstawie tej „estymacji” podejmują decyzję o kandydowaniu lub niekandydowaniu. Intuicyjnie dostrzegają w okręgu jednomandatowym działanie wysokiego (efektywnego) progu wyborczego lub też świadomi są małych szans w konfrontacji z radnym ubiegającym się o reelekcję. Przypomnieć w tym miejscu należy, że w systemie FPTP silnie działa przewaga kandydata-inkumbenta, co w warunkach jego obecności może odciągać innych potencjalnych chętnych od zamysłu kandydowania. Możliwość dominacji bardzo popularnego kandydata w okręgu jednomandatowym lokalne społeczności próbują niekiedy celowo ominąć. W toku indagacji kilkakrotnie respondenci opisywali sytuacje, w których podaż kandydatów na radnych „sterowali” sami wyborcy. Mechanizm ten polegał na tym, że podczas ogólnego zebrania wiejskiego mieszkańcy kilku sołectw tworzących okręg jednomandatowy uzgodnili, że poszczególne wsie (poczynając od wyborów samorządowych 2014) będą reprezentowane w radzie gminy „na przemian” (tj. co kadencję inna)<sup>17</sup>. Oznacza to, że w każdym cyklu wyborczym możliwość desygnowania kandydata miała mieć tylko jedna jednostka,

<sup>16</sup> Naturalnie WOW sprzyja generowaniu większej konkurencyjności elekcji, działając jako bodziec obniżający u potencjalnego kandydata jednostkowy koszt decyzji ubiegania się o mandat radnego.

<sup>17</sup> O tego rodzaju sojuszach kilku wsi lub sołectw pisał już w 2003 r. Jerzy Bartkowski. Zob. J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Polska demokracja 1989–2003*, red. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, Warszawa 2003, s. 156.

pozostałe zaś miały nie wystawiać nikogo, przyczyniając się tym samym do umyślnego wywołania zjawiska niekonkurencyjności:

**20\_M\_R:** *U nas są trzy wioski na radnego [w sensie tworzące jednomandatowy okręg wyborczy – przyp. aut.] i ustaliliśmy na tych wioskach, na zebraniu ogólnym, że co kadencja z innej wioski radny [...] U nas teraz jak są trzy wioski, i kolejno jedną kadencję – jedna wioska, drugą kadencję – druga i trzecia. Wtedy była kolej na moją wioskę. Przeszedłem się po wiosce, czy ktoś chce być radnym; nikt nie chciał ze wsi, po prostu nikt nie chciał, więc ja zostałem.*

Zawarcie podobnej umowy w okręgu większym, a zatem wielomandatowym, byłoby niezwykle trudne. Oczywiście hipotetycznie jest to możliwe – np. w okręgu dwumandatowym, składającym się z jednej dużej wsi i dwóch mniejszych, społeczności tych ostatnich mogłyby wysunąć jednego, wspólnego kandydata, aby zwiększyć swoje szanse wobec kandydatów wystawianych przez sołectwo najsilniejsze. Niemniej jednak przypuszczalnie nastąpiłaby tam wówczas kontrakcja w postaci większej mobilizacji elektoratu lub zgłoszenia dodatkowej kandydatury. Zresztą gdyby ona nawet nie miała miejsca, okręg pozostałby najpewniej nadal konkurencyjny<sup>18</sup>.

„Sztuczny” podział na okręgi wyborcze w połączeniu ze słabą aktywnością mieszkańców może zatem prowadzić do powstania „wysp niekonkurencyjności”. Są one skutkiem ubocznym nie tylko: 1) efektów mechanicznych czy 2) psychologicznych (zbyt) małych obszarów elektoralnych, lecz także 3) przejawem świadomych działań mieszkańców. Okręgi jednomandatowe – co niezwykle istotne – mogą sprzyjać wszystkim trzem tendencjom jednocześnie<sup>19</sup>.

### 5.2.3. Procedury rejestracyjne

**43\_M\_R:** *Samodzielnie ludzie się obawiają tych wszystkich procedur wyborczych [...] Jeśli zgłosiłby się drugi kandydat na wójta, to twierdzą, że nie miałby problemów ze zwerbowaniem kandydatów na radnych.*

Wśród przyczyn prowadzących do osłabienia konkurencyjności wyborów samorządowych respondenci wskazywali bardzo często na trudności związane ze sposobem rejestracji komitetów wyborczych. Nie były to jednak zarzuty kwestionujące demokratyczność wyborczych procedur ani argumenty

<sup>18</sup> Zakładając racjonalność uczestników elekcji przy stosowaniu formuły większości względnej, najsilniejsze części składowe okręgu (tj. sołectwa) dążyć powinny do wystawiania kandydatów w liczbie co najmniej odpowiadającej liczbie dostępnych mandatów.

<sup>19</sup> Przytoczone egzemplifikacje nie są wynikiem swobodnych przemyśleń respondentów, ale faktycznie zaobserwowanymi i szczegółowo scharakteryzowanymi przez nich zdaniami.

mogące świadczyć o nieprawidłowościach samego procesu wyborczego wewnątrz badanych gmin. (Potwierdzają to zresztą choćby odpowiedzi na pytanie nr 7, dotyczące ogólnej oceny zjawiska wyborów niekonkurencyjnych – zob. rysunek 5.6<sup>20</sup>). Indagowani, mówiąc o trudnościach, mieli na myśli przede wszystkim te natury praktycznej, np. konieczność rejestracji komitetów wyborczych w siedzibie delegatury Krajowego Biura Wyborczego (właściwej miejscowo dla danej gminy), czyli z dala od ich lokalnego magistratu:

**06\_M\_U:** *[Jeśli chodzi o główną przyczynę – przyp. aut.] ja, obserwując jakby od początku samorządność w gminie, w naszej gminie, i po rozmowach z osobami w trakcie wyborów, a odbywam ich dużo, [...] zmiana sposobu rejestracji komitetów wyborczych. Do momentu, kiedy komitety wyborcze były rejestrowane w gminnych komisjach wyborczych, w gminie po prostu, a zmieniono to przed 2006, że pojedynczy Jan Kowalski, który chciałby kandydować na radnego w gminie – a nie chce startować z partii – musi zarejestrować swój komitet u Komisarza wyborczego, rozliczyć się z urzędem skarbowym. To jest jeden z ważniejszych czynników [...] Dlaczego o tym mówię? Bo wiele osób się zgłasza do urzędu; mówi: »chętnie bym wystartował«, bo przełamał swoją nieśmiałość.*

### Co się z nimi dzieje?

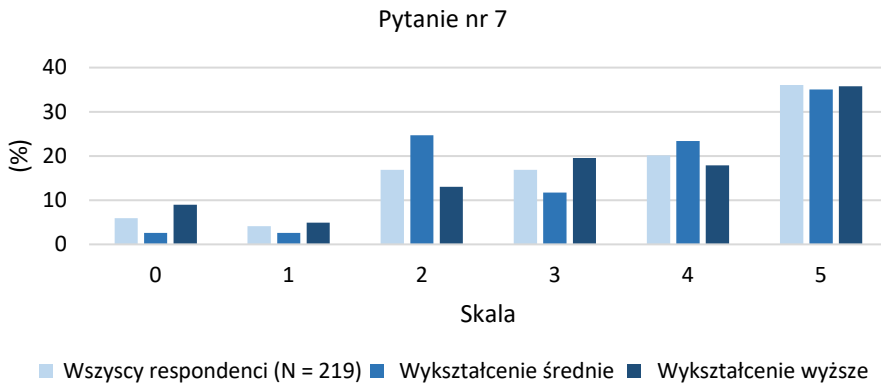
**06\_M\_U:** *Ja mówię słuchaj w tym momencie masz jedno rozwiązanie – poprosić jakąś partię polityczną, w cudzysłowie, komitet lokalny, żeby oni Cię wystawili. A w związku z tym, że w naszej gminie partie polityczne są źle postrzegane, jeśli chodzi o działalność samorządową, to rezygnują. To nie jest tak, jak mówią w mediach, że PSL bierze wszystko – u nas tak się nie dzieje.*

Argumenty o niedogodnościach dla potencjalnych chętnych były częściej sygnalizowane. Odległość do delegatury stanowiła kluczowy problem, wielokrotnie wymieniany przez respondentów. Dość dobrze opisuje go radna w przeszłości wchodząca w skład komitetu urzędującego wójta:

**60\_K\_R:** *Do Komisarza wyborczego mamy wyjątkowo daleko, musimy jechać grubo ponad 40 km. W dwie strony daje to niemal 100 km, a za benzynę nikt tym ludziom nie zwróci [...] Rejestracja komitetu wyborczego to obecnie jest wyprawa, zajmuje cały dzień albo nawet dwa, trzy, bo później trzeba jeszcze REGON, konto w banku założyć. Dla osoby niezdeteminowanej z przyczyn osobistych nie będzie się chciało jechać [taki kawał – przyp. aut.] do X [nazwa miejscowości, na terenie której znajduje się siedziba delegatury KBW – przyp. aut.], to normalne. [...] W każdym urzędzie trzeba swoje wystać. Ludzie nie mają czasu, są na gospodarce. Nie rzucą tego w imię jakichś innych racji.*

---

<sup>20</sup> Scalając skrajne punkty zakresu zmienności tak, że wartości na skali: 0, 1, 2 (dodać) połączyć w jedną kategorię „wybory niedemokratyczne”, a wartości: 3, 4, 5 w odpowiedź „demokratyczne”, to 73,05% wszystkich respondentów udzielających odpowiedzi na to pytanie uznałoby wybory niekonkurencyjne za spełniające kryteria demokratyczności systemu.



Rysunek 5.6. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Wybory samorządowe, w których kandyduje jedna osoba, są według części osób uważane za niedemokratyczne (argument: brakuje alternatyw wyborczych), a przez innych za w pełni demokratyczne (argument: nikt formalnie nie zabrania ludziom kandydować). Proszę w skali od 0 do 5 wyrazić swój osobisty pogląd w tej kwestii”<sup>21</sup>

Pytanie na skali: 0 – nie można w żaden sposób uznać takich wyborów za demokratyczne; 5 – w pełni zasługują na miano wyborów demokratycznych

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę powyższą wypowiedź, skomplikowane procedury rejestracyjne nałożone przez ustawodawcę mogą działać zniechęcająco na potencjalnych kandydatów chcących wziąć udział w kampanii wyborczej. Obowiązek dochowania terminów przewidzianych dla poszczególnych czynności wyborczych regulowany jest bowiem przez ścisły kalendarz wyborczy<sup>22</sup>. W przypadku gdy potencjalny kandydat na radnego spóźni się z rejestracją własnego komitetu, pozostaje rezygnacja z zamysłu kandydowania lub szukanie możliwości dołączenia do innego. Przy stosowaniu jednomandatowych okręgów wyborczych z oczywistych względów rozwiązanie to może okazać się szczególnie trudne do urzeczywistnienia (tj. jedno miejsce na liście). Z kolei chcąc dokonać zgłoszenia własnego komitetu (przy założeniu dochowania przewidzianego terminu na rejestrację), ów kandydat musi spełnić wymogi formalne, np. znaleźć członków komitetu czy doręczyć dokumenty do delegatury KBW. Dodatkowo biorąc

<sup>21</sup> Z uwagi na śladową liczbę odpowiedzi respondentów mających wykształcenie podstawowe zrezygnowano z przedstawienia danych dla tej grupy. Połączono także odpowiedzi osób posiadających wykształcenie wyższe I oraz II stopnia.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112, art. 371 § 2.



pod uwagę, że jako inicjator utworzenia komitetu wyborczego będzie zapewne odgrywał rolę jego pełnomocnika wyborczego (oraz finansowanego zarazem), sama świadomość czekających go obowiązków może przerastać potencjalne korzyści wynikające z faktu kandydowania. Wspomnieć w tym miejscu należy dla przykładu, że skuteczne zarejestrowanie komitetu wyborczego wiąże się z koniecznością rygorystycznego ewidencjonowania przychodów i rozchodów od momentu złożenia skutecznego zawiadomienia o jego utworzeniu aż do wydania postanowienia przez Komisarza wyborczego o przyjęciu sprawozdania finansowego. Za niedopełnienie tych obowiązków grożą konsekwencje prawne, a nawet kary pieniężne<sup>23</sup>.

*Komitety wyborcze generalnie zakłada osoba startująca na wójta i tworzy komitet wraz z radnymi. Kandydatowi chcącemu wystartować i stworzyć swój komitet jest trudno, większość osób woli się gdzieś przyłączyć* – odpowiedź na pytanie nr 15 kwestionariusza.

Niechęć do zakładania własnych komitetów w badanych gminach wynikała nie tylko ze stopnia trudności wymogów proceduralnych czy uciążliwości o charakterze *stricte* technicznym (np. z konieczności dojazdu do delegatury), lecz brała się ona także z powodów bardziej trywialnych, np. z woli dołączenia do jakiejś istniejącej grupy, najlepiej rządzącej. Jak relacjonowali respondenci – osoby chcące kandydować szukają możliwie najprostszego sposobu realizacji tego celu. Unikają świadomie skomplikowanych procedur (np. nie chcą ich zgłębiać), wolą dołączyć się do komitetów już istniejących, ale najlepiej niepartyjnych. W tym kontekście respondenci nierzadko wskazywali jednak na szerszy problem:

**44\_K\_R:** *Sądzę, że problem leży w mentalności mieszkających tu ludzi. Oni może chcieliby się zaangażować, nawet byliby może dobrymi radnymi, ale się boją, boją się wystartować sami. To jest tak, że ktoś musi im to zaproponować. Ludzie muszą mieć zaproponowane zostanie kandydatem. Najlepiej gdyby zrobił to wójt. Jak wójt poprosi, to człowiek czuje się doceniony [...] W pojedynkę nie chcą [ludzie – przyp. aut.] sami z siebie zakładać komitetów, szkoda zachodu [w sensie: wysiłku, czasu – przyp. aut.].*

Możliwość „podpięcia się” pod inny komitet, np. wójta ubiegającego się o reelekcję, niewątpliwie redukuje znacznie „koszt” indywidualnej decyzji o kandydowaniu – zwalnia z sygnalizowanych wcześniej wymogów formalnych oraz zapewnia ważny komfort organizacyjny w trakcie kampanii. Musi to jednak być komitet – co wielokrotnie respondenci podkreślali – społecznie liczący się, czyli silny lokalnie, nienastawiony na partykularność celów (komitety partii politycznych), ale ich wspólnotowy charakter. Taką rolę mógłby odgrywać np. komitet sygnowany przez potencjalnego kontrkandydata na wójta.

<sup>23</sup> Ibidem, art. 505 § 1.

Mnogość procedur wyborczych jako argument przemawiający za niską konkurencyjnością w wyborach radnych z pewnością nie pozostaje bez znaczenia<sup>24</sup>. Duża część indagowanych twierdziła, że katalog wymagań formalnych przewidzianych przez prawo wyborcze jest zbyt restrykcyjny. Co ciekawe, większość respondentów (7 na 10) dopytywana o wymogi proceduralne nie potrafiła jednak przytoczyć nawet jednego:

*55\_M\_U: Ująłbym to [w sensie: przyczynę wyborów niekonkurencyjnych – przyp. aut.] jako skomplikowanie procedur, ludzie boją się tych wszystkich wymogów, tej papierkowej roboty związanej z kampanią wyborczą.*

### **Co trzeba zrobić, żeby zarejestrować komitet wyborczy?**

*55\_M\_U: Zebrać podpisy.*

### **Coś jeszcze?**

*55\_M\_U: Hm... Nie, to chyba wszystko.*

Brak wiedzy na temat konkretnych wymogów formalnych przy rejestrowaniu komitetów nie wyklucza jednak ich istotności. O wiele ważniejsze może być obecne w świadomości respondentów negatywne wyobrażenie – prawdziwe bądź nie – o bliżej niedookreślonych procedurach wyborczych (tj. fakt społeczny w rozumieniu Émile'a Durkheima)<sup>25</sup>. W badanych gminach było ono – niestety – bardzo silne, przez co respondenci przypisywali temu czynnikowi ogromne znaczenie:

*33\_M\_W: Gdy jest tylko jeden człowiek, który startuje na wójta, no to na przykład inny radny, taki normalny, to on raczej rezygnuje, żeby zakładać komitet ekstra dlatego, żeby on chciał startować i zaczyna się to, co się u nas stało [w sensie: wybory niekonkurencyjne – przyp. aut.].*

<sup>24</sup> Wśród niektórych czynności można wymienić: zgłoszenie samego komitetu w siedzibie delegatury KBW, zbieranie podpisów pod listą, dokonywanie zgłoszeń kandydatów oraz przedstawicieli komitetu do obwodowych komisji wyborczych, dokonywanie w imieniu komitetu wpisu do Rejestru Gospodarki Narodowej (REGON), wnioskowanie o nadanie numeru identyfikacji podatkowej (NIP), zakładanie konta na fundusz wyborczy, prowadzenie pełnej księgowości komitetu (tj. fakturowanie kampanii wyborczej, podpisywanie umów), reprezentowanie komitetu na zewnątrz. Zob. P. Stępień, *Perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XIX, s. 92.

<sup>25</sup> Francuski socjolog Émile Durkheim mówił, że wyobrażenia zbiorowe stają się faktami społecznymi, nawet jeśli w sensie obiektywnym nimi nie są. Zob. É. Durkheim, *The Rules of Sociological Method and Selected Texts on Sociology and its Method*, London 1982, s. 50–59.

## 5.2.4. Oświadczenia majątkowe

03\_M\_R: [...] *Przez te oświadczenia nie chcą ludzie iść!*

### Jakie oświadczenia?

03\_M\_R: „*Oświadczenia majątkowe*”.

### Oświadczenia majątkowe?

03\_M\_R: *Panie, ludzie się ich boją jak diabeł wody święconej. Też nie rozumiem, po co je wypełniamy. Człowiek całe życie uczciwie pracował, a teraz się musi tłumaczyć za co ma samochód [...]*

Kiedy po raz pierwszy usłyszałem tę przyczynę nie spodziewałem się, że będzie to jedna z najczęściej deklarowanych przez respondentów odpowiedzi. Padała ona nie tylko w wywiadach, lecz także w pytaniu nr 15 kwestionariusza:

*Bardzo dużo kandydatów rezygnuje, bo musi składać oświadczenie majątkowe, a ludzie ze wsi zazdroszczą, dokuczają, to bardzo często podawana przyczyna.*

Oświadczenia majątkowe jako czynnik ograniczający konkurencyjność elekcji był deklarowany przez zdecydowaną większość respondentów. Odnotowałem go w każdej z wizytowanych gmin. Skala tego fenomenu była na tyle zadziwiająca, że postanowiłem bardziej zgłębić istotę tego wątku, urastającego nieraz do rangi ważnego problemu lokalnego.

### Co łączy oświadczenia majątkowe i niską podaż kandydatów na radnych?

29\_M\_U: *W naszej gminie te oświadczenia wzbudzają wiele zainteresowania, niekoniecznie pozytywnego zainteresowania. Kiedy przychodzi okres publikacji – a dzieje się to w maju lub czerwcu, nie pamiętam dokładnie – to staje się to niezwykle poczytne.*

**„Poczytne”? W całej Polsce radni składają oświadczenia, to obowiązek ustawowy. W innych gminach nie ma jednak tego problemu [wyborów niekonkurencyjnych – przyp. aut.].**

29\_M\_U: *U nas ma to przełożenie i to ogromne. Widać to po liczbie wejść w BIP-ie. Ludzie zaczynają dyskutować. Ba! Kserują. Roznoszą. Kolportują! Wszędzie, gdzie tylko się da. Młodzi niekiedy to nawet sobie wysyłają MMS-ami te oświadczenia. Problem zaczyna się, gdy się okaże, że któryś z radnych ma za dużo, to zaczyna się taki lincz poza plecami: „skąd ma, jak się dorobił?”. Trwa to baaaardzo długo, dobre kilka tygodni, miesięcy. Po takim kabarecie, bo tak trzeba to nazwać, nie ma się co dziwić. Ludzie nie chcą [kandydować – przyp. aut.].*

Obawa przed składaniem oświadczeń majątkowych była dość łatwo wyczuwalna, gdy respondenci mówili o ludziach majątnych. W gminach wiejskich z oczywistych powodów zaliczali do nich obszarników ziemskich, bogatych rolników czy lokalnych przedsiębiorców. W jednej z gmin, na terenie której znajdowała się kopalnia, analogiczną cechę respondenci przypisywali górnikom:

*41\_M\_R: Nasza gmina jest dość bogata, ludzie majątni. Kiedyś, szczególnie, gdy kopalnia dobrze prosperowała, ludzie żyli dostatnio. Dziś emerytury są wysokie – nie wynoszą przecież 2000 złotych, a znacznie więcej. I dla naszej renty – bo tak ją nazywam – te około 200 złotych, które dostajemy za sesję – nie opłaca się wystawiać na te docinki ludzi, na te nieprzyjemności po oświadczeniach.*

Opisywany problem oświadczeń majątkowych, jak okazało się w toku całej realizacji terenowej, nie dotyczy jedynie dobrze sytuowanych osób, a zdecydowanie szerszych grup społecznych. Respondenci oczywiście podawali pojedyncze przykłady ludzi zamożnych, z pewnych względów obawiających się: a) ujawnienia faktycznego stanu posiadanego majątku lub b) następstw społecznych w przypadku informacji rażąco odbiegających od ich rzeczywistych dochodów (tj. niewykazywania dochodów). Jednakże zdecydowanej większości respondentów wcale nie chodziło jedynie o wysokość (tj. konkretną liczbę) zarobków kandydatów majątnych, ale o chęć ochrony swojej prywatności (tj. prywatności samej w sobie) przed „wścibskimi wyborcami” (np. sąsiadami). W tym sensie oświadczenia majątkowe mogą odstręczać od kandydowania równie dobrze osoby o średnich, niskich lub bardzo niskich dochodach. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której osoby mniej zamożne nie będą chciały publicznie epatować swoimi niskimi dochodami z uwagi na trudną sytuację materialną, a więc nie podejmą wysiłku ubiegania się o urzędy publiczne (np. nigdy nie będą kandydować)<sup>26</sup>.

Publikacja oświadczeń majątkowych elektryzuje mieszkańców głównie dlatego, że dokumenty te stanowią coś w rodzaju substytutu lokalnej prasy (bulwarowej)<sup>27</sup>. Pogoń za tzw. „tanią sensacją” w postaci tych oświadczeń może wywoływać także negatywne skutki dla konkretnych osób. Respondenci

<sup>26</sup> Obawa ludzi mniej zamożnych może np. budzić często niechcianą litość i współczucie innych osób, przed którymi człowiek z naturalnych powodów próbuje się bronić.

<sup>27</sup> Respondenci sugerowali, że zainteresowanie mieszkańców widać wyraźnie po liczbie tzw. „wejść” w sekcję dotyczącą oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej. W wyniku pobieżnej weryfikacji niejednokrotnie okazywało się, że liczba tzw. „pobrań” u pojedynczej osoby przekracza niekiedy łączną liczbę mieszkańców danej gminy (*sic!*).

sugerowali, że przyczyną tego stanu rzeczy może być typowa dla środowisk typowo wiejskich zawiść (zazdrość) innych mieszkańców o dobra materialne:

**28\_M\_R:** *Oświadczenia majątkowe to problem rzeka. Moim zdaniem dotyczy to wszystkich potencjalnych kandydatów: Pana X, mnie tyczy się też, a także ludzi bezrobotnych, których jest niemało w Y [...] Dam taki przykład: Pan Z kupił ciągnik (nowy), piękną maszynę Johna Deere'a. Taki ciągnik kosztuje Panie gdzieś, ja wiem, z pół miliona złotych. Pół miliona! Robi wrażenie, nie? I ludzie też się zastanawiają, skąd on ma na to pieniądze, bo w oświadczeniu przeczytali, że kupił, a wiedzie się mu przeciętnie. Ludzie nie wiedzą, że ten ciągnik faktycznie kosztował z 80 tysięcy, bo na resztę dofinansowanie dostał. Ale o dofinansowaniu w oświadczeniu nie przeczytają.*

Jawność życia publicznego – w ocenie respondentów – stanowi czynnik wybitnie sprzyjający wyborom niekonkurencyjnym. Wielokrotnie spotykałem się z opinią, że wielu radnych nie zdecydowało się nigdy kandydować na radnego lub zrezygnowało z ubiegania się o reelekcję tylko z uwagi na konieczność opublikowania informacji o rocznych dochodach. Jeden z wójtów tak opisywał swoje doświadczenia:

**09\_M\_W:** *[...] niech sobie Pan wyobrazi: idę porozmawiać z danym mieszkańcem, aby kandydował z mojego komitetu, przedstawiam koncepcję, informuje go, z czym się to wiąże – bo generalnie ludzie nie widzą – itd. Jak tylko przejdę do tego, że w przypadku wygranej będzie musiał złożyć oświadczenie majątkowe, od razu się wycofuje. Bywa tak, że jeszcze nie zahaczę o tą sprawę, ale mi przerywają i o te oświadczenia sami wypytyją...*

### **Sami wypytyują?**

**09\_M\_W:** *No tak, bo sami je czytają. Wielu wartościowych ludzi nie zostało radnymi właśnie przez te oświadczenia majątkowe. Również część jest zniechęcona po pierwszej kadencji, jak zobaczą, z czym się to je. Ten strach przed tymi oświadczeniami jest niesłychany.*

### **Co jest takiego w tych oświadczeniach?**

**09\_M\_W:** *Trudno powiedzieć. Sądzę, że wynikać to może z chęci niemieszania sfery prywatnej ze sferą – powiedzmy – publiczną.*

Znaczenie przypisywane przez respondentów oświadczeniom majątkowym z pewnością zasługuje na uwagę. Wielokrotne potwierdzenia innych indagowanych sugerują bardzo dużą istotność tego czynnika w wyjaśnianiu analizowanego zjawiska, szczególnie wewnątrz badanych społeczności. Nie należy jednak bezwarunkowo rozciągać tego twierdzenia na wszystkie gminy. Zauważmy, że oświadczenia majątkowe są składane przez radnych w całej Polsce, również tam, gdzie poziom konkurencyjności jest zadowalający. W zależności od lokalnej specyfiki czy kolorytu danej społeczności natężenie tego czynnika będzie zapewne zmienne. Wydaje się, że szczególnie w małych

gminach, o dużym rozwarstwieniu dochodowym mieszkańców, ten problem może odgrywać relatywnie duże znaczenie.

Oświadczenia majątkowe jako czynnik sprzyjający występowaniu wyborów niekonkurencyjnych nie występuje w próżni. Nie jest nigdy tak w realiach społecznych, że pojedyncza przyczyna sama prowadzi do danego zjawiska. Konieczne jest również zaistnienie warunków towarzyszących. W tym sensie oświadczenia majątkowe w skali ogólnopolskiej nie wydają się bezpośrednio przyczyną wyborów niekonkurencyjnych, ale czynnikiem wspomagającym inny niekorzystny trend. Z pewnością jest nim brak lokalnych liderów opinii, czyli zbyt mały poziom konkurencyjności elekcji w wyborach do organów wykonawczych, generujący samoczynnie spadek liczby kandydatów na radnych. Bezpiecznie stwierdzić można zatem, że o ile obowiązki wynikające z jawności życia publicznego bezpośrednio nie rozstrzygają o niekonkurencyjności elekcji, to na pewno studzą samą konkurencyjność, wpływając niekorzystnie na podaż kandydatów w wyborach do rady:

**09\_M\_W:** *Oświadczenia ludzi zniechęcają. Nie mam co do tego wątpliwości. Czy to główna przyczyna, trudno powiedzieć. W pojedynczych przypadkach, szczególnie w małych „obwodach” [powinno być: okręgach – przyp. aut.] głosowania – gdy trudno znaleźć kandydata – na pewno.*

### 5.2.5. Partie polityczne

Dotychczas zaprezentowane wyniki pokazują, że trudności związane z procedurą rejestracji komitetów wyborczych mieszkańcy badanych gmin próbują często ominąć, oczekując na możliwość podłączenia się do innych podmiotów. W małych, wiejskich społecznościach, które cechuje ogólnie słaba aktywność społeczno-polityczna, krąg jest niestety zawężony. Ogranicza się on bowiem w zasadzie do komitetu kandydata na wójta oraz ewentualnie kilku pomniejszych, zakładanych – z reguły – przez nielicznych przeciwników lokalnej władzy (np. tzw. „krzykaczy” – jak często określali ich respondenci<sup>28</sup>). Potencjalni kandydaci na radnych mogliby, co prawda, startować z komitetów afiliowanych przez partie polityczne, ale nie jest to ani społecznie pożądane, ani wyborczo korzystne. Badania politologiczne jednoznacznie dowodzą bowiem, że wybory w małych gminach premiuje ugrupowania lokalne, czyli niepartyjne<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Respondenci do tej grupy zaliczali np. kandydatów niecieszących się estymą w społecznościach lokalnych, ale naiwnie wierzących w możliwość przekonania innych mieszkańców do własnych racji.

<sup>29</sup> P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11, s. 25, 29–20.

Bezpartyjność wyborów lokalnych w Polsce (skądinąd niewątpliwy ewenement nawet na tle państw europejskich<sup>30</sup>) wynika z postrzegania istoty samorządności jako działalności *stricte* społecznej (niezarobkowej), a więc bezpośrednio niewykłanej w sieć partyjnych trybików<sup>31</sup>. W wyborach gminnych skala tego zjawiska może być jednak sztucznie zwiększona poprzez przytaczany często w literaturze zabieg kamuflowania partyjności<sup>32</sup>. Polega on na tym, że za komitetami formalnie niezależnymi „stoją” lokalne struktury partii politycznych chcące poprzez wizerunek apolityczności wpłynąć na podniesienie własnych szans wyborczych (np. poprzez większą przychyłność elektoratu).

Niechęć do afiliowania komitetów partyjnych, a tym samym skłonność do zakładania tzw. komitetów lokalnych (nawet przez same partie polityczne), nie wyjaśnia natomiast zbyt niskiej podaży kandydatów na radnych. Gdyby bowiem tak było, potencjalni kandydaci mieliby większe możliwości podłączenia się do komitetów niezależnych, tworzonych przez terenowe struktury ogólnopolskich partii politycznych i respondenci sygnalizowaliby to w trakcie indagacji<sup>33</sup>. O wiele istotniejsze wydaje się zatem skoncentrowanie na ogólnej ocenie aktywności lokalnych struktur partyjnych w badanych gminach. Od prężności ich działania może bowiem zależeć stopień konkurencyjności wyborów<sup>34</sup>. Zacznę od ogólnej oceny aktywności partii politycznych. Rysunek 5.7 jest tego (wymowną) ilustracją.

Zauważmy, że zdecydowana większość ankietowanych na pytanie nr 12 znacząca odpowiedzi znajdujące się po lewej stronie zakresu zmienności skali

---

<sup>30</sup> F. Fallend, G. Ignits, P. Swianiewicz, *Divided Loyalties? Mayors Between Party Representation and Local Community Interests, The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, red. H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, Opladen 2006, s. 255.

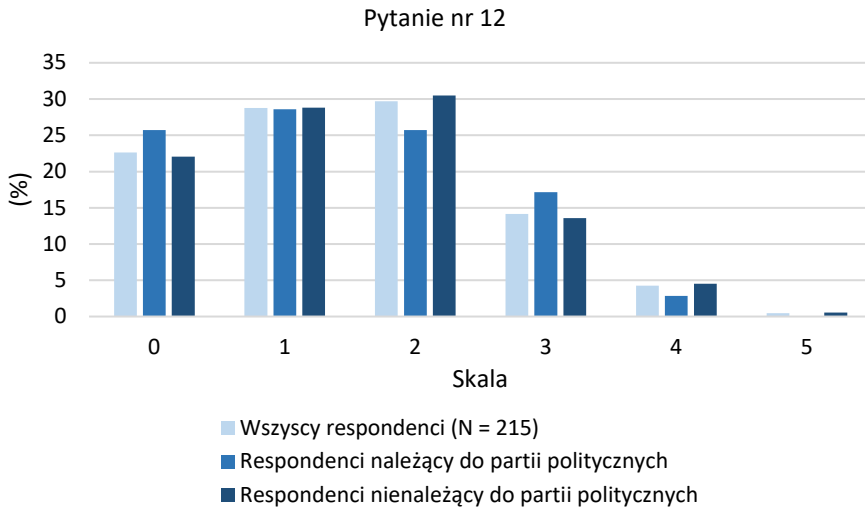
<sup>31</sup> Znajduje także przekonujące uzasadnienie w postaci ogólnie negatywnego stosunku Polaków do partii politycznych, np. jako wyraz sprzeciwu wobec niskich notowań ogólnopolskich partii politycznych wśród Polaków. Zob. J. Flis, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 20.

<sup>32</sup> A. Gendźwiłł, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 40(2), s. 105; por. M. Drzonek, *Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014 r.*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1, s. 87.

<sup>33</sup> Komitet „krypto-niezależny” (tj. komitet z nazwy niesugerującej partyjnej afiliacji), wystawiający pojedynczego kandydata na radnego, jest z pewnością sprawniejszy organizacyjnie niż komitet typowo indywidualny, wystawiający jednego kandydata na danym obszarze wyborczym bez wsparcia technicznego partii politycznej.

<sup>34</sup> J. Hryniewicz, *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2(2), s. 60.

(sumarycznie aż czterech na pięciu respondentów<sup>35</sup>). Zdaniem opiniodawców partie polityczne źle wywiązują się ze swoich obowiązków lub są mało widoczne na terenie badanych jednostek. Co interesujące, tę negatywną ocenę podzielają w podobnym stopniu nie tylko osoby nienależące do partyjnych struktur. Podobne spostrzeżenia mają nawet sami członkowie partii politycznych. Tymczasem, jak słusznie twierdzi Paweł Swianiewicz: „Obecność partii i ich rywalizacja to szkoła reguł zinstytucjonalizowanej demokracji, rywalizacja partyjna spełnia tę edukacyjną funkcję bardziej niż wybory oparte na osobistej znajomości kandydatów prowadzące często do utrwalania się reguł familizmu czy klientelizmu”<sup>36</sup>.



Rysunek 5.7. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ocenić w skali od 0 do 5 aktywność partii politycznych na terenie Państwa gminy”

Pytanie na skali: 0 – brak jakiegokolwiek aktywności; 5 – bardzo duża aktywność

Źródło: opracowanie własne

### Czy działają tutaj partie polityczne?

**06\_M\_U:** *W skali gminy nie, pojedyncze osoby. Na terenie gminy mieszka pan, który jest szefem X w powiecie, dość mocno w województwie udziela się, ale nie ma to przełożenia [na tworzenie gminnych kół partii politycznych – przyp. aut.].*

Powody małej popularności partii politycznych w badanych gminach respondenci wymieniali przynajmniej trzy: 1) niechęć potencjalnych kandydatów

<sup>35</sup> 81,36% respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na zadane pytanie.

<sup>36</sup> P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni...*, s. 21.



na radnych do afiliowania komitetów partyjnych, 2) niewydolność instytucjonalna partii politycznych (najczęściej brak lokalnych struktur) oraz 3) słaba aktywność partii politycznych na terenie badanych jednostek w okresie międzywyborczym. Z tych trzech przyczyn jedynie dwie ostatnie uzyskały wieloaspektowe potwierdzenie. Z kolei **niechęć mieszkańców do kandydowania z komitetów partyjnych nie wynikała – co istotne – z uzasadnień doktrynalnych (tj. negatywnego stosunku do partii politycznych w ogóle)**, a raczej z tego, że na czele danego ugrupowania stała mało popularna osoba (np. przywoływany już krzykacz). Ten ostatni argument był z pewnością trafiony, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że w niektórych wytypowanych do badania gminach zwycięskimi komitetami były właśnie komitety partyjne. Sygnowali je jednak zwycięscy kandydaci na wójtów. Gdy dopytywałem się, czy nie przeszkadzała im afiliacja partyjna, zgodnie twierdzili, że w wyborach samorządowych kandydowanie z ramienia PSL jest „bezpieczne”, gdyż – w przeciwieństwie do innych partii politycznych – wyborcy mają do tego ugrupowania stosunek neutralny<sup>37</sup>.

Najpoważniejszy zarzut formułowany był wobec działaczy lokalnych struktur partyjnych. Respondenci zarzucali im brak działań zmierzających do skutecznego rekrutowania nowych członków, jak również introwersję prowadzącą do niewydolności samej organizacji. W efekcie ocena działalności lokalnych działaczy (a także ich introwertycznego nastawienia) przekładała się na wizerunek samych struktur partyjnych. Dobrze oddaje to odpowiedź jednego z radnych na pytanie o aktywność partii politycznych w jednej z gmin:

### **Czy partie polityczne działają aktywnie na tym terenie, czy wydają jakies gazety, organizują jakies spotkania?**

**04\_M\_R:** *Taaak [działają – przyp. aut.], tylko we własnym gronie i to jest ich największy błąd! Bo oni się spotykają tylko między sobą [...] Ale tam twarze tylko swoich – ludzi z zewnątrz zero! W PiS-ie to samo, w PSL tak samo, w Platformie [Obywatelskiej – przyp. aut.] i Nowoczesnej – tak samo!*

Poczucie respondentów co do braku otwartości lokalnych struktur partyjnych wynikało głównie z przekonania, że gminne komórki nie wykazują

<sup>37</sup> Jeden z rozmówców powiedział, że komitet wyborczy PSL w oczach wyborców (jako jedyny z komitetów partyjnych) może być „zrównany” z komitetem typowo niezależnym, czyli może cechować się atrybutami apolityczności. Inny z kolei twierdził, że popularność wójta (szerzej: zwycięskiego komitetu) podczas ostatnich wyborów była tak duża, że etykieta partyjna byłaby bez znaczenia (60\_K\_R: „Wójt mógłby kandydować tu nawet z Nowoczesnej”). W tym kontekście zob. M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011.

żadnej aktywności bądź jest to aktywność iluzoryczna. Dla przykładu, działalność wykraczająca poza samych zainteresowanych ograniczała się jedynie do organizacji incydentalnych spotkań z lokalnymi parlamentarzystami (raz na kilka lat!). Nie była zatem w ogóle zorientowana na kwestie samorządowe. Według relacji respondentów najlepszą egzemplifikacją „funkcjonowania” lokalnych działaczy partyjnych w badanych gminach jest właśnie ich pozorowana aktywność wyborcza – np. próba zaistnienia (ujawnienia się) jedynie w okresie przedwyborczym – czy skala niekonkurencyjności elekcji. Generalnie większość członków gminnych kół partyjnych nie uczestniczy w wyborach gminnych, a dodatkowo struktury wyższych szczebli nie wywierają na nich jakiegokolwiek presji w tej materii. Nie ma się co dziwić: z perspektywy ogólnopolskich partii politycznych istotność mają jedynie statystyki (tj. zwycięstwa) dotyczące wyborów gminnych egzekutyw i to notabene wyłącznie w największych miastach. W mniejszych terytorialnie jednostkach, gdy w łonie lokalnej struktury nie ma lidera aspirującego do ubiegania się o mandat wójta, zazwyczaj w ogóle nie powstaje komitet afiliowany partyjnie<sup>38</sup>.

### 5.2.6. „Koszt” kandydowania

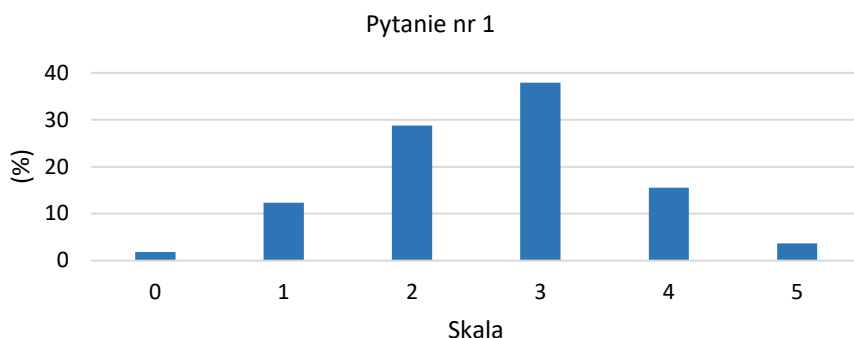
**09\_M\_W:** *Ogólnie zauważa się taki trochę marazm, jeżeli chodzi o udzielanie się w życiu społecznym i politycznym, szczególnie jest problem ze znalezieniem kandydatów na radnych.*

Na początku tego rozdziału zasygnalizowaliśmy, że jedną z najczęściej wskazywanych przez respondentów przyczyn wyborów niekonkurencyjnych była „słaba aktywność” społeczno-polityczna badanych wspólnot. Pretensje ankietowanych o stagnację życia politycznego w badanych gminach, brak zaangażowania czy inercję mieszkańców przewijały się nieustannie w trakcie całej realizacji terenowej. Argumenty te były również podnoszone przez respondentów, nierzadko w formie bezwarunkowej, jako najpełniej tłumaczące zjawisko wyborów niekonkurencyjnych. Niestety, tego rodzaju odpowiedzi mogą być systematycznie obciążone istotą samego badania. Problem niekonkurencyjności elekcji świadczy bowiem o niskim poziomie aktywności mieszkańców.

Pomimo świadomości tego obciążenia, dla porządku należało zapytać respondentów o ich subiektywną ocenę aktywności społeczno-politycznej mieszkańców badanych gmin. W tym celu np. w kwestionariuszu zostały zaprojektowane dwa różne, choć podobnie brzmiące, pytania. Pierwszym pytaniem było

<sup>38</sup> Z uwagi na brak dyscypliny partyjnej w kwestii rejestrowania list wyborczych w najmniejszych gminach.

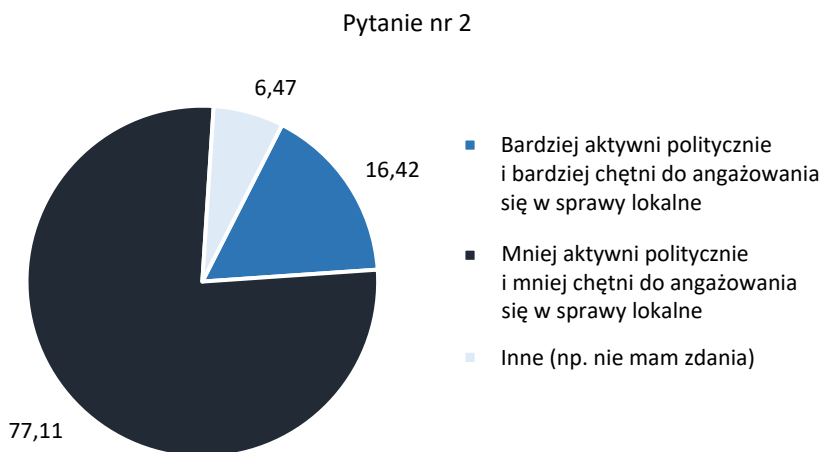
tzw. *pytanie niekontekstowe*, w którym ankietowani mieli po prostu określić subiektywnie odczuwany poziom aktywności społeczno-politycznej mieszkańców badanych jednostek. Drugie pytanie, co naturalne, było *pytaniem kontekstowym*, mającym ukazać ocenę tej aktywności na tle innych polskich gmin w ujęciu dychotomicznym (tj. „mniej/bardziej aktywni niż”). Rozkłady odpowiedzi respondentów na te pytania są przedstawione na rysunkach 5.8 i 5.9.



Rysunek 5.8. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jak oceniliby/-aby Pan/Pani w skali od 0 do 5 aktywność społeczno-polityczną mieszkańców w Pana/Pani gminie?”

Pytanie na skali: 0 – brak jakiegokolwiek zaangażowania; 5 – bardzo duże zaangażowanie w sprawy lokalne (N = 219)

Źródło: opracowanie własne



Rysunek 5.9. Rozkład (%) odpowiedzi respondentów na pytanie: „Według Pana/Pani odczucia mieszkańcy Waszej gminy są na tle innych, polskich gmin...”

Źródło: opracowanie własne

Powyższe zestawienia pozornie mogą wywołać pewien dysonans, gdyż uzyskane wyniki zdają się wzajemnie wykluczać. Respondenci, udzielając odpowiedzi na pytanie nr 1 (tj. pytanie bez kontekstu), byli bowiem skłonni relatywnie wysoko ocenić poziom zaangażowania mieszkańców własnej wspólnoty w porównaniu do pytania nr 2 (tj. pytanie kontekstowe). Okazało się jednak, że oderwanie pytania nr 1 od kontekstu (tła) aktywowało u respondentów jedno z typowych zachowań konformistycznych – skłonność części badanych do ukazywania własnych społeczności w pozytywnym świetle<sup>39</sup>. Bardziej odpowiadające rzeczywistości wydają się zatem dane z rysunku 5.9. Wynikało to z tego, że w pytaniu nr 2 został jednocześnie dodany kontekst oraz zawężony katalog odpowiedzi, co naturalnie wymusiło bardziej zdecydowane wskazania respondentów. W konsekwencji, ponad 2/3 ankietowanych negatywnie oceniło poziom aktywności mieszkańców badanych jednostek.

Wyniki badań terenowych w kwestii aktywności obywatelskiej stanowią potwierdzenie tego, co już wiemy choćby z danych Europejskiego Sondażu Społecznego (np. ESS 2014<sup>40</sup>) czy (polskiej) Diagnozy Społecznej (z 2015 r.)<sup>41</sup>. Polacy pod względem zainteresowania sferą polityczną czy udziału w wyborach wypadają generalnie słabo na tle państw europejskich. Dla przykładu, w Polsce tylko 36% osób w wieku powyżej 16 lat wyraża zainteresowanie polityką, podczas gdy w Niemczech aż 67%<sup>42</sup>. Podobnie niekorzystnie wyglądamy pod względem angażowania się w działalność wolontariacką, w tym w działalność o charakterze politycznym. Według badań ESS z 2014 r. tylko 2,2% Polaków aktywnie działało w strukturach partii politycznych, a maksymalnie 9% w innego rodzaju organizacjach<sup>43</sup>. W klasyfikacji państw europejskich Polska znajduje się zatem wyraźnie poniżej średniej (odpowiednio – 4,5% oraz 24%<sup>44</sup>).

Niski poziom aktywności mieszkańców w połączeniu z brakiem istotniejszych zastrzeżeń co do kierunku prowadzonej polityki przez wójta i radnych stanowi klucz do zrozumienia wyborów niekonkurencyjnych. Synergia tych dwóch czynników wyjaśnia zasadniczo fakt, że w badanych gminach brakuje impulsu do dokonywania zmian władz lokalnych. Jeden z moich rozmówców

<sup>39</sup> E. Aronson, R. Akert, *Social Psychology*, New York 2005, <https://archive.org/details/socialpsychology0003aron> [dostęp: 12.08.2021], s. 221–222.

<sup>40</sup> *European Social Survey: Round 7*, <https://www.europeansocialsurvey.org/> [dostęp: 15.06.2018].

<sup>41</sup> J. Czapiński, T. Panek, *Raport: Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, „Contemporary Economics” 2015, nr 9(4), s. 363–372.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> *European Social Survey: Round 7*.

<sup>44</sup> Ibidem.

zwrócił w tym kontekście uwagę na bardzo istotną rzecz. Mianowicie zauważył, że w jego gminie nie przeprowadza się sondaży, nie bada nastrojów społecznych, a mimo to ludzi nie dziwi bardzo mała podaż kandydatów. Dlaczego tak się dzieje? Respondenci argumentowali słabą aktywność wyborczą przede wszystkim tym, że mieszkańcy nie mają powodów do niezadowolenia z obecnej władzy. Widząc, że jest dobrze albo nawet inaczej – widząc, że nie dzieje się źle, po prostu nie kandydują w wyborach lokalnych:

**06\_M\_U:** *Wśród osób, które chciałyby startować, te chęci są, ale widzą, że jest dobrze – tak bym to nazwał – [po pierwsze – przyp. aut.] nie ma sensu tego zmieniać, [a po drugie – przyp. aut.] nie za bardzo by mieli co nowego zaproponować, innego niż wójt realizuje.*

Niski poziom aktywności obywatelskiej ma także inne podłoże. Być może jest ono nawet ważniejsze. Słaba aktywność wyborcza mieszkańców może bowiem wynikać z tego, że kandydowanie w wyborach radnych jawi się dla nich jako zbyt mało atrakcyjne. Niewielkie możliwości kreacyjne rady, konieczność składania oświadczeń majątkowych czy fakt stawiania się poniekąd osobą publiczną to tylko niektóre „koszty”, które wiążą się z ewentualnym zwycięstwem wyborczym. Równocześnie korzyści związane z wykonywaniem mandatu radnego wydają się w praktyce wątpliwe. Na przykład dieta – bardzo niska, nieprzekraczająca w badanych gminach często kwoty 170–200 zł – nie może stanowić realnej rekompensaty tych kosztów<sup>45</sup>. A przecież na radnych spoczywa wiele obowiązków, m.in. udział w sesjach i komisjach rady, częste wyjazdy w teren, a przede wszystkim utrzymywanie stałego kontaktu z mieszkańcami. Działalność publiczna wymaga poświęceń i rezygnacji z komfortu koncentrowania się jedynie na sprawach własnych. W toku indagacji okazało się po prostu, że dla wielu potencjalnych chętnych te „koszty” są zwyczajnie zbyt wysokie<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Brakuje danych statystycznych dotyczących wysokości diet w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Nie dysponuje nimi również GUS. Dane o wysokości diet w badanych gminach uzyskano w trakcie realizacji terenowej. Należy zwrócić uwagę, że w 2014 r. wysokość diety radnego w gminach do 15 tys. mieszkańców nie mogła przekroczyć łącznie 1324,85 zł (tj. 50% maksymalnej wysokości diety – 2 649,69 zł) – zgodnie z przepisami, maksymalna wysokość diety radnego nie może w ciągu miesiąca wynieść więcej niż 1,5-krotność tzw. kwoty bazowej, określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w oparciu o przepisy ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Zob. *Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 2011 nr 79 poz. 431.

<sup>46</sup> Na usprawiedliwienie słabej aktywności mieszkańców badanych wspólnot respondenci często przywoływali argument dotyczący trudności pogodzenia działalności w samorządzie ze sprawami natury osobistej i zawodowej. Respondenci mówili na przykład,

Wspomniane koszty kandydowania w postaci dużej roszczeniowości ludzi, konieczności składania oświadczeń majątkowych i godzenia pracy zawodowej z pracą społeczną dla wielu są po prostu nieakceptowalne. Jeden z respondentów stwierdził wprost:

*55\_M\_U: Jeżeli ludzie nie widzą indywidualnych korzyści, to nie chcą tych kosztów zwyczajnie ponosić.*

Wydaje się jednak, że wcale nie o rzekome zyski chodzi, ale o to, że obciążeń, wyrzeczeń dla potencjalnego kandydata jest zbyt dużo. Innymi słowy, ludzie nie chcą się angażować w politykę lokalną, bo nie wiążą się z tym korzyści w postaci prestiżu czy wynagrodzenia. Potwierdzają to wyniki badań sondażowych CBOS z 2013 r. – zawód radny cieszy się wśród Polaków bardzo małym poważaniem społecznym i należy generalnie do najniżej cenionych profesji<sup>47</sup>.

Na marginesie zauważmy, że zjawisko optymalizacji kosztów w sensie naukowym nie jest niczym nowym. Stanowi choćby istotny przedmiot badań tzw. ekonomii behawioralnej (przywołać należy w tym kontekście np. osiągnięcia Daniela Kahnemana i Amosa Tversky'ego<sup>48</sup>). Na gruncie socjologicznym z kolei wpisuje się w fenomen tzw. działań racjonalnych, które zostały opisane na przykład przez Piotra Sztompkę<sup>49</sup>. Rachunek zysków i kosztów jako narzędzie optymalizacji działań jest dokonywany każdorazowo przy podejmowaniu niemal wszystkich ludzkich decyzji. Kalkulacja potencjalnych korzyści i ewentualnych strat – co należy wyraźnie zaznaczyć – bardzo często przebiega jednak w oderwaniu od uwarunkowań typowo ekonomicznych (tj. możliwych gratyfikacji o charakterze finansowym). W tym sensie głównym motorem ludzkich działań są pobudki zdroworozsądkowe, przecucia czy instynkt samozachowawczy. W przypadku wyborów samorządowych ten szczególny typ racjonalizacji (nieekonomicznej właśnie) polega na tym, że

---

że dla osób aktywnych zawodowo udział w sesjach zwoływanych w godzinach pracy (8.00–16.00) stanowi istotne utrudnienie. Oznacza to konieczność permanentnego zwalniania się na obrady u swoich przełożonych, a ci – jak mówili respondenci – bardzo różnie na to patrzą. Może to także działać w drugą stronę – sami zainteresowani udziałem w sesji zapewne też woleliby zbyt często nie nadużywać uprzejmości swoich pracodawców, prosząc o wcześniejsze wyjście z pracy.

<sup>47</sup> A. Cybulska, *Prestiż zawodów, Komunikat z Badań BS/164/2013*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013, s. 3–6.

<sup>48</sup> D. Kahneman, *Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics*, „American Economic Review” 2003, nr 93(5), s. 1449–1475; A. Tversky, D. Kahneman, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, „Science” 1981, nr 211(4481), s. 453–458.

<sup>49</sup> P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 69.

dla ludzi mało aktywnych politycznie zawód radny jest zbyt mało atrakcyjny, a jednocześnie wymaga od jednostki zbyt wielu poświęceń. Innymi słowy, jednostka, dokonując tej swoistej „racjonalizacji”, zdecydowanie częściej dostrzega argumenty „przeciw” kandydowaniu niż „za” kandydowaniem<sup>50</sup>.

## 5.3. Pozainstytucjonalne aspekty wyborów niekonkurencyjnych

### 5.3.1. Stosunek respondentów wobec mechanizmów „patronalnych”

W literaturze sugeruje się, że praktyki klientelistyczne mają przełożenie na poziom konkurencyjności elekcji<sup>51</sup>. Wojciech Łukowski twierdzi nawet, że czynią one „partycypację [wyborczą – przyp. red.] nie tylko czymś zbędnym, ale wręcz szkodliwym”, a „relacja patron–klient jest relacją wykluczającą partycypację”<sup>52</sup>. Dlatego też badania terenowe miały pokazać, czy niekonkurencyjność wyborów w badanych jednostkach była powiązana z istnieniem tzw. sieci klientelistycznych. Wiemy skądinąd, że zależności typu patron–klient buduje się przede wszystkim w oparciu o strategię patronażu, polegającą na mniej lub bardziej rozbudowanym procederze korumpowania potencjalnych przeciwników politycznych w celu wyeliminowania ich z kolejnych elekcji<sup>53</sup>. Swianiewicz twierdzi, że najbardziej sprzyjające warunki na realne wytworzenie tego typu relacji pojawiają się, gdy liczba mieszkańców waha się w przedziale 50–100 tys. mieszkańców<sup>54</sup>. Gendźwiłł – natomiast – zdaje

<sup>50</sup> Zapożyczając nomenklaturę dotyczącą zjawiska migracji, można powiedzieć, że dla potencjalnych kandydatów na radnych czynniki „wypychające” (ang. *push factors*) przeważają nad czynnikami „przyciągającymi” (ang. *pull factors*).

<sup>51</sup> Zob. S. Bartnicki, *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów, burmistrzów*, wersja robocza artykułu będącego w druku, archiwum prywatne, s. 21.

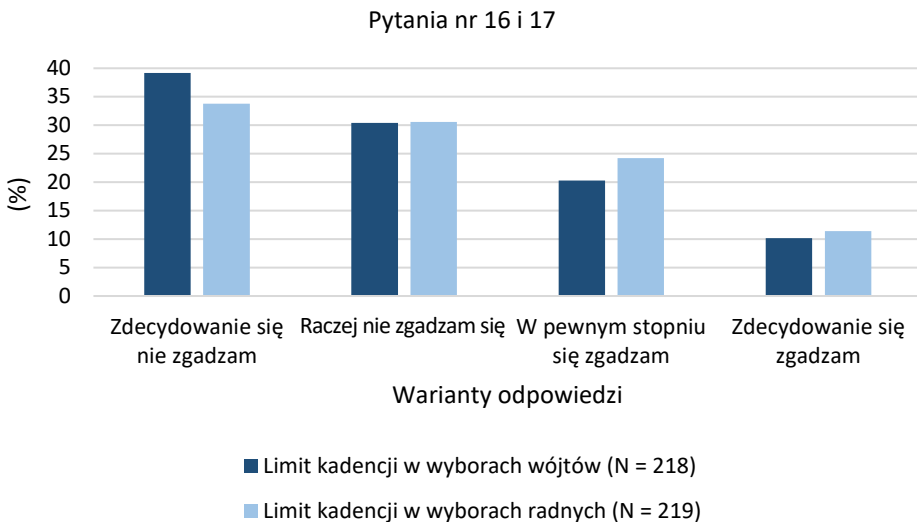
<sup>52</sup> Zob. W. Łukowski, *O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie) obecności partycypacji*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3(15), s. 73.

<sup>53</sup> Najczęściej spotykanym przejawem klientelizmu typu patronalnego jest zatrudnianie przeciwników politycznych lub osób pozostających z nimi w bliskich rodzinnych koligacjach w podległych patronowi jednostkach organizacyjnych. Zob. P. Rutkowski, *Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia fenomenu reelekcji*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006, s. 48–69.

<sup>54</sup> Wówczas „patron” posiada wystarczająco dużo zasobów, aby zbudować relacje wymiany i w miarę samodzielnie kontrolować swoich „klientów”. Zob. P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni...*, s. 43.

się domniemywać, że podobne mechanizmy patronalne mogą występować również w gminach mniejszych, sprzyjając (w konsekwencji) możliwości wystąpienia wyborów niekonkurencyjnych<sup>55</sup>.

W związku z powyższym postanowiłem zidentyfikować ewentualne znamię klientelizmu, mogącego mieć przełożenie – jak twierdzi Gendźwiłł – na ograniczenie konkurencyjności wyborów. Założyłem, że skoro taka (skądinąd trudno wykrywalna dla osoby z zewnątrz) zależność może występować, to respondenci powinni przeciwko niej oponować w sposób pośredni, np. poprzez ich przychylny stosunek w kwestii wprowadzenia dwukadencyjności organów samorządowych. Przyjmując, że deficyt ofert wyborczych warunkowany jest istnieniem sieci klientelistycznej, mieszkańcy badanych gmin powinni dążyć do jej przerwania, popierając ustanowienie omawianych limitów. Rysunek 5.10 jest ilustracją odpowiedzi uzyskanych od respondentów w kwestii ograniczenia liczby kadencji organów samorządowych.



Rysunek 5.10. Rozkład odpowiedzi respondentów na dwa pytania: pytanie nr 16 – „Proszę ustosunkować się do zdania: Parlament powinien wprowadzić ograniczenie liczby kadencji wójtów”; pytanie nr 17 – „Proszę ustosunkować się do zdania: Parlament powinien wprowadzić ograniczenie liczby kadencji radnych”

Źródło: opracowanie własne

<sup>55</sup> „Niektóre lokalne elity są zbyt małe, żeby były pluralistyczne, często pluralizm i konkurencyjność ograniczane są przez relacje klientelistyczne w małych społecznościach lokalnych”. Zob. A. Gendźwiłł, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 224(1), s. 89.



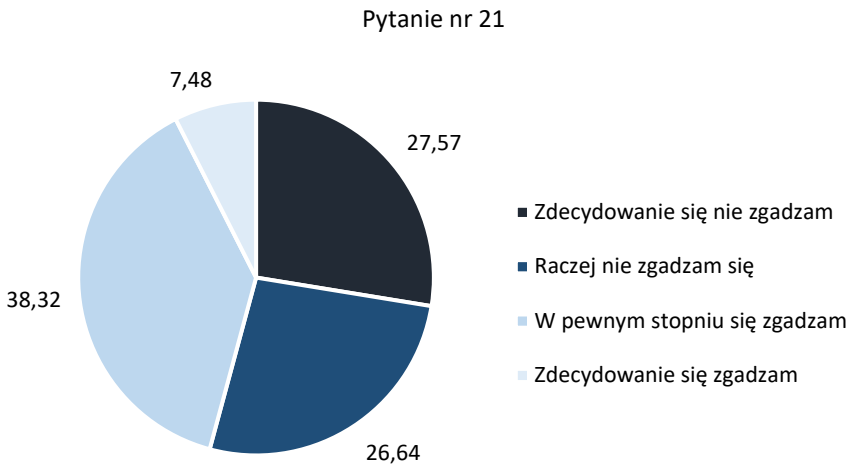
Jak widać, ankietowani nie byli zwolennikami wprowadzenia dwukadencyjności ani w wyborach organów wykonawczych, ani w wyborach organów stanowiących. Przeciwko tym limitom opowiedziało się odpowiednio prawie 70% i 65% badanych (scalenie wyników dla odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam” i „raczej nie zgadzam się”). Ergo, jedynie co dziesiąty respondent zdecydowanie optował za ograniczeniem kadencji organów gminnych. Co ciekawe, odpowiedzi ankietowanych odbiegają zatem wyraźnie od wyników ogólnopolskich sondaży publikowanych na ten temat w okresie zbliżonym do realizacji terenowej<sup>56</sup>.

Gdy dopytywałem się respondentów o to, dlaczego sprzeciwiają się wprowadzeniu limitów sprawowania funkcji przedstawicielskich, mówili, że mechanizmy te spowodowałyby w ich gminach jeszcze większy odsetek mandatów niekonkurencyjnych. Sugerowali nawet, że postulowana dwukadencyjność względem tylko organów stanowiących wykluczyłaby z rynku wyborczego najaktywniejszych mieszkańców, a nawet mogłaby wywołać trwałe deficyt kandydatów na radnych. Z kolei wprowadzenie analogicznych ograniczeń wyłącznie w wyborach organów wykonawczych (tj. tylko w wyborach wójtów) indagowani postrzegali trafnie jako szansę na podniesienie konkurencyjności obu typów elekcji (wójtów i radnych). Innymi słowy, sądzili, że tzw. wybory gminnych włodarzy w trybie *open race* mogłyby się przyczynić do ujawnienia się na rynku wyborczym „nowych postaci”. Mimo to, byli nadal przeciwni „karaniu” wójtów dwukadencyjnością. Co więcej, tej propozycji sprzeciwiali się nawet częściej (zob. rysunek 5.10) niż w przypadku identycznych ograniczeń w wyborach organów stanowiących<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Z przeprowadzonego przez Instytut Badań Pollster sondażu na zlecenie Se.pl i Nowej TV w styczniu 2018 r. wynika, że za wprowadzeniem dwukadencyjności opowiadało się 54% respondentów, przeciw było 29%, a 17% nie miało zdania w tej kwestii. Podobne wyniki uzyskała „Rzeczpospolita” w sondażu przeprowadzonym przez SW Research – za wprowadzeniem ograniczeń opowiedziało się 55% respondentów, 32% było przeciwko, pozostali nie mieli zdania na ten temat. Zob. P. Jaworska, *Sondaż. Ograniczenie do dwóch kadencji?*, <https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/dwie-kadencja-dla-samorzadow-polacy-chca-isc-krok-dalej-sondaz-aa-Ud2q-NFE2-uCY5.html> [dostęp: 24.05.2018]; por. P. Szaniawski, *Sondaż. Czy już czas ograniczyć kadencje burmistrzów?*, <http://grm-rpwebvarnish.newscyclecloud.com/Polityka/171118950-Sondaż-Czy-juz-czas-ograniczyc-kadencje-burmistrzow.html> [dostęp: 19.11.2018].

<sup>57</sup> Z rysunku 5.10 można również wyczytać, że inicjatywa wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji radnych cieszyła się nieco większym poparciem niż w przypadku analogicznej propozycji w kwestii wyborów wójtów. Ta niewielka różnica wynika z tego, że w wyborach niekonkurencyjnych radnymi zostają nierzadko „osoby z przypadku”, czego nie można powiedzieć o tzw. jedynych kandydatach na urzędy wójtów/burmistrzów/prezydentów, cieszących się rzeczywistym poparciem społecznym (bo zmierzonym w akcie głosowania).

W kwestionariuszu zostały zawarte także pytania odnoszące się w sposób bardziej bezpośredni do kwestii wpływu klientelizmu na zjawisko niekonkurencyjności elekcji. Zapytano respondentów wprost, czy niechęć do angażowania się w politykę lokalną w badanych gminach może wynikać z obawy o możliwe negatywne implikacje dla nich samych lub osób dla nich najbliższych. Okazuje się, że tylko 7% wszystkich respondentów zdecydowanie zgodziło się z tym twierdzeniem. Z kolei aż 27,57% ankietowanych kategorycznie zaprzeczyło takiej możliwości, a 26,64% raczej ją kwestionowało (zob. rysunek 5.11). W sumie 54% wszystkich respondentów odrzuciło sugestię o ewentualnych „sankcjach” dla mieszkańców związanych z kandydowaniem w wyborach lokalnych.



Rysunek 5.11. Rozkład (%) odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ustosunkować się do zdania: Mieszkańcy tej gminy mogą nie chcieć angażować się w politykę lokalną w obawie o możliwe negatywne następstwa dla nich samych lub osób dla nich najbliższych”

Źródło: opracowanie własne

Wyniki kwestionariuszy zdają się przeczyć hipotezie klientelistycznej. Stwierdzenie to nie tylko wynika z odpowiedzi uzyskanych od ankietowanych na pytania dotyczące stosunku wobec: 1) dwukadencyjności czy 2) potencjalnych obaw związanych z polityczną aktywnością. Również żaden z respondentów nie zaznaczył w ankiecie opcji wprost wiążącej zjawisko wyborów niekonkurencyjnych z relacjami typu patron–klient (zob. rysunek 5.2)<sup>58</sup>. Gdy wątek ten był rozwijany w trakcie indagacji, pojawiały się odpowiedzi

<sup>58</sup> Gdyby zjawisko patronaży politycznego oddziaływało na podaż kandydatów na radnych w badanych gminach, zapewne kilku respondentów wskazałoby to w ankiecie.

kwestionujące możliwość zaistnienia tego typu zależności w badanych gminach. Respondenci wskazywali, że wielkość budżetu oraz samej jednostki jest zbyt mała, by pozwolić wójtowi na zbudowanie efektywnej sieci klientelistycznej:

*29\_M\_U: Po prostu tu nie za bardzo jest czym dzielić. Bo jak są jakieś większe gminy, z większymi możliwościami finansowymi, to są większe pieniądze do rozdysponowania, a tutaj się kroi wedle możliwości. Budżet taki, że ledwo cokolwiek można zrobić. Nie ma szalu. [...] Jak jest duża jednostka, to tych sznurków jest do pociągnięcia. A tutaj? Jakie sznurki [w sensie: możliwości patronażu – przyp. aut.]?*

Indagowani także nie uzewnętrzniali przesłanek świadczących o istnieniu klasycznych mechanizmów klientelistycznych, a tym bardziej rzekomego przełożenia tych zależności na osłabioną konkurencyjność wyborów<sup>59</sup>. W kontekście analizowanego problemu warto posłużyć się proponowanym przez Łukowskiego rozróżnieniem klientelizmu na: 1) typ „korupcyjny” oraz 1) typ „funkcjonalny”<sup>60</sup>. Pierwszy – opierający się na konwencjonalnej relacji wymiany dóbr (tj. klientelizm stosowany w celu uzyskania korzyści indywidualnych, np. szansa wójta na reelekcję) – w badanych gminach nie został stwierdzony w ogóle. Z kolei klientelizm „funkcjonalny”, zgodnie z którym budowanie osobistych lojalności przez patrona nie jest motywowane jego jednostkowym interesem wyborczym, ale leży w interesie całej wspólnoty samorządowej<sup>61</sup> – jedynie w stopniu śladowym, a więc niezagrażającym bezpośrednio konkurencyjności elekcji.

### **5.3.2. Strategie wójtów osłabiające konkurencyjność elekcji**

Opisane w poprzednich częściach tego rozdziału czynniki wpływające na niewielką podaż kandydatów na radnych nie wyczerpują całego katalogu zasłyszanych od respondentów przyczyn zjawiska wyborów niekonkurencyjnych. Indagowani pytani o powody, dla których mieszkańcy nie chcą kandydować, dostarczali na marginesie zasadniczych twierdzeń przesłanki wskazujące nie-

<sup>59</sup> Zakładając (całkowicie) hipotetycznie, że w badanych gminach one funkcjonowały, a niektórzy respondenci mogli być nawet ich potencjalnymi beneficjentami, uzyskane odpowiedzi mogą nie być całkiem miarodajne i należy traktować je z pewną dozą ostrożności.

<sup>60</sup> W. Łukowski, *O mechanizmach sprawowania władzy...*, s. 76.

<sup>61</sup> „Burmistrz może budować zatem system lojalności poprzez np. zapewnianie stabilności zatrudnienia w placówkach publicznych, jednak w swojej motywacji nie po to, aby zapewnić sobie reelekcję, ale głównie po to, aby zapewnić spokój społeczny konieczny do skutecznego rządzenia” – ibidem.

rzadko na intencyjną (choć raz jeszcze podkreślmy – „nieklientelistyczną”) działalność wójtów w kontekście analizowanego problemu. Dzięki pogłębionej weryfikacji zasłyszanych wątków udało się zidentyfikować kilka prostych strategii, które były przez wójtów stosowane i które (rzekomo) przyczyniły się w badanych gminach do utrzymania monopolu władzy (innymi słowy, braku wyborczej konkurencji). Tabela 5.5 zawiera wykaz tych strategii oraz ich znaczenie w poszczególnych jednostkach.

Tabela 5.5. Strategie wójtów studzące konkurencyjność wyborów samorządowych

Kod gminy	Nazwa strategii stosowanej przez wójtów			
	„dobór naturalny”	„wyprzedzić rywali”	„softys kasuje pełną pulę”	„martwa cisza”
A	+	+	+	+
B	+	+	+	-
C	+	-	+	+/-
D	+	+	+	+
E	-	-	+	+/-
F	+	-	+	+
G	+	-	+	+/-
H	+	+	+	+
I	+	+	+	+/-
J	+	-	+	+
Σ	9	5	10	7

Oznaczenia: „+” – strategię zidentyfikowano; „-” – strategii nie zidentyfikowano; „+/-” – strategia zidentyfikowana połowicznie

Źródło: opracowanie własne

### **„Dobór naturalny”**

Strategię „doboru naturalnego” wójtowie budują na przestrzeni wielu lat. Polega na ustawicznych próbach poszerzania lokalnej elity władzy o osoby kandydujące w przeszłości z innych komitetów wyborczych. Strategia ta – jak mówili respondenci – przybiera z reguły dwie formy. Pierwsza przejawia się w sposób dość oczywisty – wójt proponuje kandydowanie osobom, które były podczas ostatniej elekcji inicjatorami utworzenia konkurencyjnych komitetów. Druga polega na pozyskiwaniu z ich list radnych wybranych w poprzedniej elekcji. Nie jest to jednak strategia wpisująca się w relację klientelistyczną, gdyż nie występuje łatwo uchwytna dla tego typu relacji wymiana dóbr:

**60\_K\_R:** *Nasz wójt „naturalnie” [w sensie: umiejętnie, strategicznie] dobiera ludzi do komitetu. Nie tworzy podziałów. Po ostatnich wyborach [tj. wyborach konkurencyjnych, w których miał kontrkandydatów – przyp. aut.] wziął tych ludzi w większości do siebie, przekonał ich i oni kandydowali od niego. Świadczy to – w pewnej mierze – o jego wielkości [żeby – przyp. aut.] tak pójść i swoich przeciwników przyjąć.*

Dzięki konsekwentnemu stosowaniu strategii „doboru naturalnego” wójtowie pośrednio przyczynili się do stopniowego ograniczenia konkurencyjności wyborów samorządowych. Dopytywani jednak o to, czy miało to wywołać efekt w postaci obsadzania mandatów bez głosowania, stanowczo zaprzeczali<sup>62</sup>. Ściśle mówiąc, skala zjawiska wyborów niekonkurencyjnych była tylko „niezamierzonym skutkiem” długo praktykowanej strategii „doboru naturalnego”.

### „Wyprzedzić rywali”

Strategia „wyprzedzić rywali” polega na bardzo wczesnym rozpoczęciu nieformalnej kampanii wyborczej (tzw. prekampanii<sup>63</sup>). Odbyna się to w ten sposób, że na kilka miesięcy przed wyborami, gdy praktycznie się jeszcze o nich nie rozmawia, wójtowie organizują cykl zebrań wiejskich o oficjalnie niewyborczym charakterze. Zaproszenia na takie spotkanie otrzymuje przyszły kandydat na radnego, uprzednio wyraziwszy zgodę na startowanie z ramienia (już wtedy) konstytuującego się komitetu urzędującego wójta. „Przyszli radni”, bo tak ich wójtowie prezentują podczas tych zebrań, wywołują wrażenie wyboru już *de facto* dokonanego, bo sygnowanego autorytetem wójta:

**27\_M\_U:** *Później [tj. po tych spotkaniach – przyp. aut.] są komentarze: „Już się powybierali!” [...] U nas radni są mianowani przez wójta, to powszechne przekonanie w tej gminie. Ludzie przez to myślą, że nie dokonuje się wyboru.*

Od strony technicznej strategia „wyprzedzić rywali” jest bardzo dobrze przemyślana. Kandydat „namaszczonej” przez wójta cały czas siedzi obok niego i w zasadzie nie musi się odzywać. Co istotne, zebranie tego typu cechuje z reguły wysoka frekwencja, dzięki czemu przygotowany przekaz jest bardzo skuteczny, bo dociera do zasadniczej części elektoratu. Wskutek działania dużej sugestyjności tej strategii osoby potencjalnie chcące kandydo-

<sup>62</sup> Wydaje się, że wójtowie zaprzeczali szczerze, gdyż nie koncentrowali się na wyborach radnych, ale wyborach organu wykonawczego. Zapewne stosowanie tej strategii było przede wszystkim zorientowane na osłabienie ich bezpośrednich przeciwników, np. poprzez trudność znalezienia kandydatów na radnych tworzących konieczne dlań zaplecze.

<sup>63</sup> P. Bała, *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 128(3), s. 57–66.

wać – jak to określił jeden z rozmówców – „dobrowolnie się wycofują”, nie widząc sensu kandydowania. Pewien wójt wprost wyraził cel tej strategii:

**17\_M\_W:** *Robimy z radnymi podsumowania poszczególnych lat kadencji. Na zebraniach sołeckich się takie spotkania odbywają [...] U nas kampania jest bezkosztowa [tu łagodny śmiech respondenta – przyp. aut.]: staramy się organizować spotkania z mieszkańcami przynajmniej raz do roku, a gdy jest taka potrzeba – dwa razy do roku i mamy taki zwyczaj, że zazwyczaj robimy to w miesiącu wrześniu...*

### **...czyli przed wyborami organizowaliście takie spotkania?**

**17\_M\_W:** *Tak. W jakiś sposób były one połączone z kampanią wyborczą. Niby tutaj podsumowanie kadencji, ale między innymi taki aspekt kampanii [pojawiał się – przyp. aut.].*

Na takie „quasi-niewyborcze” spotkania zaproszenia otrzymują również pozostali radni afirmujący politykę wójta<sup>64</sup>. Nie siedzą oni jednak obok niego, tylko pośród innych mieszkańców. Obecność radnych na sali służy – ponoć – sondowaniu nastrojów społecznych i ewentualnemu łagodzeniu sporów. Ma też wywołać efekt jedności w obozie lokalnej władzy, a więc skonsolidować go i umocnić w oczach wyborców.

### **„Sołtys kasuje pełną pulę”**

Już w samej nazwie tej strategii – „sołtys kasuje pełną pulę” – zawiera się istota powszechnie stosowanej przez wójtów praktyki. Wynika ona z prostej obserwacji respondentów: niemal wszyscy radni będący jednocześnie sołtysami nie mieli żadnych kontrkandydatów. Według relacji indagowanych ta „zależność” nie ma charakteru przypadkowego i wójtowie doskonale zdają sobie z niej sprawę<sup>65</sup>. Jeden z nich mówił wprost, że dostrzega pewną „tendencję wzrostową” dla tego typu kandydatów i sam próbuje ją dyskutować:

**33\_M\_W:** *Ja widzę, że jak sołtys kandyduje, to kasuje pełną pulę. A jak dodatkowo jest radnym to wtedy nikt kandydować nie chce [...].*

Pozyskanie przez wójta kandydata będącego jednocześnie sołtysem oraz radnym przynosi niejako podwójną korzyść. Mieszkańcy mają tzw. „etatowego” samorządowca<sup>66</sup>, więc nie widzą potrzeby desygnowania innych

<sup>64</sup> Niekiedy radni innych komitetów wyborczych, którzy nie kontestują jawnie działań wójta.

<sup>65</sup> Brakuje danych empirycznych, pozwalających na weryfikację tej prawidłowości, niemniej jednak podczas realizacji terenowej tylko raz zidentyfikowałem przypadek, że radny pełniący funkcję sołtysa uzyskał mandat w okręgu konkurencyjnym.

<sup>66</sup> Jak celnie zauważają w tym kontekście Katarzyna Dojwa i Jacek Placety: „Praca sołtysa to z jednej strony poważne wyróżnienie dla osoby, z drugiej – konieczność sprostanienia wielu obowiązków. Z jednej strony zwraca uwagę oddolna, społeczna legitymacja

przedstawiciele ze swojej społeczności. Sołtys, dokonując poboru podatków i opłat lokalnych w imieniu wójta, ma bezpośredni kontakt ze wszystkimi mieszkańcami swojego sołectwa. Bez wątpienia jest osobą znaną i przez większość lubianą. Jako pośrednik między mieszkańcami a wójtem staje się jakby „naturalnym” kandydatem na radnego, czego ludzie – szczególnie w najmniejszych okręgach – nie kwestionują i w efekcie powstrzymują się od rywalizacji. Zdaniem respondentów skuteczność tej strategii jest szczególnie obserwowalna w okręgach jednomandatowych, gdyż mieszkańcy nie chcą występować przeciwko swojemu sołtysowi<sup>67</sup>.

Strategia pozyskiwania sołtysów jako kandydatów nie jest jednak *explicite* strategią klientelistyczną<sup>68</sup>. Urzędujący wójt bowiem, mogąc w sposób bezpośredni dotrzeć do sołtysów, korzysta jedynie z przywileju przysługującego mu z tytułu pełnionej funkcji (tj. *incumbency advantage*). Świadome wykorzystywanie tej okoliczności jest zatem strategią, dzięki której wójtowie mogą potencjalnie wpływać na studzenie potencjalnej konkurencyjności elekcji. Zauważmy, że w środowisku wiejskim sołtysów należy zaliczyć do najbardziej aktywnej grupy mieszkańców, a konkurowanie z nimi jest obarczone dużym ryzykiem porażki.

### „Martwa cisza”

Z perspektywy wójta ubiegającego się o reelekcję dobrze jest nie informować mieszkańców o tym, co się dzieje w gminie. Potencjalne nagłośnienie spraw gminnych mogłoby bowiem prowadzić jedynie do niepotrzebnego „fermentu społecznego”. Przekaz medialny ogranicza się zatem do niezbędnego minimum:

1. Zgodnie ze strategią „martwej ciszy”, wójtowie nie wydają regularnych biuletynów informacyjnych. Okazyjnie drukują pojedyncze broszury, np. podsumowujące kadencję lub jej poszczególne lata. Wiedzę

---

funkcji, z drugiej – łatwa kontrola ze strony mieszkańców jakości jej wypełniania. W przeciwieństwie do większości eksponowanych funkcji elekcyjnych w samorządzie oraz w państwie, funkcja sołtysa w śladowym stopniu wiąże się z potencjalnymi gratyfikacjami”, zob. K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny 2008, nr 1–2, s. 10.

<sup>67</sup> Niekiedy z przesłanek typowo pragmatycznych, np. wykonywania w ich imieniu uciążliwych czynności administracyjnych związanych z poborem podatku, gdy wójt wykonuje jako poborca podatkowy uciążliwe dla mieszkańców czynności administracyjne.

<sup>68</sup> Układ klientelistyczny w postaci tzw. diady pionowej (termin stosowany przez Jacka Tarkowskiego) nie ma charakteru indywidualnego, co jest *conditio sine qua non* zaistnienia relacji patron–klient. Układ pomiędzy sołtysiem a wójtem to układ bardziej przypominający relację biurokratyczną. Zob. J. Tarkowski, *Patroni i klienci. Socjologia świata polityki*, t. 2, Warszawa 1994, s. 53.

- o sytuacji w gminie mieszkańcy wynoszą natomiast z zebrania wiejskich lub uzyskują od siebie nawzajem.
2. Wyborom w badanych gminach, a szczególnie wyborom samorządowym, towarzyszy niemal zupełny brak informacji. Jedyne komunikaty, które się wówczas pojawiają, to te wynikające z ustawowego obowiązku publikowania obwieszczeń wyborczych.
  3. Urzędujący wójtowie prowadzą agitację wyborczą w minimalistycznym zakresie. Ograniczają się do rozmów z mieszkańcami oraz (ewentualnie) wydruku kilku plakatów. Jak relacjonowali respondenci – **56\_K\_U**: *Na tle sąsiednich, rozplakatowanych gmin cała sytuacja wygląda nietypowo.*

## 5.4. Wybory niekonkurencyjne oczami respondentów

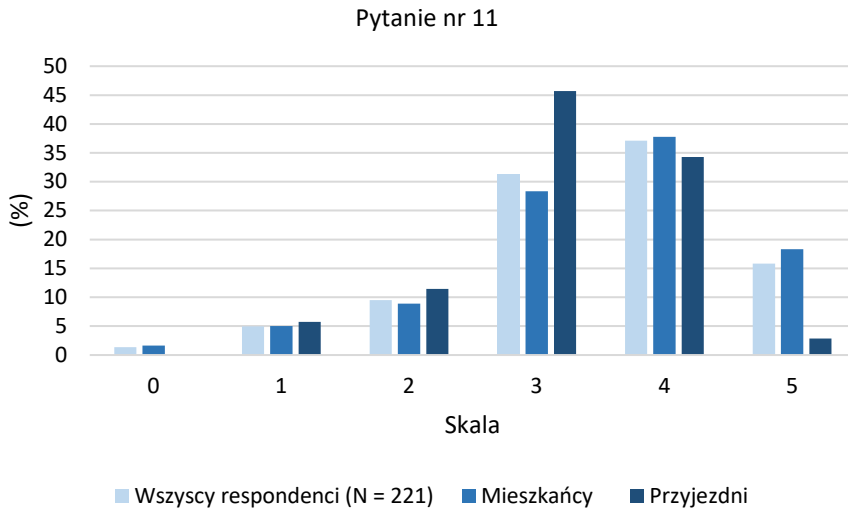
Realizacja terenowa miała pokazać, jak zjawisko niedoboru kandydatów na radnych jest widziane oczami członków badanych społeczności. Bez uwzględnienia podejścia respondentów do samego problemu niekonkurencyjności elekcji trudno byłoby sformułować wnioski potrzebne do całościowego oglądu analizowanych zagadnień. W związku z tym w ankiecie zostało zamieszczonych kilka pytań odnoszących się do oceny zarówno działań radnych, jak i samej instytucji obsadzania mandatów bez głosowania.

### 5.4.1. Ocena działań radnych

Zacznijmy od oceny radnych i zarazem stwierdzenia, że stosunek uczestników badania do problemu wyborów niekonkurencyjnych bardzo często był warunkowany tym, jak mieszkańcy odnosili się do dokonań władz lokalnych. Tutaj trzeba skonstatować rzecz najważniejszą – w toku całej indagacji respondenci podkreślali, że brak wyborczej konkurencji jest w dużym stopniu konsekwencją zadowolenia tzw. „ogółu” z prowadzonej przez wójta i radnych polityki inwestycyjnej oraz prorozwojowej. Potwierdza to pozytywna ocena, jaką wyrazili ankietowani o sytuacji społeczno-gospodarczej badanych gmin (zob. rysunek 5.12).

Jak wyraźnie widać na powyższym wykresie, ankietowani zdecydowanie najczęściej zaznaczali wartości znajdujące się po prawej stronie 6-stopniowej skali (czyli 3, 4, 5, gdzie 0 – bardzo źle; 5 – bardzo dobrze), co oznacza, że generalnie pozytywnie ocenili ogólną sytuację społeczno-gospodarczą. W sumie tzw. „wskazań prawostronnych” odnotowano aż 186 (z 221), co stanowi aż 85% wszystkich uzyskanych odpowiedzi.





Rysunek 5.12. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani w skali od 0 do 5 sytuację społeczno-gospodarczą w gminie?”

Pytanie na skali: 0 – sytuacja bardzo zła; 5 – sytuacja bardzo dobra

Źródło: opracowanie własne

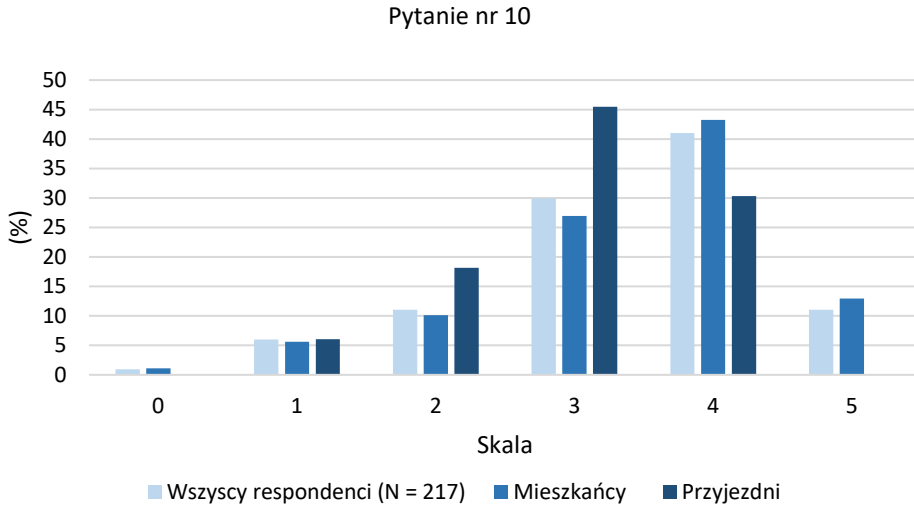
Ważne jest także to, że poczucie zadowolenia z sytuacji społeczno-gospodarczej było podobne w każdej z badanych gmin, mimo że wybrane wskaźniki ekonomiczne różniły się pomiędzy nimi niekiedy istotnie<sup>69</sup>. Brak zastrzeżeń respondentów co do kierunku oraz tempa rozwoju gminy miał bezpośrednie przełożenie na ocenę działań samych radnych. Rozkład odpowiedzi na pytanie o ocenę wywiązywania się radnych ze swoich obowiązków (zob. rysunek 5.13) pokrywa się niemal dokładnie z tym poprzednim, dotyczącym sytuacji społeczno-gospodarczej. Warto jednak zwrócić uwagę na niewielkie różnice pomiędzy wskazaniami „Mieszkańców” a wskazaniami „Przyjezdnych”, którzy nieco gorzej ocenili działania radnych<sup>70</sup>.

Ogólnie pozytywna ocena wywiązywania się radnych z obowiązków nie wyjaśnia jednak, dlaczego część z kandydatów w wyborach organów stanowiących miała konkurentów, a część ich nie miała. Może radni „niekonku-

<sup>69</sup> Dla przykładu dochody budżetowe *per capita* w 2014 r. według Banku Danych Lokalnych GUS: „gmina C” – 3844 zł, „gmina G” – 2746 zł. Zob. podrozdział 2.4.2.

<sup>70</sup> Należy zauważyć, że w grupie „Mieszkańców” pewną część respondentów stanowili radni, co mogło przejawiać się przy udzielaniu odpowiedzi mniejszym obiektywizmem niż w przypadku respondentów „Przyjezdnych”, niemieszkających na terenie badanych gmin.

renicyjni” są skuteczniejsi w działaniu, lepiej postrzegani przez wyborców, a dzięki temu wyróżniają się w swoich okręgach w przeciwieństwie do radnych „konkurencyjnych”?

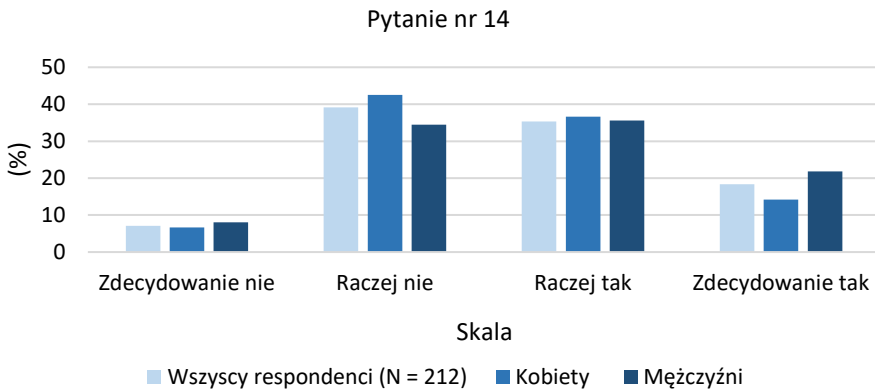


Rysunek 5.13. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ocenić w skali od 0 do 5 poziom wywiązywania się radnych w Pana/Pani gminie ze swoich obowiązków”

Pytanie na skali: 0 – absolutny brak wywiązywania się z obowiązków; 5 – wzorcowe wywiązywanie się z obowiązków

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań terenowych w kwestii większej rozpoznawalności radnych uzyskujących mandaty bez głosowania nie są jednoznaczne. Obrazuje to rysunek 5.14, przedstawiający rozkład odpowiedzi na pytanie, czy „niekonkurencyjni” radni wydają się bardziej znani na tle „konkurencyjnych”. Jak widać, respondenci wyraźnie unikali odpowiedzi tzw. zdeklarowanych, tj. wariantów „zdecydowanie nie” lub „zdecydowanie tak”, choć – co zaznaczmy – wskazań tych ostatnich było nieznacznie więcej niż tych pierwszych. Większość ankietowanych miała więc ewidentnie trudność w ustosunkowaniu się do kwestii większej/mniejszej popularności radnych niekonkurencyjnych. Sumaryczna różnica pomiędzy tzw. lewą stroną wykresu („zdecydowanie nie” oraz „raczej nie”) a prawą („zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”) jest niemal niezauważalna, bo w sumie tylko kilkupunktowa (47% do 53%).



Rysunek 5.14. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Czy radni, którzy nie mieli jako kandydaci konkurentów w poprzednich wyborach samorządowych (2014), byli Pana/ Pani zdaniem bardziej rozpoznawalni (znani ze swojej społecznej lub zawodowej aktywności) wśród mieszkańców niż radni, którzy musieli rywalizować o mandat z innymi kandydatami?”

Źródło: opracowanie własne

Podobny stosunek indagowani prezentowali podczas wywiadów. Większość nie była przekonana, aby radni uzyskujący mandaty bez głosowania wyróżniali się czymś szczególnym (oczywiście z wyłączeniem pojedynczych osób), np. aktywnością. Respondenci zgodnie twierdzili, że „niekonkurencyjni” i „konkurencyjni” prezentują się dość podobnie, m.in. pod względem częstotliwości zabierania głosu podczas sesji:

**28\_M\_R:** *Nie widzę, w zachowaniu tych radnych [„konkurencyjnych” i „niekonkurencyjnych” – przyp. aut.] żadnych różnic [...] Może nie powinienem tego mówić, ale w całej radzie jest to samo. [...] To już przedstawia wiele.*

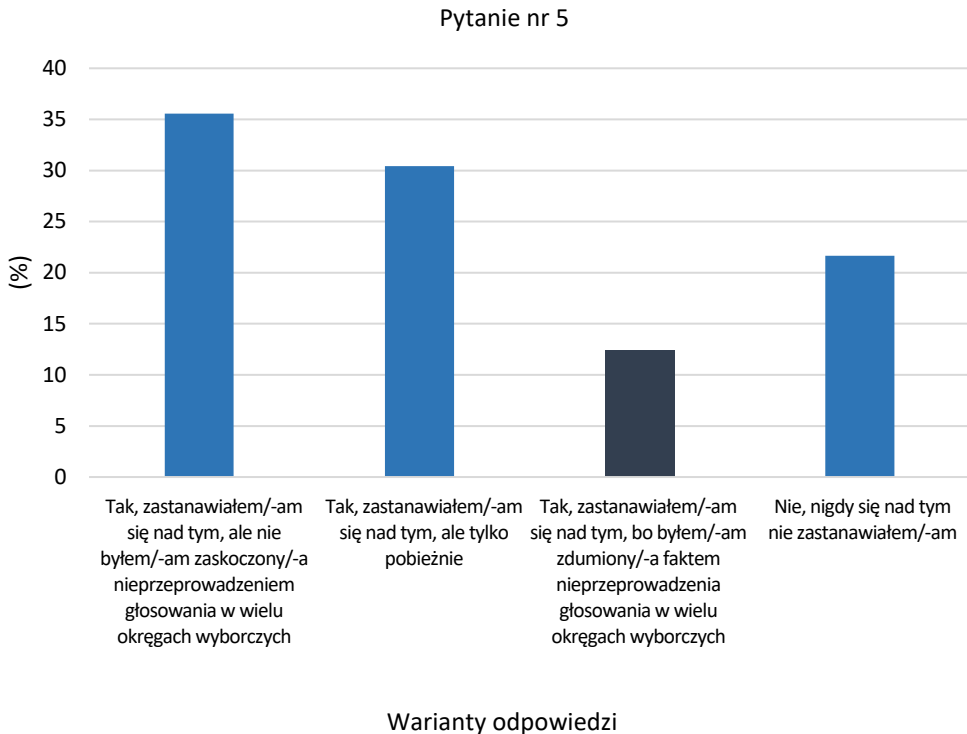
Respondenci uważali generalnie, że brak konkurencji w wyborach do rady nie ma zdecydowanie negatywnego ani pozytywnego przełożenia na ogólną jakość prac ich organu stanowiącego<sup>71</sup>. Innymi słowy, nawet gdyby zdaniem respondentów poziom konkurencyjności elekcji był większy, nie wpłynęłoby to zasadniczo na przebieg i dynamikę samych sesji.

<sup>71</sup> Należy zauważyć, że na pytanie ankietowe (nr 6) o to, czy wybory niekonkurencyjne miały pozytywne/negatywne przełożenie na ogólne funkcjonowanie tych gremiów, respondenci skłonni byli dostrzegać w sumie nawet częściej ich pozytywne niż negatywne następstwa (63% do 37% – wartości procentowe dla lewej oraz prawej strony skali). Pytanie (nr 6) w ankiecie brzmiało: „W wielu okręgach wyborczych w Pana/Pani gminie kandydaci nie mieli żadnych konkurentów. Czy Pana/Pani zdaniem miało to raczej pozytywne czy raczej negatywne następstwa, jeśli chodzi o jakość prac rady gminy?”

## 5.4.2. Oddźwięk społeczny zjawiska

Przejdźmy teraz do tego, jak na wieść o problemie deficytu kandydatów na radnych reagowali sami respondenci. Przypomnę tylko, że skala wyborów niekonkurencyjnych w badanych gminach była nadzwyczaj duża – ponad 50% radnych uzyskało mandaty bez głosowania. Wydaje się zatem, że swoista niezwykłość wyborów niekonkurencyjnych (tak jak jest w przypadku każdego innego fenomenu) powinna wywołać u respondentów pewne reakcje – choćby np. zdziwienie ze względu na niecodziennosc samego zjawiska.

Wyniki ankiet przeczą jednak powyższemu założeniu jednoznacznie (zob. rysunek 5.15). Tylko 12% respondentów było zaskoczonych faktem nieprzeprowadzenia głosowania (granatowa kolumna), podczas gdy ponad połowa ankietowanych: 1) albo w ogóle się nie zastanawiała nad analizowanym zjawiskiem, 2) albo czyniła to jedynie w sposób pobieżny (odpowiednio 22 oraz 30% wskazań).

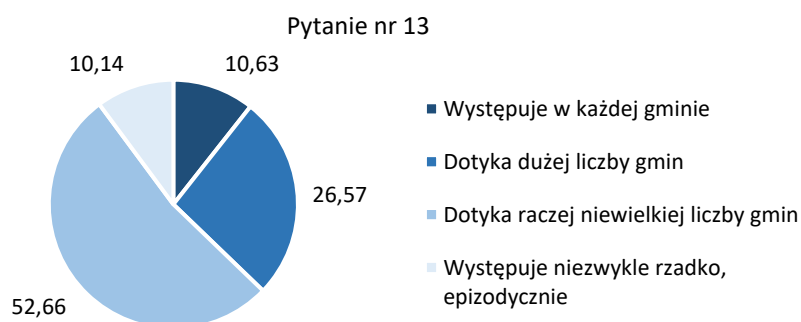


Rysunek 5.15. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „W Państwa gminie wielu kandydatów na radnych w poprzednich wyborach samorządowych (2014) nie miało ani jednego kontrkandydata. Czy kiedykolwiek zastanawiał/-a się Pan/Pani, dlaczego tak się dzieje?”

Źródło: opracowanie własne

Wyniki ankiet pokazują ponadto, że wybory niekonkurencyjne nie były przedmiotem częstych rozmów mieszkańców – aż 41% respondentów nigdy nie uczestniczyło w żadnej dyskusji na ten temat<sup>72</sup>. Przyjąć zatem należy, że skoro o wyborach niekonkurencyjnych nie rozmawiano, to nie stanowiły one kwestii społecznie niepokojącej, a więc takiej, która byłaby istotna dla samego funkcjonowania badanych społeczności<sup>73</sup>. Dowodzą tego choćby rozmowy, z których wynika, że samą „niekonkurencyjność” indagowani częściowo traktowali jako przejaw braku większych zastrzeżeń mieszkańców wobec rządzących aniżeli ewidentnie negatywną ocenę samej społeczności.

Spójrzmy teraz na rysunek 5.16. Został na nim przedstawiony rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie o to, jaka jest ich zdaniem skala wyborów niekonkurencyjnych w całym kraju. Ankietowani, mimo że nie dysponowali danymi o częstotliwości analizowanego zjawiska, trafnie ją oszacowali. Ponad połowa wskazała, że fenomen niekonkurencyjności tej skali dotyka raczej niewielkiej liczby gmin. Jeden z respondentów (28\_M\_R) sprecyzował tę kwestię w kwestionariuszu, pisząc, że: „[problem niekonkurencyjnych radnych – przyp. aut.] dotyczy gmin wiejskich o małej liczbie mieszkańców, na terenie których nie ma aktywności partii politycznych”.



Rysunek 5.16. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę zaznaczyć najbliższe Panu/Pani stanowisko: problem kandydowania tylko jednej osoby w wyborach do rad gminnych w skali całego kraju”

Źródło: opracowanie własne

<sup>72</sup> Pytanie w ankiecie brzmiało: „Jak często uczestniczył/-a Pan/Pani w dyskusjach odnośnie do kwestii wyborów niekonkurencyjnych (czyli sytuacji, w której kandydat na radnego nie ma żadnego konkurenta i obsadzany jest bez głosowania)?”

<sup>73</sup> Równie indolentny stosunek do wyborów niekonkurencyjnych znalazł potwierdzenie w trakcie rozmów bezpośrednich z respondentami. Jeśli wziąć dodatkowo pod uwagę, że jednostkami analizy były osoby związane w mniejszym bądź większym stopniu z samorządem, to uwidacznia to skalę panującej anomii społecznej wewnątrz badanych jednostek.

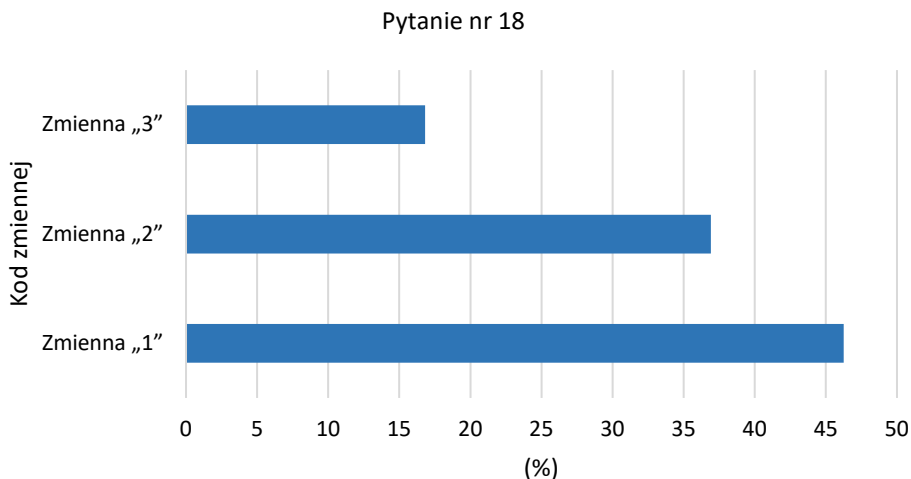
### 5.4.3. Stosunek do instytucji obsadzania mandatów bez głosowania

Zasygnalizowaliśmy już, że w opinii zdecydowanej większości respondentów wybory niekonkurencyjne spełniają kryteria wyborów demokratycznych (zob. podrozdział 5.2.3). Wspomnieliśmy także, że analizowany problem nie jest przedmiotem częstych rozmów mieszkańców, a co się z tym wiąże – nie wywołuje nadzwyczajnych reakcji społecznych (np. zdumienia, poruszenia lub wręcz kontestacji). Kontrowersji nie budzą też podstawowe reguły dotyczące wyłaniania organów samorządowych, takie jak: formuła wyborcza stosowana w wyborach radnych czy bezpośredniość wyboru organów wykonawczych. Wyniki ankiet pokazują to wyraźnie – ponad 70% badanych nie dostrzega potrzeby dokonywania w tym względzie istotnych zmian systemowych<sup>74</sup>.

Jak jednak respondenci odnoszą się do samej instytucji obsadzania mandatów bez głosowania i co ich zdaniem powinno przewidywać prawo wyborcze w sytuacji zbyt niskiej podaży kandydatów na radnych? Rysunek 5.17 ilustruje stosunek respondentów do obowiązujących oraz alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych.

Jak widać, 46% badanych opowiada się za utrzymaniem dotychczasowego modelu, 37% za wprowadzaniem mechanizmu plebiscytowego, a 17% za wprowadzeniem systemu sprzyjającego większej konkurencyjności elekcji (np. STV). Interpretując wyniki z powyższego zestawienia, należy jednak wnieść ważne zastrzeżenie. Na etapie projektowania ankiety do poszczególnych wariantów odpowiedzi celowo został dołączony argument finansowy, ponieważ, zgodnie z sugestią prezentowaną przez środowiska prawnicze, uzasadnieniem przemawiającym za stosowaniem instytucji obsadzania mandatów bez głosowania jest redukcja potencjalnych kosztów elekcji (zob. rozdział 4). Jak można się domyślić, dla części respondentów aspekt finansowy miał zasadnicze znaczenie przy wskazywaniu konkretnej odpowiedzi. Dopiero w toku pogłębionej rozmowy respondenci skłaniali się bardziej ku twierdzeniu, że instytucja obsadzania mandatów bez głosowania niekoniecznie musi redukować „ogólny koszt” wyborów samorządowych. Zauważmy, że rozwiązanie alternatywne, np. w postaci tzw. wariantu plebiscytowego, wiązałoby się tylko z jednym obciążeniem – wydrukiem pojedynczej karty wyborczej. Pozostałe wydatki, np. koszty wynagrodzeń członków komisji wyborczych, i tak ponosi się niezależnie ze względu na konieczność przeprowadzenia innych rodzajów głosowań w tym samym czasie.

<sup>74</sup> Rozkład odpowiedzi na pytanie (nr 18) o to, czy sposób wyboru organów gminy wymaga diametralnej zmiany, wygląda następująco: 30% – „zdecydowanie się nie zgadzam”, 42% – „raczej nie zgadzam się”, 21% – „w pewnym stopniu się zgadzam”, 7% – „zdecydowanie się zgadzam”.



Rysunek 5.17. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Co Pana/Pani zdaniem powinno przewidywać prawo wyborcze w sytuacji, gdy w danym okręgu wyborczym kandydat na radnego nie ma żadnego innego konkurenta?”

Etykiety zmiennych: „1” – Powinien on zostać wybrany z urzędu, bez konieczności przeprowadzenia głosowania, gdyż generowałoby to zbędne koszty przeprowadzenia elekcji; „2” – Powinno przeprowadzać się głosowanie, w którym wyborcy otrzymywaliby karty do głosowania z możliwością wypowiedzenia się pozytywnie lub negatywnie za daną kandydaturą, bez względu na koszty związane z organizacją głosowania; „3” – Powinno się wprowadzać taki system wyborczy, który nie dopuszcza do takiej sytuacji (tj. do braku konkurencji); (N = 214)

Źródło: opracowanie własne

Wydaje się, że stosowanie instytucji obsadzania mandatów bez głosowania ma ekonomiczne uzasadnienie tylko w przypadku organizowania wyborów uzupełniających do rady (przy konieczności przeprowadzenia wyborów „od podstaw”). W sytuacji natomiast, gdy równolegle wyłania się przedstawiciele do innych organów samorządu, argument finansowy jest co najmniej dyskusyjny<sup>75</sup>:

**04\_M\_R:** *W przypadku kiedy [równolegle – przyp. aut.] odbywają się wybory na radnych gminnych, powiatowych i wojewódzkich, ludzie do wyborów i tak przychodzą. Ten wariant [z obsadzaniem mandatów bez głosowania – przyp. aut.] ma większy sens w wyborach uzupełniających, gdzie tą całą procedurę wyborczą trzeba przejść i zwołać tych ludzi specjalnie [na oddzielną elekcję – przyp. aut.].*

<sup>75</sup> Jeden z respondentów spostrzegł na przykład, że brak odpowiedniej podaży kandydatów pociąga za sobą konieczność wydrukowania obwieszczeń wzywających do dokonywania dodatkowych zgłoszeń – 03\_K\_R: *Wydrukowanie obwieszczeń też kosztuje – tam kartka i tu kartka.*

W kontrze do argumentu „finansowego” wyrasta ponadto argument „partycypacyjny”, przemawiający również za stosowaniem mechanizmu plebiscytowego. Zgodnie z nim sam akt głosowania pozytywnie oddziałuje na rozwój demokracji lokalnej. Zauważmy, że obecnie stosowane rozwiązanie pozabawia „jednych kandydatów” informacji o ich rzeczywistym poparciu społecznym<sup>76</sup>. W efekcie radni wybrani bez głosowania mogą nie odczuwać ze strony elektoratu należytej presji, aby efektywnie wywiązywać się ze swoich powinności. Co interesujące, na ten problem zwracały uwagę przede wszystkim osoby wielokrotnie uzyskujące mandaty w sposób zautomatyzowany.

Żałóśmy hipotetycznie, że ustawodawca postanawia wprowadzić mechanizm plebiscytowy w miejsce instytucji obsadzania mandatów bez głosowania<sup>77</sup>. Posunięcie to oznacza konieczność ustanowienia: po pierwsze – progu gwarantującego uzyskanie mandatu (np. 30% ważnie oddanych głosów), a po drugie – procedury (zastępczej) na ewentualność nieotrzymania przez żadnego kandydata/kandydatów w danym okręgu wymaganej liczby głosów<sup>78</sup>. Drugi wymóg może generować istotne problemy, gdyż ustawodawca musiałby odpowiedzieć sobie na pytanie: „Jakie rozwiązanie przyjąć, gdyby we wszystkich okręgach nikt nie przekroczył wymaganego progu (np. 30%)?”. Zapewne najpierw doszłoby do elekcji uzupełniającej. Ale co potem? W wyborach organów wykonawczych w analogicznej sytuacji wyboru wójta dokonuje rada gminy. Trudno jednak wymyślić sensowny sposób wyłaniania radnych w podobnym trybie.

Wydaje się, że rozpatrywany tu problem proceduralny ma na szczęście tylko walor teoretyczny. Jak pokazuje praktyka stosowania tzw. plebiscytów w wyborach niekonkurencyjnych wójtów, „jedyni kandydaci” zdobywają bardzo dużą liczbę głosów (w granicach 80–95%). Dla przykładu, podczas ostatniej elekcji (2014) tylko jednemu (na 251 takich przypadków) nie udało się uzyskać większości bezwzględnej<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Zob. P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, s. 110–111.

<sup>77</sup> Wybór konkretnego rozwiązania instytucjonalnego to zawsze tzw. *trade-off*, czyli wybór pomiędzy znajdującymi się w sprzeczności wartościami „partycypacyjnymi” i „finansowymi”.

<sup>78</sup> Kwestia progu ma tak naprawdę charakter arbitralny: z jednej strony musi być on bezwzględnie ustanowiony, z drugiej – wykluczony wydaje się wariant skrajny (np. próg z większością bezwzględną).

<sup>79</sup> Krzysztof Bruczuk, wójt Sosnowki (woj. lubelskie), był jedynym kandydatem, a mimo to nie został wybrany przez mieszkańców. Zdobył 606 głosów „za” i 716 „przeciwko”. Zob. E. Burda, *Był tylko jeden kandydat na wójta a i tak przegrał. Radni wybrali sami*, <https://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/byl-tylko-jeden-kandydat-na-wojta-a-i-tak-przegral-radni-wybrali-sami,n,141209936.html> [dostęp: 20.07.2018].



## 5.5. Podsumowanie

Fenomen niekonkurencyjności elekcji, który dla obserwatora zewnętrznego wydawał się niezwykle interesujący, nie wywarł na respondentach silnego wrażenia. Zjawisko to nie stanowiło w badanych gminach kwestii społecznie niepokojącej, a więc takiej, która byłaby istotna dla lokalnej społeczności. W badanych gminach o problemie wyborów niekonkurencyjnych właściwie nie dyskutowano nawet w trakcie samej kampanii wyborczej. Zasadniczym powodem indyferentnego nastawienia mieszkańców był brak istotniejszych zastrzeżeń do działań władz lokalnych. Okazało się bowiem, że gdy członkowie danej społeczności nie mają powodów do niezadowolenia ze swoich rządzących, bo ci spełniają większość ich oczekiwań w zakresie jakości świadczonych usług publicznych, to podstawowego impulsu do dyskusji, a tym bardziej do kandydowania, zwyczajnie zaczyna im brakować<sup>80</sup>.

Zestawienia odpowiedzi na pytania ankietowe dotyczące przyczyn zjawiska pokazały, że elekcji niekonkurencyjnej silnie sprzyja synergia dwóch czynników, takich jak: słaba aktywność mieszkańców i ich ogólne zadowolenie z sytuacji w gminie. Współdziałanie obu tych czynników wywołało w badanych jednostkach efekt wycofywania się z działalności publicznej, co podczas elekcji przełożyło się na niską podaż kandydatów. Należy zaznaczyć, że pod kategorią rzekomo „słabej aktywności” ankietowani mieścili wiele pomniejszych, bardziej szczegółowych, a często i osobistych przyczyn. Wyszły one na jaw dopiero w toku pogłębionej indagacji. Wówczas respondenci udzielali zupełnie odkrywczych odpowiedzi, wykraczających poza propozycje ujęte w samej ankiecie. Za przykład może posłużyć ta odnosząca się do oświadczeń majątkowych. Okazało się, że konieczność publikowania informacji o stanie majątku i uzyskiwanych dochodach może stanowić ważną przesłankę dla mieszkańców przy podejmowaniu decyzji o (nie)kandydowaniu w wyborach samorządowych.

Wyniki badań terenowych potwierdziły, że najistotniejszym predykatorem wyjaśniającym wysokie wartości współczynnika niekonkurencyjności wyborów rad gminnych jest liczba kandydatów na wójta. W badanych gminach podaż liderów lokalnych aspirujących do tej roli była zbyt niska. Kandydaci na wójta są inicjatorami zawiązywania komitetu wyborczego i to oni zazwyczaj biorą na siebie ciężar rekrutowania kandydatów na radnych. Osoby niezdeteterminowane z przyczyn osobistych nie będą, jak powiedział

---

<sup>80</sup> Szczególnie widoczne jest to w przypadku małych gmin wiejskich. W tego rodzaju jednostkach terytorialnych często brakuje samorządowej prasy (a w szczególności alternatywnych źródeł informacji) stymulującej ludzi do zwiększonej aktywności.

jeden z respondentów, „zakładać komitetu ekstra po to, aby zostać tylko radnym”. Z jednej strony profesja ta wiąże się z coraz mniejszym prestiżem społecznym, z drugiej zaś – kandydatowi chcącemu wystartować oddzielnie i stworzyć swój komitet jest trudno. Skomplikowane procedury rejestracyjne, w tym konieczność dojazdu do siedziby KBW niekiedy istotnie oddalanej od miejsca zamieszkania, stanowią dla wielu zbyt duży wysiłek organizacyjny. Ludzie w większości wolą się gdzieś przyłączyć, podpiąć się do struktur już istniejących.

Badania terenowe pomogły zrozumieć wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na skalę zjawiska wyborów niekonkurencyjnych. W małych, wiejskich gminach o niskim poziomie upolitycznienia wprowadzanie kilku okręgów jednomandatowych w miejsce okręgu wielomandatowego może prowadzić do powstawania „wysp niekonkurencyjności”. Jest to efekt wynikający z mechanicznych właściwości dzielenia obszarów wyborczych. W skrócie, gdy w okręgu trójmandatowym startuje 4 kandydatów, będzie to okręg konkurencyjny. Po jego podziale na 3 okręgi jednomandatowe (przy założeniu tej samej liczby chętnych) aż dwa z nowo utworzonych pozostaną niekonkurencyjne. Stosowanie JOW stopuje konkurencyjność elekcji nie tylko ze względu na tę mechaniczną własność. Komponent psychologiczny jest równie istotny – podczas gdy w okręgu jednomandatowym zwycięzca jest tylko jeden, a porażka dotkliwa, w okręgu wielomandatowym perspektywę ewentualnej przegranej z najsilniejszym niweluje do pewnego stopnia nadzieja na uzyskanie jednego z tzw. kolejno „biorących” mandatów. W małych gminach o specyfice wiejskiej, w których – mówiąc kolokwialnie „wszyscy się znają” – oba te efekty JOW-ów dodają się, są addytywne.

Istota problemu wyborów niekonkurencyjnych leży ponadto w małej atrakcyjności samej funkcji radnego. W ocenie respondentów koszty zarówno kandydowania, jak i ewentualnego zwycięstwa dla wielu są zbyt wysokie. Potencjalni kandydaci na radnych, dokonując kalkulacji korzyści i strat, nie decydują się na udział w wyborach ze względu na nawarstwienie się po stronie powinności zbyt wielu rzeczy naraz (obowiązek składania oświadczeń, udział w sesjach, obawy o reakcje wyborców, możliwość stania się obiektem stygmatyzacji itd.).

Czynnik w postaci liczby kandydatów na wójta jest zatem tym rozstrzygającym, a okręgi jednomandatowe – istotnie wspomagającym fenomen radnych niekonkurencyjnych. Pozostałe – niski poziom upartyjnięcia lokalnych scen politycznych, kandydowanie sołtysów, niechęć do składania oświadczeń majątkowych, brak mediów lokalnych, prowadzenie kampanii wyprzedzającej przez burmistrzów – zapewne mają istotne znaczenie, ale ich udział w wyjaśnianiu samego zjawiska jest niewspółmiernie mniejszy.

Wybory bez wyborów...

Przeprowadzone badania nie dały natomiast podstaw, aby wiązać wysoki poziom niekonkurencyjności elekcji z istnieniem układów klientelistycznych. Respondenci nie tylko na pytania bezpośrednio odnoszące się do przedmiotowej kwestii udzielali odpowiedzi przeczących, lecz także kwestionowali występowanie relacji typu patron–klient w sposób pośredni, poprzez ich negatywny stosunek do wprowadzenia dwukadencyjności. Propozycja ta nie znalazła poparcia wśród badanych, nawet pomimo tego, że Polacy – jak pokazują liczne sondaże – są zwolennikami ustanowienia w samorządach limitu sprawowania funkcji przedstawicielskich. Hipoteza nr 5 została zatem zweryfikowana pozytywnie.

Na koniec przywołam wypowiedź jednego z respondentów, poproszonego o wymienienie 5 najważniejszych przyczyn wyborów niekonkurencyjnych. Była ona niezwykle ważna, bo stała się przyczynkiem do przyjęcia takiej, a nie innej struktury tego rozdziału:

**Proszę podać 5 czynników, które wpływają na to, że jest mała liczba kandydatów i nie przeprowadza się głosowania.**

*43\_M\_R: Według mnie pierwsza sprawa to ta procedura zgłaszania komitetu wyborczego; silni liderzy, obawa przed przegraną; oświadczenia majątkowe na pewno; brak partii politycznych, bo partie zdobywają zawsze więcej kandydatów na radnych – to jest cztery – i liczba kandydatów na wójta.*

# Wnioski końcowe

W książce został przeanalizowany problem wyborów niekonkurencyjnych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zagadnienie to było omawiane etapowo. Najpierw wyszliśmy od naczelnego postulatu wolnych oraz rywalizacyjnych wyborów w demokratycznym systemie politycznym. Następnie, posługując się zaproponowaną przez Sartoriego dystynkcją na wybory „rywalizacyjne” i „konkurencyjne”, przenieśliśmy punkt ciężkości analizy na anomalie demokracji proceduralnej, w tym na słabą podaż kandydatów w wyborach. W kolejnym etapie, posiłkując się wnioskami uzyskanymi z analizy zjawiska w demokracjach skonsolidowanych (w USA, Australii, Wielkiej Brytanii), zostało przeprowadzone badanie tzw. wyborów „niespornych” na poziomie lokalnym.

Problem badawczy został oparty na analizie problemu niekonkurencyjności elekcji zarówno w wymiarze normatywnym – miejsce fenomenu w dyskursie demokratycznym, jak i uwarunkowań samego zjawiska we współczesnym świecie. W publikacji wykorzystano podejście zwane triangulacją, bazujące na komplementarnym użyciu metod o charakterze ilościowym oraz jakościowym. W odniesieniu do wyborów niekonkurencyjnych w Polsce dokonano przeglądu unormowań prawnych oraz przebadano pod kątem konkurencyjności elekcji ponad 130 tys. okręgów wyborczych na poziomie lokalnym. Badanie zrealizowano dla organów stanowiących wszystkich trzech szczebli podziału administracyjnego w latach 1998–2014. Niezwykle ważne dla rezultatów badań było zastosowanie techniki realizacji terenowej, składającej się z badania ankietowego oraz wywiadu typu IDI.

**Przyjęte założenia metodologiczne pozwoliły na udzielenie odpowiedzi na postawione pytania badawcze oraz na weryfikację sformułowanych hipotez.** Z konglomeratu możliwych przyczyn zjawiska udało się zidentyfikować i wyodrębnić najistotniejsze prawidłowości:

- 1. Problem braku odpowiedniej podaży kandydatów na poziomie lokalnym jest warunkowany wielkością (liczebnością) konkretnej jednostki terytorialnej.** Badania pokazały, że zjawisko wyborów niekonkurencyjnych w Polsce występuje głównie na najniższym szczeblu podziału administracyjnego. W analizowanym okresie gminy najmniejsze pod względem liczby mieszkańców były najbardziej podatne na możliwość występowania mandatów obsadzanych bez głosowania. Natomiast przypadki elekcji niekonkurencyjnych do rad gmin średnich i dużych (tj. powyżej 20 tys. mieszkańców) oraz do rad wyższych szczebli (rad powiatowych, sejmików wojewódzkich) miały charakter isticie incydentalny. Wyjaśnienie tej zależności jest paradoksalnie dość oczywiste: w jednostkach małych elita, spośród której rekrutują się samorządowcy, jest nieliczna, nierzadko ograniczona do bardzo wąskiego grona osób.
- 2. Czynnikiem pomagającym zrozumieć zjawisko wyborów niekonkurencyjnych obok wielkości jednostki jest jej charakter rolniczy.** W grupie gmin wiejskich odnotowano zdecydowanie najwięcej przypadków mandatów obsadzanych bez głosowania. Z kolei w gminach miejskich były one sporadyczne. Różnica częstotliwości występowania mandatów niekonkurencyjnych pomiędzy tymi dwoma typami gmin jest konsekwencją tego, że miasta stanowią naturalną bazę rekrutacyjną dla zachowań i działań politycznych. Niewielki dystans dzielący mieszkańców sprzyja interakcjom i umożliwia szybsze – mówiąc kolokwialnie – „skrzykiwanie się” i podejmowanie przez nich wspólnych inicjatyw (np. takich jak kandydowanie w wyborach). Widać to wyraźnie po analizie gmin typu pośredniego, a więc miejsko-wiejskich, w których okręgi niekonkurencyjne występują w zdecydowanej większości przypadków poza miastem, tj. na obszarach typowo rolniczych.
- 3. Jest też dodatkowa okoliczność potęgująca problem radnych niekonkurencyjnych. Wiąże się ona z nałożeniem na małoludną, wiejską jednostkę terytorialną „siatki” niewielkich okręgów wyborczych.** W monografii został szczegółowo omówiony efekt zastępowania okręgu wielomandatowego kilkoma okręgami jednomandatowymi, innymi słowy: efekt wynikający z mechanicznych konsekwencji dzielenia obszarów wyborczych i pod pewnymi warunkami prowadzący do powstawania „wysp niekonkurencyjności”. Badania pokazały, że w słabo zaludnionych gminach wiejskich o niskim poziomie upolitycznienia mieszkańców stosowanie niewielkich okręgów, a w szczególności okręgów jednomandatowych, może prowadzić do dekompozycji (tj. okrojenia, rozdrobnienia) i tak już nielicznej elity lokalnej, a w konsekwencji wywołać skutek w postaci zachwiania równowagi podażowej pomiędzy

okręgami wyborczymi. Widać to jeszcze wyraźniej, gdy na terenach wiejskich w okręgu jednomandatowym kandydują sołtysi. Wyniki realizacji terenowej zdają się bowiem sugerować, że tzw. sołtysowanie w połączeniu z pozycją inkumbenta prowadzi do wycofywania się z rywalizacji potencjalnych kontrkandydatów na radnych.

4. Należy ponadto stwierdzić, że **wybory organów stanowiących na szczeblu gminy coraz częściej (od tzw. strony podażowej elekcji) wpisują się w kategorię „wyborów drugorzędnych”**. W jednostkach małych funkcja tzw. rajców zatraciła swój należyty prestiż na skutek trwającego od wielu lat procesu deprecjonowania (w tym deprecjonowania instytucjonalnego) roli i miejsca radnych w lokalnych systemach politycznych. W rezultacie kandydowanie stało się mało atrakcyjne, a pełnienie mandatu obciążone „kosztami” niewspółmiernymi do potencjalnych korzyści.

**Czynnikiem jednak najważniejszym, tj. rozstrzygającym o skali wyborów niekonkurencyjnych do organów stanowiących na poziomie gminy, jest liczba kandydatów na wójta.** Obecność w zasadzie jednego kontrkandydata istotnie minimalizuje zjawisko radnych niekonkurencyjnych, a nawet może je całkowicie zlikwidować. Jest to konsekwencją związku proceduralnego, który uzależnia możliwość zgłoszenia przez komitet wyborczy kandydata na najważniejszy gminny urząd od obowiązku zarejestrowania list radnych przynajmniej w połowie okręgów wyborczych. Ubiegający się o fotel wójta osobiście uczestniczą w procesie rekrutacji kandydatów na radnych, ponieważ mają w tym swój osobisty interes. Z kolei osobom chcącym startować tylko do samej rady brakuje zwyczajnie odpowiedniej motywacji, aby tworzyć własny komitet wyborczy. Gdy kandydat na najważniejszy urząd gminny jest tylko jeden, a na dodatek posiada status inkumbenta, możliwości kandydowania z innych podmiotów w małych gminach są z reguły niewielkie (9 na 10 tzw. radnych „bezkonkurencyjnych” to wszak radni kandydujący z ramienia wójtów ubiegających się o reelekcje). Tym bardziej, że wójtowie często – jak pokazały wyniki realizacji terenowej – cieszą się autentycznym poparciem społecznym. A jeśli obywatele nie widzą potrzeby alternacji władzy, to nie decydują się na udział w wyborach. Gdy brakuje kontrkandydata, brakuje też lidera zaangażowanego, aby wspólnie budować wyborczą alternatywę i poszukiwać kandydatów na radnych. Stąd panuje dość powszechne przekonanie respondentów, że w przypadku pojawiania się kontrkandydatów w walce o fotel wójta, kandydaci na radnych znajdą się sami, bez względu na inne, strukturalne uwarunkowania słabszej konkurencyjności elekcji.

Powyższe obserwacje prowadzą zatem do negatywnej weryfikacji pierwszej z hipotez (tj. hipotezy nr 1). Fenomen wyborów niekonkurencyjnych w Polsce nie stanowi anomalii systemowej, mimo że problem deficytu kandydatów

na radnych w badanym okresie wystąpił w co drugiej gminie. Zbyt duża częstotliwość mandatów obsadzanych bez głosowania (wskaźnik  $Us \geq 50\%$ ) jest bowiem bezpośrednim skutkiem mechanizmu proceduralnego i w dodatku ogranicza się do względnie wąskiej grupy jednostek terytorialnych.

Uzyskane wyniki pozwalają z kolei na pozytywną weryfikację hipotezy nr 2. Stosowanie okręgów jednomandatowych w małych gminach rolniczych, o niewielkiej gęstości zaludnienia i słabym poziomie upolitycznienia, przyczynia się do osłabienia podaży kandydatów i w rezultacie sprzyja wyborom niekonkurencyjnym. W ocenie autora, chcąc zwiększyć konkurencyjność elekcji, należałoby przede wszystkim rozważyć likwidację JOW w jednostkach najmniejszych, scalając je w większe obszary elektoralne (tj. okręgi wielomandatowe) lub – wzorując się np. na doświadczeniach zachodnioeuropejskich – całkowicie znieść podział na okręgi w wyborach rad gminnych. Wniosek ten odnosi się także do warunków brytyjskich, gdzie zjawisko niekonkurencyjności elekcji na poziomie lokalnym ma podobne podłoże.

W książce dowiedziono, że deficyt kandydatów na radnych nie jest jedynie podyktowany słabym zainteresowaniem mieszkańców polityką lokalną lub też następstwem braku korzyści wynikających z faktu zasiadania w organach uchwałodawczych. Jest również pośrednim skutkiem wadliwej konstrukcji przepisów polskiego prawa samorządowego, przyczyniającego się do stopowania potencjalnej konkurencyjności elekcji. Wśród barier tych respondentzi wskazywali na konieczność publikowania oświadczeń majątkowych oraz potrzebę uproszczenia procedur rejestracji komitetów wyborczych. Ten pierwszy argument zresztą nierzadko urastał wręcz w badanych gminach do rangi istotnego problemu społecznego. Świadczy o tym choćby zadziwiająco duża liczba odnotowanych „wejść” w sekcję oświadczeń majątkowych na stronach BIP-owskich wizytowanych jednostek. W świetle tego należy pozytywnie zweryfikować również hipotezę nr 3.

W wyniku przeprowadzonych badań nie potwierdziły się jednak pozostałe założenia badawcze. Przede wszystkim nie zidentyfikowano przestrzennych zależności pomiędzy geograficznym położeniem gmin z wyborami niekonkurencyjnymi a spuścizną kulturową i historyczną Polski. Przedstawione na mapach wizualizacje ukazały dość dużą płynność, zmienność zjawiska w czasie (nie stwierdzono ponadto cech powtarzalności ani seryjności). W przypadku wyborów niekonkurencyjnych w Polsce czynnik geograficzny ogranicza się jedynie do prostej dychotomii miasto–wieś. Większa koncentracja gmin z wyborami niekonkurencyjnymi w niektórych województwach, np. w opolskim lub podlaskim, ma zatem jedynie charakter pozorny. Może ona np. wynikać z faktu, że większość ludności mieszka tam we względnie małych administracyjnie jednostkach (poniżej 20 tys. mieszkańców).

Generalnie, brak przestrzennych różnicowań stanowi ewenement na tle przedstawionych państw, gdzie czynnik regionalny był jednym z istotniejszych determinantów analizowanego zjawiska. Hipotezę nr 4 zweryfikowano zatem negatywnie.

Przeprowadzone badania nie dały też wystarczających podstaw, aby wiązać wysoki poziom niekonkurencyjności elekcji z istnieniem układów patronalnych. Respondenci nie tylko na pytania bezpośrednio odnoszące się do przedmiotowej kwestii udzielali odpowiedzi przeczących, lecz także kwestionowali występowanie relacji typu patron–klient w sposób pośredni, poprzez ich negatywny stosunek w kwestii wprowadzenia dwukadencyjności.

\*\*\*

Przyjmując nakreśloną w książce perspektywę, można by skonstatować, że wybory niekonkurencyjne w sposób bezpośredni nie zagrażają demokracji lokalnej w Polsce. Takie założenie niesie jednak ze sobą duże niebezpieczeństwo i jest w istocie pozorne, ponieważ nie uwzględnia długofalowych konsekwencji małej podaży kandydatów dla funkcjonowania systemów politycznych. Doświadczenie pokazuje, że nie wystarczy wprowadzenie wyborów, aby system demokratyczny funkcjonował dobrze. Potrzeba jeszcze ludzi chcących z instytucji demokratycznych korzystać. Czasami jednak, gdy oddolne ruchy mobilizacyjne zawiodą, pobudzenie aktywności społeczno-politycznej musi zostać zainicjowane odgórnie. Nie bez powodu demokracje uznawane za wzorcowe starają się implementować rozwiązania sprzyjające pobudzeniu konkurencyjności elekcji. Czynią to w sposób najprostszy poprzez zastępowanie większościowych systemów wyborczych systemami bardziej proporcjonalnymi. Szczególnie popularnym rozwiązaniem jest wprowadzanie systemu pojedynczego głosu przechodniego (STV). W Irlandii Północnej, Szkocji, Nowej Południowej Walii czy Tasmanii, gdzie zastosowano różne warianty systemu STV, podaż kandydatów nie tylko zwiększyła się, lecz także doprowadziła do całkowitego zaniku wyborów niekonkurencyjnych.

Uwzględniając warunki polskie, problem braku kandydatów można spróbować rozwiązać poprzez modyfikację struktury okręgów, wprowadzenie bardziej „konkurencyjnej” formuły wyborczej, a nawet poprzez uproszczenie procedur rejestracyjnych dla tzw. kandydatów indywidualnych. Zastanowienia wymaga też kwestia zniesienia obowiązku publikowania pełnych oświadczeń majątkowych. Chcąc zachować przejrzystość i transparentność działania władz lokalnych, trzeba pamiętać, że przez zbyt wyśrubowane kryteria jawności ludzie mogą wycofywać się z wyborczej rywalizacji. Istotne



jest ponadto zaktywizowanie się partii politycznych na najniższym szczeblu, a wątek australijski świadczy o tym chyba najdobitniej. Dodatkowo pozytywny skutek powinno przynieść wprowadzone (już) ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w samorządzie gminnym. To przekonanie wynika z kolei z doświadczeń amerykańskich, a mianowicie wyborów przeprowadzanych w tzw. formule *open race*. Przemyślenia wymaga również propozycja scalenia gmin najmniejszych pod względem populacji.

Generalnie można zaproponować wiele rozwiązań. Żadne jednak tak mocno nie wpłynie na postawy ludzi wobec wyborów niekonkurencyjnych jak edukacja obywatelska. Nie bez powodu często daje się słyszeć opinie, że partycypacji politycznej trzeba się po prostu nauczyć, a nawyk uczestnictwa przyswoić, zinternalizować jako wartość ważną dla nas samych. Korzystanie z instytucji oferowanych przez system demokratyczny stanowi ku temu warunek konieczny, a omówiony w tej publikacji problem uwydatnia tylko charakter wyzwań, z którymi zapewne jeszcze niejednokrotnie przyjdzie nam się zmierzyć.

# Bibliografia

## AKTY PRAWNE (DOKUMENTY)

- Apportionment Act of 1911*, <http://legislink.org/us/pl-62-5> [dostęp: 12.03.2017].
- Bipartisan Campaign Reform Act 2002*, [https://www.law.cornell.edu/background/campaign.../bcra\\_txt.pdf](https://www.law.cornell.edu/background/campaign.../bcra_txt.pdf) [dostęp: 28.04.2017].
- Code of Good Practice in Electoral Matters 2003*, <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD%282002%29023rev-e.aspx> [dostęp: 11.04.2016].
- Election Funding Guide 2016*, Australian Electoral Commission.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art. 169 ust. 2.
- 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., M.P. 1990 nr 21 poz. 170.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 listopada 2002 r. w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze kraju w dniu 27 października 2002 r. oraz w dniu 10 listopada 2002 r., Dz.U. 2002 nr 190 poz. 1593.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r., Dz.U. 2006 nr 207 poz. 1530.
- 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.

## Bibliografia

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r.*, Dz.U. 2014 poz. 1640.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.*, Dz.U. 2010 nr 222 poz. 1454.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r.*, Dz.U. 2014 poz. 1642.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r.*, Dz.U. 1998 nr 131 poz. 861.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. oraz w dniu 26 listopada 2006 r.*, Dz.U. 2006 nr 216 poz. 1586.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 grudnia 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r.*, Dz.U. 2010 nr 230 poz. 1521.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r.*, Dz.U. 2002 nr 187 poz. 1568.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1996 nr 84 poz. 387.
- Ustawa z dnia 10 maja 1991 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1991 nr 53 poz. 227.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, Dz.U. 2018 poz. 130.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych*, Dz.U. 1938 nr 63 poz. 481.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych miejskich*, Dz.U. 1938 nr 63 poz. 480.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984.

- Ustawa z dnia 22 września 1995 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 1995 nr 132 poz. 640.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 2011 nr 79 poz. 431.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny*, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu*, Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku – Ordynacja wyborcza do Senatu*, Dz.U. 1922 nr 66 poz. 591.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa*, Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126.
- Ustawa z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym i niektórych innych ustaw*, Dz.U. 1995 nr 124 poz. 60.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, art. 91.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej*, Dz.U. 2016 poz. 1764.
- Ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu*, Dz.U. 1935 nr 47 poz. 319.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
- Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 16.02.2017 roku do Krajowego Biura Wyborczego*, archiwum prywatne.
- Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 29.01.2017 roku do Krajowego Biura Wyborczego*, archiwum prywatne.

## **PRACE ZWARTE**

- Antoszewski A., *Funkcje eurowyborów*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006.
- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa 2012.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

- Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- Antoszewski A., Herbut R., *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.
- Aronson E., Akert R., *Social Psychology*, New York 2005, <https://archive.org/details/socialpsychology0003aron> [dostęp: 12.08.2021].
- Babbie E. R., *Podstawy badań społecznych*, tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadomski, J. Haman, A. Jasiewicz-Betkiewicz, A. Kloskowska-Dudzińska, M. Kowalski, M. Mozga-Górecka, Warszawa 2013.
- Babbie E. R., *The Practice of Social Research (13<sup>th</sup> Edition)*, Wadsworth, Cengage Learning 2015.
- Balinski M. L., Young H. P., *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington 2010.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Bartkowski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Polska demokracja 1989–2003*, red. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, Warszawa 2003.
- Black E., Black M., *Politics and Society in the South*, London 1989.
- Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A., *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011.
- Campbell J. E., Jurek S. J., *The Decline of Competition and Change in Congressional Elections*, [w:] *Congress Responds to the Twentieth Century*, red. S. Ahuja, R. Dewhirst, New York 2003.
- Canon D. T., *The Emergence of the Republican Party in the South, 1964–1988*, [w:] *In The Atomistic Congress: An Interpretation of Congressional Change*, red. A. Hertzke, R. Peters, New York 1992.
- Caramani D., *The Historical Context*, [w:] *Comparative Politics*, red. D. Caramani, New York 2017.
- Carty R. K., *From Tradition to Modernity, and Back Again: Party Building in Ireland*, [w:] *Modern Irish Democracy: Essays in Honour of Basil Chubb*, red. R. J. Hill, M. Marsh, Dublin 1993.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Cox G. W., Katz J. N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge 2002.
- Craig F. W., *British Electoral Facts: 1832–1987*, London 1989.
- Creswell J., *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, tłum. J. Gilewicz, Kraków 2013.
- Crewe I., *Psychology*, [w:] *Encyclopedia of Democratic Thought*, red. P. B. Clarke, J. Foweraker, New York 2001.

- Czeńnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.
- Czeńnik M., *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Warszawa 2007.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Dahl R., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971.
- Dahl R., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007.
- Dauter B., *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2014.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Durkheim É., *The Rules of Sociological Method and Selected Texts on Sociology and its Method*, London 1982.
- Fallend F., Ignits G., Swianiewicz P., *Divided Loyalties? Mayors Between Party Representation and Local Community Interests, The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, red. H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, Opladen 2006.
- Fenno R., *Home Style: House Members in Their Districts*, Boston 1978.
- Fife B. L., Miller G. M., *Political Culture and Voting Systems in the United States: An Examination of the 2000 Presidential Election*, Westport 2002.
- Fishkin J., *Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform*, New Haven 1991.
- Fowler L., *Candidates, Congress, and the American Democracy*, Michigan 1993.
- Frydrych-Depka A., Serowaniec M., *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015.
- Gajda J., *Badania jakościowe*, [w:] *Metodologia badań politologicznych*, red. R. Bäcker, R. Winclawska, J. Rak, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kasprowicz, M. Mateja, B. Płotka, A. Secklecka, W. Szewczak, J. Wojciechowska, Warszawa 2016.
- Gallagher M., Mitchell P., *The Politics of Electoral Systems*, New York 2005.
- Galster J., Szyszkowski W., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000.
- Giedz M., *Badania terenowe*, [w:] *Metodologia badań politologicznych*, red. R. Bäcker, R. Winclawska, J. Rak, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kasprowicz, M. Mateja, B. Płotka, A. Secklecka, W. Szewczak, J. Wojciechowska, Warszawa 2016.
- Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001.

- Grofman B., Lijphart A., *The Effect of the Election Type on Electoral Competition*, [w:] *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York 1986.
- Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
- Hughes C. A., *A Handbook of Australian Government and Politics 1975–1984*, Sydney 1986.
- Huntington S. P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.
- Jacobson G. C., Carson J. L., *The Politics of Congressional Elections*, Boston 2015.
- Jaskiernia J., *Prawo wyborcze, do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miastowska-Daszekiewicz, t. III, Warszawa 2012.
- Johnson J., Reynolds H., Mycoff J., *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010.
- Kamiński M., *Konsekwencje polityczne ordynacji większościowych*, Warszawa 2016.
- Keefe W. J., Ogul M. S., *The American Legislative Process in the United States*, Trenton 1985.
- Konopacki S., *Przydatność teorii integracji politycznej do analizy współczesnej Unii Europejskiej*, [w:] *Stosunki międzynarodowe wokół zagadnień teoretycznych*, red. K. Kącka, Toruń 2014.
- Kowalak T., *Eseje o demokracji*, Białystok 2004.
- Kozłowski R., *Wykorzystanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu projektami*, Łódź 2010.
- Krasnowolski A., *Koncepcje systemów wyborczych. Opracowania tematyczne Biura Analiz i Dokumentacji kancelarii Senatu RP*, Warszawa 2010.
- Levitsky S., Way L., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010.
- Levitt J., *A Citizen's Guide to Redistricting*, New York 2010.
- Linz J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, London 2000.
- Lipset S., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Norris P., *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004.
- Onasz M., *Inżynieria wyborcza w Polsce od roku 1989*, rozprawa doktorska, Łódź 2017.
- Ossowska M., *Wzór demokracji*, Lublin 1992.
- Palombara J. La, Weiner M., *The Origin and Development of Parties. Political Parties and Political Development*, [w:] *Political Parties and Political Development (SPD-6)*, red. J. La Palombara, M. Weiner, New Jersey 2015.

- Parenti M., *Democracy for the Few*, Boston 2010.
- Piasecki A., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Pierzgalski M., *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012.
- Popper K., *Logika odkrycia naukowego*, Warszawa 2002.
- Powell G., *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.
- Przyborowski K., *Bezkonkurencyjni liderzy lokalni – stan i uwarunkowania rozwoju zjawiska bezalternatywnych wyborów w polskich samorządach gminnych*, praca magisterska, Warszawa 2013.
- Rae D., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971.
- Rallings C., Thrasher M., *British Electoral Facts 1832–2006*, New York 2017.
- Reynolds A., Reilly B., Ellis A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2008.
- Rokkan S., *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 2009.
- Rosenstone S., Hansen J., *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York 1993.
- Rutkowski P., *Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia fenomenu reelekcji*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006.
- Rymarz F., *Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2014.
- Sartori G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Oxford 2005.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
- Silverman D., *Interpretacja danych jakościowych*, Warszawa 2009.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2012.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Stelmach A., *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Stępień P., *Relacje pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Koluszki*, praca magisterska, Łódź 2014.



- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A., *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016.
- Sztompka P., *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2012.
- Taagepera R., *Predicting Party Sizes: the Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford 2007.
- Tarkowski J., *Patroni i klienci. Socjologia świata polityki*, t. 2, Warszawa 1994.
- Tatsuaki O., *Receipt-free Electronic Voting Schemes for Large Scale Elections*, [w:] *International Workshop on Security Protocols*, red. B. Christianson, B. Crispo, M. Lomas, M. Roe, Heidelberg 1997.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012.
- Warren M., *A Second Transformation of Democracy?*, [w:] *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, red. B. Cain, R. Dalton, S. Scarrow, New York 2003.
- Weiss R., *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, New York 2005.
- Wills G., *Lincoln at Gettysburg: The Words that Remade America*, New York 1992.
- Winczorek P., *Wybory do rad gmin*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992.
- Wiszniewski R., *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 2009.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012.
- Yin R., *Studium przypadku w badaniach naukowych: projektowanie i metody*, Kraków 2015.
- Young H., *Sprawiedliwy podział*, Warszawa 2003.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.

## ARTYKUŁY NAUKOWE

- Abramowitz A., Alexander B., Gunning M., *Don't Blame Redistricting for Uncompetitive Elections*, „Political Science and Politics” 2006, nr 39(1).
- Almond G., *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, nr 18(3).
- Ansolabehere S., Snyder J. M., *The Incumbency Advantage in US Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000*, „Election Law Journal” 2002, nr 1(3).

- Antoszewski A., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej. Model normatywny, przyczyny i konsekwencje*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVII.
- Bała P., *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 128(3).
- Bartnicki S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr 11.
- Bartnicki S., *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „Studia Wyborcze” 2017, t. XXIII.
- Basham P., Polhill D., *Uncompetitive Elections and the American Political System*, „Policy Analysis” 2005, nr 547.
- Benoit K., *Models of Electoral System Change*, „Electoral Studies” 2004, nr 23(3).
- Blais A., Carty R. K., *The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor*, „British Journal of Political Science” 1991, nr 21(1).
- Brennan G., Buchanan J., *Voter Choice: Evaluating Political Alternatives*, „American Behavioral Scientist” 1984, nr 28(2).
- Burden B. C., Snyder R., *Explaining Uncontested Seats in Congress and State Legislatures*, „American Politics Research” 2021, nr 49(3).
- Canon D. T., Sousa D. J., *Party System Change and Political Career Structures in the US Congress*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, nr 17(3).
- Caramani D., *The End of Silent Elections: The Birth of Electoral Competition 1832–1915*, „Party Politics” 2003, nr 9(4).
- Caul M., *Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis*, „Journal of Politics” 2001, nr 63(4).
- Converse P., Clausen A., Miller W., *Electoral Myth and Reality: the 1964 Election*, „American Political Science Review” 1965, nr 59(2).
- Cover A. D., Mayhew D. R., *Congressional Dynamics and the Decline of Competitive Congressional Elections*, „Congressional Quarterly Press” 1977, nr 1.
- Cox G. W., Morgenstern S., *The Incumbency Advantage in Multimember Districts: Evidence from the US States*, „Legislative Studies Quarterly” 1995, nr 20(3).
- Czerw J., *Wybory do rady powiatu na podstawie przepisów kodeksu wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XVI.
- Diamond L., *Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, nr 13(2).
- Dojwa K., Placety J., *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

- Downs A., *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, „Journal of Political Economy” 1957, nr 65(2).
- Drzonek M., *Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014 r.*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1.
- Erikson R. S., *The Advantage of Incumbency in Congressional Elections*, „Polity” 1971, nr 3(3).
- Farrell D., McAllister I., *1902 and the Origins of Preferential Electoral Systems in Australia*, „Australian Journal of Politics & History” 2005, nr 51(2).
- Flis J., *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 20.
- Flis J., Stolicki D., *JOW-y w gminach: lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 79(3).
- Gelman A., King G., *Estimating Incumbency Advantage without Bias*, „American Journal of Political Science” 1990, nr 4(34).
- Gelman A., King G., *Systemic Consequences of Incumbency Advantage in US House Elections*, „American Journal of Political Science” 1991, nr 35(1).
- Gendźwiłł A., *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 40(2).
- Gendźwiłł A., *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 224(1).
- Gendźwiłł A., Żółtak T., *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 47(1).
- Gendźwiłł A., Żółtak T., Rutkowski J., *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4(62).
- Glazer A., Grofman B., Robbins M., *Partisan and Incumbency Effects of 1970s Congressional Redistricting*, „American Journal of Political Science” 1987, nr 31(3).
- Górecki M., *Głosowanie przyjacielsko-sąsiedzkie. Przyczynek do badań w kontekście polskim*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2015, nr 3(1).
- Górecki M., *Uncertainty Is (Usually) Motivating: Election Closeness and Voter Turnout in 2002 and 2006 City President Elections in Poland*, „Polish Sociological Review” 2009, nr 166(2).
- Górecki M., Marsh M., *Not Just ‘Friends and Neighbours’: Canvassing, Geographic Proximity and Voter Choice*, „European Journal of Political Research” 2012, nr 51(5).
- Holbrook T. M., Van Dunk E., *Electoral Competition in the American States*, „American Political Science Review” 1993, nr 87(4).

- Hryniewicz J., *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2(2).
- Kahneman D., *Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics*, „American Economic Review” 2003, nr 93(5).
- Karp J., Banducci S., *Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behavior*, „British Journal of Political Science” 2008, nr 38(2).
- Konisky D., Ueda M., *The Effects of Uncontested Elections on Legislator Performance*, „Legislative Studies Quarterly” 2010, nr 36(2).
- Krouwel A., *Otto Kirchheimer and the Catch-all Party*, „West European Politics” 2003, 26(2).
- Kukołowicz P., Górecki M., *When Incumbents Can Only Gain: Economic Voting in Local Government Elections in Poland*, „West European Politics” 2018, nr 41(3).
- Lay C., Hanif H., Rohman N., *The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura*, „Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs” 2017, nr 39(3).
- Lijphart A., *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85*, „American Political Science Review” 1990, nr 84(2).
- Linehan W., Schrodtt P., *Size, Competitiveness, and the Probability of Influencing an Election*, „Political Methodology” 1982, nr 8(3).
- Lloyd T., *Uncontested Seats in British General Elections 1852–1910*, „The Historical Journal” 1965, nr 8(2).
- Łukowski W., *O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3(15).
- Mackerras M., McAllister I., *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies” 1999, nr 18(2).
- Mann T. E., Wolfinger R. E., *Candidates and Parties in Congressional Elections*, „American Political Science Review” 1980, nr 74(3).
- Marland A., *The Electoral Benefits and Limitations of Incumbency*, „Canadian Parliamentary Review” 1998, nr 21(4).
- Masket S. E., Winburn J., Wright G. C., *The Gerrymanderers Are Coming! Legislative Redistricting Won't Affect Competition or Polarization Much, No Matter Who Does It*, „Political Science and Politics” 2012, nr 45(1).
- Mazurkiewicz M., *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 21(79).
- McCallum R. B., *The Study of Psephology*, „Parliamentary Affairs” 1954, nr 8(4).
- Michalak B., *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do parlamentu Europejskiego jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. X.

- Mider D., *Głosowanie przez Internet a demokracja*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 20.
- Mordwiłko J., *Wybory komunalne – z prac nad udoskonaleniem prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- Mordwiłko J., *Wybory komunalne z praktyki stosowania prawa wyborczego do rad gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- Myers A. S., *Changing Patterns of Uncontested Seats in Southern State Legislative Elections, 1984–2012*, „Social Science Quarterly” 2018, nr 99(2).
- Newton K., *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1982, nr 30(2).
- Pierzgalski M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 218(3).
- Pierzgalski M., Stępień P., *A Peculiar Interpretation of the Constitutional Principle of “One Person, One Vote” in Poland: Voter (In)equality in the Elections to 1,200 Local Legislatures*, „East European Politics and Societies” 2017, nr 31(4).
- Pierzgalski M., Stępień P., *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII.
- Ptak A., *Wybory sołtysów i rad sołeckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 49(3).
- Rallings C., Thrasher M., Denver D., *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 31(4).
- Ranney A., *Thirty Years of „Psephology”*, „British Journal of Political Science” 1976, nr 6(2).
- Reilly B., *The Global Spread of Preferential Voting: Australian Institutional Imperialism?*, „Australian Journal of Political Science” 2004, nr 39(2).
- Rose R., Mossawir H., *Voting and Elections: A Functional Analysis*, „Political Studies” 1967, nr 15(2).
- Samuels D., Snyder R., *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science” 2001, nr 31(4).
- Sharman C., *Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case*, „Party Politics” 2003, nr 9(6).
- Sharman C., Moon J., Smith G., *The Party System and Change of Regime: The Structure of Partisan Choice in Tasmania and Western Australia*, „Australian Journal of Political Science” 1991, nr 26(3).
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 79(2).

- Sokala A., *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przeгляд Sejmowy” 1995, nr 3(11).
- Squire P., *Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections*, „Studies Quarterly” 1989, nr 14(2).
- Squire P., *Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, nr 17(1).
- Squire P., *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, nr 25(1).
- Stępień P., *Perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XIX.
- Swianiewicz P., *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11.
- Swianiewicz P., *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróznicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4.
- Śliwiński A., *Metaforyczne ujęcie dobra państwa w politycznej teorii Platona*, „Magazyn Filozoficzny HYBRIS” 2012, nr 17.
- Tversky A., Kahneman D., *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, „Science” 1981, nr 211(4481).
- Uppal Y., *The Disadvantaged Incumbents: Estimating Incumbency Effects in Indian State Legislatures*, „Public Choice” 2009, nr 38(1).
- Van der Kolk H., *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, nr 33(2).
- Weber R. E., Tucker H. J., Brace P., *Vanishing Marginals in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1991, nr 16(1).
- Wojtasik W., *Podstawowe wymiary manipulacji wyborczych*, „Vademecum Śląsk. Wybory samorządowe 2014 w województwie śląskim” 2014, nr 214(2).
- Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2017, nr 41(1).
- Wrighton M., Squire P., *Uncontested Seats and Electoral Competition for the US House of Representatives over Time*, „The Journal of Politics” 1997, nr 59(2).
- Zuckerman A., *The Concept Political Elite, Lessons from Mosca and Pareto*, „The Journal of Politics” 1977, nr 39(2).
- Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- Żyromski M., *Rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych*, „Przeгляд Politologiczny” 2016, nr 3.

## ARTYKUŁY PRASOWE

- Burda E., *Był tylko jeden kandydat na wójta a i tak przegrał. Radni wybrali sami*, <https://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/byl-tylko-jeden-kandydat-na-wojta-a-i-tak-przegral-radni-wybrali-sami,n,141209936.html> [dostęp: 20.07.2018].
- Crook C., *Opinion: Is it Time to Stop the Speaker Running Unopposed in Elections?*, <http://citiblog.co.uk/2015/05/04/opinion-is-it-time-to-stop-the-speaker-running-unopposed-in-elections> [dostęp: 12.06.2017].
- Czernek D., *Wybory w Jasienicy, cz. III*, <http://www.mazancowice.net/index.php/mazancowice/felietony/359-wybory-w-jasienicy-czesc-iii> [dostęp: 3.07.2017].
- Flint R., *Uncontested Council Election Seats – ‘Mockery of Democracy’*, <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-39751858> [dostęp: 7.06.2017].
- Jaworska P., *Sondaż. Ograniczenie do dwóch kadencji?*, <https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/dwie-kadencja-dla-samorzadow-polacy-chca-isc-krok-dalej-sondaz-aa-Ud2q-NFE2-uCY5.htmlsondaz> [dostęp: 24.05.2018].
- Orchard R., *The Unusual Battle in Speaker’s Seat*, <http://www.bbc.com/news/election-2015-32533034> [dostęp: 12.06.2017].
- PiS. *Priorytetem w 2018 roku – wybory samorządowe. Do 30 czerwca spotkania w każdej gminie*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1094792,pis-priorytetem-w-2018-roku-wybory-samorzadowe.html> [dostęp: 12.09.2018].
- Roszak M., Roś E., *Projekt PiS: m.in. dwukadencyjność wójtów, burmistrzów, prezydentów; reforma PKW*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1161571%2Cprojekt-pis-min-dwukadencyjnosc-wojtow-burmistrzow-prezydentow%3B-reforma-pkw.html> [dostęp: 12.01.2018].
- Siedziako M., *Głosowanie bez skreśleń*, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uOvu4fy21-gJ:www.polska1918-89.pl/pdf/glosowanie-bez-skreslen,1623.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 15.05.2016].
- Szaniawski P., *Sondaż. Czy już czas ograniczyć kadencje burmistrzów?*, <http://grm-rpwebvarnish.newscyclecloud.com/Polityka/171118950-Sondaz-Czy-juz-czas-ograniczyc-kadencje-burmistrzow.html> [dostęp: 19.11.2018].
- Woo E., *Stephen L. Zetterberg Dies at 92; Democratic Attorney’s Early Elective Loss Helped Set Nixon on Winning Course*, „Los Angeles Times” 2009, <http://www.latimes.com/local/obituaries/la-me-stephen-zetterberg-4-2009feb04-story.html> [dostęp: 12.03.2017].

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Australian Politics and Election Database, The University of Western Australia*, <http://elections.uwa.edu.au/> [dostęp: 1.05.2017].

- Ballotpedia MMD*, [https://ballotpedia.org/State\\_legislative\\_chambers\\_that\\_use\\_multi-member\\_districts](https://ballotpedia.org/State_legislative_chambers_that_use_multi-member_districts) [dostęp: 21.04.2017].
- Ballotpedia Images*, [https://ballotpedia.org/wiki/images/1/1e/Mmd\\_map.jpg](https://ballotpedia.org/wiki/images/1/1e/Mmd_map.jpg) [dostęp: 21.04.2017].
- Central Tibetan Administration*, <http://tibet.net/2015/12/election-commission-declares-result-of-preliminary-election-for-sikyong-and-tibetan-parliament-in-exile/> [dostęp: 17.05.2016].
- Comparison of State Legislative Salaries*, [https://ballotpedia.org/Comparison\\_of\\_state\\_legislative\\_salaries](https://ballotpedia.org/Comparison_of_state_legislative_salaries) [dostęp: 29.04.2017].
- Election 2017: The Result in Maps and Charts*, <http://www.bbc.com/news/election-2017-40176349> [dostęp: 6.06.2017].
- End Gerrymandering and The House of Unrepresentatives*, <http://paulwitt.wordpress.com/> [dostęp: 20.03.2016].
- Federal Election Statistics & Data – Harvard Databases*, [http://guides.library.harvard.edu/hks/campaigns\\_elections](http://guides.library.harvard.edu/hks/campaigns_elections) [dostęp: 12.03.2017].
- General Election Results 1885–1979 in UK*, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8647/> [dostęp: 12.08.2017].
- Incumbent Advantage*, <https://www.opensecrets.org/overview/incumbents.php> [dostęp: 28.04.2017].
- Kennon A., *The Election of the Speaker: Myth and Reality*, <https://constitution-unit.com/2017/06/10/the-election-of-the-speaker-myth-and-reality/> [dostęp: 12.06.2017].
- Klarner C., *Competitiveness in State Legislative Elections: 1972–2014*, [https://ballotpedia.org/Competitiveness\\_in\\_State\\_Legislative\\_Elections:\\_1972-2014](https://ballotpedia.org/Competitiveness_in_State_Legislative_Elections:_1972-2014) [dostęp: 15.04.2017].
- Lee A., *Incumbency, Parties, and Legislatures: Theory and Evidence from India*, [www.rochester.edu/college/faculty/...lee/wp.../incumbency5.pdf](http://www.rochester.edu/college/faculty/...lee/wp.../incumbency5.pdf) [dostęp: 28.04.2017].
- Majority-minority Districts*, [https://ballotpedia.org/Majority-minority\\_districts](https://ballotpedia.org/Majority-minority_districts) [dostęp: 21.04.2017].
- Realigning Elections*, <http://www.hank-edmondson.com/amgovchapt7/realigning-elections.html> [dostęp: 28.03.2017].
- Roll Call's 2018 Election Guide*, <http://media.cq.com/electionguide/> [dostęp: 3.07.2017].
- Smith R., *Voting and Elections*, The State Library of New South Wales, <http://legalanswers.sl.nsw.gov.au/hot-topics-84-voting-and-elections/malapportionment-and-one-vote-one-value> [dostęp: 2.05.2017].
- Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o poselskich projektach ustaw: a) ordynacja wyborcza do rad gmin /druk nr 193 i 193A/, b) ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw /druk nr 213/, c) ordynacja wyborcza*



- do organów stanowiących samorządu terytorialnego /druk 215/, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/5337FC097B56739EC1256B730039A712?OpenDocument> [dostęp: 20.06.2016].
- State Legislatures with Term Limits*, [https://ballotpedia.org/State\\_legislatures\\_with\\_term\\_limits](https://ballotpedia.org/State_legislatures_with_term_limits) [dostęp: 29.04.2017].
- Stępień P., *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 1*, <http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/23/25-lat-samorzadu-terytorialnego-w-polsce> [dostęp: 28.05.2016].
- Stępień P., *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 2*, <http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/24/25-lat-samorzadu-terytorialnego-w-polsce-cz-2/> [dostęp: 28.05.2016].
- Tasmania's Hare-Clark Electoral System*, *Tasmanian Electoral Commission*, <https://www.tec.tas.gov.au/Info/Publications/HareClark.html> [dostęp: 2.03.2017].
- The Elections Centre*, [http://www.electionscentre.co.uk/?page\\_id=3755](http://www.electionscentre.co.uk/?page_id=3755) [dostęp: 6.06.2017].
- UK Election Statistics: 1918–2017*, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529> [dostęp: 5.06.2017].
- Voting and Election Laws and History*, <https://www.usa.gov/election-results#item-212239> [dostęp: 12.03.2017].
- Wizualizacja wyborów samorządowych*, [http://pkw.gov.pl/317\\_Wybory\\_samorzadowe\\_i\\_referenda\\_lokalne](http://pkw.gov.pl/317_Wybory_samorzadowe_i_referenda_lokalne) [dostęp: 5.01.2017].
- Wizualizacja wyborów samorządowych – sejmiki*, <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/> [dostęp: 5.01.2017].
- Wizualizacja wyborów samorządowych 2014 – kandydaci*, <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/> [dostęp: 23.11.2016].

## INNE

- Bartnicki S., *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów, burmistrzów*, wersja robocza artykułu będącego w druku, archiwum prywatne.
- Bogdanor V., *English Local Election 2011*, „The Report of Electoral Reform Society” 2011.
- Bogdanowicz M., *Odpowiedź PKW na zapytanie autora*, archiwum prywatne.
- Curtice J., *2012 Scottish Local Government Elections*, „The Report of Electoral Reform Society” 2012.
- Cybulska A., *Prestiż zawodów*, *Komunikat z Badań BS/164/2013*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013.
- Czapiński J., Panek T., *Raport: Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, „Contemporary Economics” 2015, nr 9(4).

- European Social Survey: Round 7*, <https://www.europeansocialsurvey.org/> [dostęp: 15.06.2018].
- Fazekas M., *The Cost of One-Party Councils: Lack of Electoral Accountability and Public Procurement, Corruption*, „Report for The Electoral Reform Society” 2015, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T-Rkciv9mlUJ:https://www.electoral-reform.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/The-Cost-of-One-Party-Councils.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 7.06.2017].
- Gendźwiłł A., *Zmiany niezauważone?*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek., Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2015.
- Swianiewicz P., *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, Warszawa 2014.



# Spis rysunków

Rysunek 1.1. Związki pomiędzy rywalizacyjnością a konkurencyjnością elekcji	53
Rysunek 1.2. Klasyfikacja wyborów konkurencyjnych	56
Rysunek 1.3. Klasyfikacja wyborów niekonkurencyjnych	58
Rysunek 2.1. Plan realizacji celów i zadań	74
Rysunek 3.1. Liczba mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych w latach 1912–2016	102
Rysunek 3.2. Liczba mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca głównym partiom politycznym w latach 1912–2016	104
Rysunek 3.3. Liczba mandatów niekonkurencyjnych w stanach tzw. Południa do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca głównym partiom politycznym w latach 1912–2016	107
Rysunek 3.4. Udział procentowy mandatów obsadzanych bez głosowania do Izby Reprezentantów i parlamentów stanowych w okresie 1988–1996	109
Rysunek 3.5. Procentowy stosunek mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Australii	126
Rysunek 3.6. Liczba mandatów obsadzanych bez głosowania do izb niższych legislatur stanowych w Australii	128
Rysunek 3.7. Stosunek procentowy mandatów niekonkurencyjnych do Izby Gmin w latach 1868–2017	138
Rysunek 3.8. Stosunek procentowy mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych częściach składowych UK w latach 1975–2003	143
Rysunek 4.1. Sposoby obsadzenia mandatu radnego w zależności od liczby zarejestrowanych list	168

Rysunek 4.2. Sposoby obsadzenia mandatu wójta/burmistrza/prezydenta w zależności od liczby zarejestrowanych kandydatów	170
Rysunek 4.3. Indeksy niekonkurencyjności wyborów samorządowych w Polsce w latach 1998–2014	173
Rysunek 4.4. Wykresy pudełkowe (ang. <i>box-plots</i> ) przedstawiające rozkłady wartości % wskaźnika <i>Ue</i> dla mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych cyklach wyborczych	180
Rysunek 4.5. Dynamika wyborów niekonkurencyjnych	182
Rysunek 4.6. Odsetek (%) różnych typów gmin z mandatami niekonkurencyjnymi względem wszystkich gmin danych kategorii w poszczególnych elekcjach	186
Rysunek 4.7. Procent gmin z mandatami niekonkurencyjnymi w 2014 r. względem liczby mieszkańców	188
Rysunek 4.8. Rozkład procentowy okręgów wyborczych w zależności od ich struktury (WOW/JOW) w latach 2002–2010	191
Rysunek 4.9. Gminy z wyborami niekonkurencyjnymi w 2014 r.	194
Rysunek 4.10. Wykresy pudełkowe (ang. <i>box-plots</i> ) przedstawiające rozkłady wartości % wskaźnika <i>Ue</i> dla mandatów niekonkurencyjnych w zależności od liczby kandydatów na wójtów	197
Rysunek 5.1. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Zaznacz czynniki, które mogą wpływać na niewielką podaż kandydatów na radnych w Pana/Pani gminie. Proszę wybrać maksymalnie 5 najważniejszych czynników lub alternatywnie dopisać własne”	206
Rysunek 5.2. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Który czynnik z poprzedniego pytania wydaje się Panu/Pani najważniejszy?”	208
Rysunek 5.3. Rozkład zakodowanych odpowiedzi respondentów na pytanie: „Co Pana/Pani zdaniem powoduje, że mieszkańcy Waszej gminy nie chcą kandydować na radnych? Proszę spróbować znaleźć zdiagnozować przyczynę”	209
Rysunek 5.4. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ocenić w skali od 0 do 5, jaki jest Pana/Pani zdaniem poziom zadowolenia mieszkańców z prowadzonej przez wójta i radnych polityki rozwoju Waszej gminy”	214
Rysunek 5.5. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Część osób jest zdania, że radni w swojej pracy są podporządkowani w całości polityce wójta, inni uważają natomiast, że to radni często mają przemożny wpływ na wójta. Proszę w skali od 0 do 5 wyrazić swoje zdanie w tej kwestii”	216
Rysunek 5.6. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Wybory samorządowe, w których kandyduje jedna osoba, są według części	

- osób uważane za niedemokratyczne (argument: brakuje alternatyw wyborczych), a przez innych za w pełni demokratyczne (argument: nikt formalnie nie zabrania ludziom kandydować). Proszę w skali od 0 do 5 wyrazić swój osobisty pogląd w tej kwestii” 223
- Rysunek 5.7. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ocenić w skali od 0 do 5 aktywność partii politycznych na terenie Państwa gminy” 231
- Rysunek 5.8. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jak oceniliby/-aby Pan/Pani w skali od 0 do 5 aktywność społeczno-polityczną mieszkańców w Pana/Pani gminie?” 234
- Rysunek 5.9. Rozkład (%) odpowiedzi respondentów na pytanie: „Według Pana/Pani odczucia mieszkańcy Waszej gminy są na tle innych, polskich gmin...” 234
- Rysunek 5.10. Rozkład odpowiedzi respondentów na dwa pytania: pytanie nr 16 – „Proszę ustosunkować się do zdania: Parlament powinien wprowadzić ograniczenie liczby kadencji wójtów”; pytanie nr 17 – „Proszę ustosunkować się do zdania: Parlament powinien wprowadzić ograniczenie liczby kadencji radnych” 239
- Rysunek 5.11. Rozkład (%) odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ustosunkować się do zdania: Mieszkańcy tej gminy mogą nie chcieć angażować się w politykę lokalną w obawie o możliwe negatywne następstwa dla nich samych lub osób dla nich najbliższych” 241
- Rysunek 5.12. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani w skali od 0 do 5 sytuację społeczno-gospodarczą w gminie?” 248
- Rysunek 5.13. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę ocenić w skali od 0 do 5 poziom wywiązywania się radnych w Pana/Pani gminie ze swoich obowiązków” 249
- Rysunek 5.14. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Czy radni, którzy nie mieli jako kandydaci konkurentów w poprzednich wyborach samorządowych (2014), byli Pana/Pani zdaniem bardziej rozpoznawalni (znani ze swojej społecznej lub zawodowej aktywności) wśród mieszkańców niż radni, którzy musieli rywalizować o mandat z innymi kandydatami?” 250
- Rysunek 5.15. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „W Państwa gminie wielu kandydatów na radnych w poprzednich wyborach samorządowych (2014) nie miało ani jednego kontrkandydata. Czy kiedykolwiek zastanawiał/-a się Pan/Pani, dlaczego tak się dzieje?” 251

- Rysunek 5.16. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Proszę zaznaczyć najbliższe Panu/Pani stanowisko: problem kandydowania tylko jednej osoby w wyborach do rad gminnych w skali całego kraju” 252
- Rysunek 5.17. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie: „Co Pana/Pani zdaniem powinno przewidywać prawo wyborcze w sytuacji, gdy w danym okręgu wyborczym kandydat na radnego nie ma żadnego innego konkurenta?” 254

# Spis tabel

Tabela 1.1. Rodzaje wyborów według typologizacji Nohlena	44
Tabela 2.1. Cele i zadania szczegółowe	73
Tabela 2.2. Hipotetyczny pomiar indeksu niekonkurencyjności w zależności od przyjętej perspektywy analitycznej	79
Tabela 4.1. Elementy systemów wyborczych w wyborach samorządowych 1990–2014	156
Tabela 4.2. Częstotliwość mandatów i okręgów niekonkurencyjnych dla organów stanowiących w latach 1998–2014	173
Tabela 4.3. Przypadki rad z przynajmniej jednym mandatem niekonkurencyjnym dla poszczególnych cykli wyborczych	175
Tabela 4.4. Wybrane wskaźniki statystyk opisowych dla % mandatów niekonkurencyjnych w poszczególnych elekcjach	178
Tabela 4.5. Klasyfikacja obszarów wyborczych w j.s.t. w oparciu o kryterium konkurencyjności elekcji	181
Tabela 4.6. Powtarzalność i ciągłość zjawiska wyborów niekonkurencyjnych dla gmin	183
Tabela 4.7. Zjawisko wyborów niekonkurencyjnych dla gmin miejskich (1), wiejskich (2) i miejsko-wiejskich (3)	185
Tabela 4.8. Przeciętna liczba gmin z wyborami niekonkurencyjnymi względem ogólnej liczby gmin w każdym z województw wyrażona w wartościach procentowych (1998–2014)	192
Tabela 4.9. Zależność pomiędzy liczbą zarejestrowanych kandydatów do organów wykonawczych a radami gmin z wyborami niekonkurencyjnymi w 2014 r.	196
Tabela 5.1. Klasyfikacja odpowiedzi na pytanie nr 8 zgodnie z przyjętą konwencją grupującą odpowiedzi respondentów	207



Tabela 5.2. Przykładowe wypowiedzi respondentów (przytoczone bezpośrednio) na pytanie nr 15: „Co Pana/Pani zdaniem powoduje, że mieszkańcy Waszej gminy nie chcą kandydować na radnych? Proszę spróbować zwięźle zdiagnozować przyczynę”	210
Tabela 5.3. Hipotetyczna liczba mandatów obsadzanych bez głosowania w wyborach radnych (na przykładzie okręgów jednomandatowych w gminie do 20 tys. mieszkańców) w zależności od zaistnienia czynnika konkurencyjności elekcji w wyborach wójtów (wystąpienie kontrkandydata)	212
Tabela 5.4. Fikcyjne przykłady ilustrujące mechaniczny efekt powstania tzw. „wysp niekonkurencyjności” na skutek zastępowania okręgów wielomandatowych okręgami jednomandatowymi	219
Tabela 5.5. Strategie wójtów studzące konkurencyjność wyborów samorządowych	243

# Indeks osób

- Abramowitz A. 111, 112, 116, 118, 120, 272  
Ahuja S. 116, 268  
Alexander B. 111, 112, 116, 118, 120, 272  
Almond G. 29, 272  
Ansolabehere S. 117, 118, 272  
Antoszewski A. 16, 31, 42, 46, 56, 267, 268, 273
- Babbie E. 17, 85, 88, 91, 92, 268  
Bäcker R. 17, 84, 269  
Bäck H. 230, 269  
Bała P. 244, 273  
Banaszak B. 14, 33, 66, 159, 268, 269  
Banducci S. 177, 275  
Bartkowski J. 220, 268  
Bartnicki S. 18, 84, 88, 199, 238, 273, 280  
Basham P. 112, 116, 123, 273  
Beetham D. 29  
Benoit K. 273  
Bercow J. 149  
Betkiewicz W. 17, 85, 268  
Biszytyga A. 14, 66, 159, 269  
Black E. 108, 268  
Black M. 108, 268  
Blais A. 219, 273
- Bogdanor V. 142, 144, 280  
Bogdanowicz M. 177, 280  
Brace P. 122, 277  
Brennan G. 53, 273  
Bruczuk K. 255  
Buchanan J. 53, 273  
Bukowski M. 232, 268  
Burda E. 255, 278  
Burden B. 15, 273
- Campbell J. 116, 268  
Canon D. 105, 108, 268, 273  
Caramani D. 15, 16, 68, 79, 139, 140, 146, 268, 273  
Carson J. 100, 120, 270  
Carty R. 145, 219, 268, 273  
Caul M. 35, 273  
Chmaj M. 17, 35, 268  
Clausen A. 107, 273  
Converse P. 107, 273  
Cover A. 100, 273  
Cox G. 115, 118, 268, 273  
Craig F. 137, 145, 268  
Creswell J. 17, 66, 75, 84, 268  
Crewe I. 23, 268  
Crook C. 149, 278  
Curtice J. 144, 280  
Cybulska A. 237, 280

## Indeks osób

- Czapiński J. 235, 280  
Czaplicki K. 17, 165, 269, 271  
Czerw J. 167, 273  
Cześniak M. 17, 22, 25–29, 187, 269
- Dahl R. 16, 25, 27–29, 44, 269  
Dauter B. 17, 165, 167, 269, 271  
Denver D. 15, 68, 141–143, 276  
Dewhirst R. 116, 268  
Diamond L. 44, 273  
Dojwa K. 245, 246, 273  
Dolnicki B. 70, 160, 216, 269, 273  
Downs A. 16, 274  
Drzonek M. 230, 274  
Durkheim É. 225, 269
- Ellis A. 55, 271  
Erikson R. 118, 274
- Fallend F. 230, 269  
Farrell D. 129, 131, 274  
Fazekas M. 143, 281  
Feja-Paszkiwicz A. 14, 66, 159, 269  
Fenno R. 57, 269  
Fife B. 107, 269  
Fishkin J. 16, 26, 269  
FitzRoy E. 149  
Flint R. 143, 278  
Flis J. 67, 198, 199, 218, 230, 232, 268, 274, 281  
Fowler L. 53, 269  
Frydrych A. 218, 281  
Frydrych-Depka A. 14, 66, 159, 161, 269
- Gajda J. 17, 84, 87, 269  
Gallagher M. 42, 131, 269  
Galster J. 161, 269  
Garlicki L. 40, 269  
Gelman A. 68, 118, 274  
Gendźwiłł A. 14, 15, 17, 18, 54, 66, 67, 184, 189, 199, 200, 202, 218, 230, 238, 239, 255, 272, 274, 281  
Gerry E. 38, 118, 268  
Giedz M. 17, 84, 269
- Gilewicz J. 17, 66, 268  
Glazer A. 112, 274  
Goldwater B. 107, 108, 118  
Górecki M. 18, 46, 117, 218, 274, 275  
Grabowska M. 24, 25, 269  
Grofman B. 16, 112, 270, 274  
Gunning M. 111, 112, 116, 118, 120, 272
- Haman J. 17, 85, 268, 270  
Hanif H. 15, 68, 275  
Hansen M. 105, 271  
Harve M. 30  
Heinelt H. 230, 269  
Herbut R. 56, 268  
Hess A. 232, 268  
Holbrook T. 110, 274  
Hryniewicz J. 230, 275  
Hughes C. 133, 134, 270  
Hunter D. 100  
Huntington S. 26, 270
- Ignits G. 230, 269
- Jabłoński A. 52, 272  
Jacobson G. 100, 120, 270  
Jaskiernia J. 166, 270  
Jaworska P. 240, 278  
Jaworski S. 17, 165, 269, 271  
Johnson J. 17, 88, 90, 107, 108, 270  
Jurek S. 116, 268
- Kahneman D. 237, 275, 277  
Kamiński M. 42, 270  
Karp J. 177, 275  
Katz J. 118, 268  
Kačka K. 47, 270  
Keefe W. 106, 270  
Kennon A. 148, 279  
King G. 68, 118, 274  
Kirchheimer O. 47, 275  
Klarner C. 108, 279  
Konisky D. 109, 275  
Konopacki S. 47, 270  
Kowalak T. 24, 270

- Kozłowski R. 73, 270  
 Krasnowolski A. 41, 42, 270  
 Krouwel A. 47, 275  
 Kukołowicz P. 117, 275  
 Kurniewicz A. 15, 202, 255, 272  
  
 Lay C. 15, 68, 275  
 Lee A. 119, 279  
 Levitsky S. 47, 270  
 Levitt J. 16, 112, 270  
 Lijphart A. 16, 219, 270, 275  
 Lincoln A. 24, 272  
 Linehan W. 189, 275  
 Linz J. 31, 270  
 Lipset S. 29, 44, 270  
 Lloyd S. 149  
 Lloyd T. 15, 67, 71, 139, 141, 275  
  
 Łukomska J. 15, 202, 255, 272  
 Łukowski W. 238, 242, 275  
  
 Mackerras M. 134, 275  
 Mann T. 100, 275  
 Marland A. 119, 275  
 Marsh M. 145, 218, 268, 274  
 Masket S. 110, 112, 275  
 Mayhew D. 100, 273  
 McAllister I. 129, 131, 134, 274, 275  
 McCallum R. 23, 275  
 Miastowska-Daszkiewicz K. 166, 270  
 Michalak B. 17, 33, 41, 58, 65, 130,  
     163, 218, 271, 275, 281  
 Mider D. 276  
 Miller G. 107, 269  
 Miller W. 107, 273  
 Mitchell P. 131, 269  
 Moon J. 125, 276  
 Mordwiłko J. 161, 162, 276  
 Morgenstern S. 115, 273  
 Mossawir H. 30, 276  
 Mycoff J. 17, 88, 90, 270  
  
 Newton K. 18, 189, 276  
 Niewiadomski Z. 161, 272  
  
 Nohlen D. 16, 32, 44, 50, 53, 270, 287  
 Norris P. 31, 270  
  
 Ogul M. 106, 270  
 Onasz M. 31, 45, 54, 270  
 Orchard R. 150, 278  
 Ossowska M. 25, 270  
  
 Palombara J. 55, 270  
 Panek T. 235, 280  
 Parenti M. 24, 271  
 Pareto V. 41, 277  
 Piasecki A. 155, 175, 271  
 Piekara A. 161, 272  
 Pierzgalski M. 17, 18, 30, 38, 42, 111,  
     114, 130, 147, 185, 271, 276  
 Placety J. 245, 246, 273  
 Polhill D. 112, 116, 123, 273  
 Popper K. 271  
 Powell G. 41, 271  
 Przyborowski K. 199, 271  
 Ptak A. 218, 276  
  
 Raciborski J. 220, 238, 268, 271  
 Rae D. 56, 156, 271  
 Rallings C. 13, 15, 68, 72, 137, 141–  
     143, 147, 148, 185, 271, 276  
 Ranney A. 23, 276  
 Reilly B. 55, 130, 271, 276  
 Reynolds A. 55, 271  
 Reynolds H. 17, 88, 90, 270  
 Robbins M. 112, 274  
 Rohman N. 15, 68, 275  
 Rokkan S. 44, 271  
 Rosenstone J. 105, 271  
 Rose R. 30, 276  
 Roszak M. 92, 278  
 Roś E. 92, 278  
 Rutkowski J. 14, 18, 54, 66, 189, 200,  
     202, 218, 274, 281  
 Rutkowski P. 238, 271  
 Rymarz F. 17, 165, 171, 269, 271  
 Samuels D. 37, 276

## Indeks osób

- Sartori G. 11, 16, 25–29, 50, 51, 61, 259, 271  
Schrodt P. 189, 275  
Schumpeter J. 9, 16, 24, 26–29, 44, 53, 54, 56, 271  
Schwarzenegger A. 111  
Serowaniec M. 14, 66, 159, 161, 269  
Sharman C. 13, 15, 67, 72, 125, 127, 131–135, 190, 276  
Siedziako M. 55, 278  
Silverman D. 85, 271  
Skotnicki K. 18, 32, 34, 54, 61, 276  
Skrzydło W. 17, 35, 268  
Smith G. 125, 276  
Smith R. 133, 279  
Snyder J. 117, 118, 272  
Snyder R. 15, 37, 273, 276  
Sobkowiak L. 52, 272  
Sokala A. 17, 33, 58, 65, 130, 161, 163, 166, 167, 271, 277  
Sokół W. 34, 35, 271  
Sousa D. 105, 273  
Squire P. 15, 57, 67, 101–103, 106, 108, 109, 114, 115, 118, 121–123, 277  
Stelmach A. 32, 271  
Stępień P. 38, 111, 114, 155, 162, 185, 225, 271, 276, 277, 280  
Stinebrickner B. 28, 269  
Stolicki D. 67, 198, 199, 274  
Swianiewicz P. 15, 18, 185, 189, 202, 229–231, 238, 255, 269, 272, 277, 281  
Szaniawski P. 240, 278  
Szawiel T. 24, 25, 269  
Szmulik B. 166, 270  
Sztompka P. 237, 272  
Szymańska A. 232, 268  
Szyzkowski W. 161, 269  
Tarkowski J. 145, 246, 272  
Tatsuaki O. 272  
Thrasher M. 15, 68, 137, 141–143, 271, 276  
Tucker H. 122, 277  
Tversky A. 237, 277  
Ueda M. 109, 275  
Uppal Y. 117, 277  
Uziębło P. 17, 33, 39, 58, 65, 130, 163, 271, 272  
Van der Kolk H. 18, 219, 277  
Van Dunk E. 110, 274  
Warren M. 57, 107, 272  
Way L. 47, 270  
Weatherill B. 149  
Weber R. 122, 277  
Weiner M. 55, 270  
Weiss R. 91, 272  
Wiatr J. 220, 268  
Wills G. 24, 272  
Winburn J. 110, 112, 275  
Winclawska R. 17, 84, 269  
Winczorek P. 161, 272  
Wiszniowski R. 52, 272  
Witkowski Z. 161, 269  
Wolfinger R. 100, 275  
Woo E. 103, 278  
Wright G. 110, 112, 275  
Wrighton M. 13, 15, 67, 72, 102, 103, 106, 108, 277  
Wrona T. 162  
Yin R. 17, 71, 86, 89, 272  
Young H. 16, 36, 268, 272  
Zuckerman A. 41, 277  
Żóltak T. 14, 17, 18, 54, 66, 184, 189, 200, 202, 274  
Żukowski A. 16, 22, 33, 272, 277  
Żyromski M. 172, 277

# Aneks

Tabela A1. Wybory wysoce niekonkurencyjne (Us > 50%) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1998–2014

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2014	gm. Baranów	mazowieckie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Bobowo	pomorskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Brzeziny	wielkopolskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Buczek	łódzkie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Buczkowice	śląskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Budry	warmińsko-mazurskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Bukowiec	kujawsko-pomorskie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Cekcyn	kujawsko-pomorskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Chaśno	łódzkie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Chelmno	kujawsko-pomorskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Chotcza	mazowieckie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33

Aneks

Tabela A1 (cd.)

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2014	gm. Chrzanów	lubelskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Czarnożyły	łódzkie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Czorsztyn	małopolskie	15	15	2	13	86,67	2	13	86,67
2014	gm. Dąbrowa	opolskie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Dębowa Łąka	kujawsko-pomorskie	15	15	1	14	93,33	1	14	93,33
2014	gm. Dobra (Szczecińska)	zachodniopomorskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Dubicze Cerkiewne	podlaskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Dzikowiec	podkarpackie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Gniewino	pomorskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Górzno	mazowieckie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Górzycza	lubuskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Gręboszów	małopolskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Irządze	śląskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Jaświły	podlaskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Kiszewo	wielkopolskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Korycin	podlaskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Kotla	dolnośląskie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Leśnica	opolskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2014	gm. Linia	pomorskie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Lipno	wielkopolskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Lipusz	pomorskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Miele-szyn	wielkopolskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Mści-wojów	dolnośląskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Mu-szyna	małopolskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Nowe Warpno	zachodnio-pomorskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Ol-szówka	wielkopolskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Pęc-ław	dolnośląskie	15	15	2	13	86,67	2	13	86,67
2014	gm. Pietrowice Wielkie	śląskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2014	gm. Płońsk	mazowieckie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Próż-ków	opolskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Rudka	podlaskie	15	15	2	13	86,67	2	13	86,67
2014	gm. Rutka-Tartak	podlaskie	15	15	0	15	100,00	0	15	100,00
2014	gm. Sie-dlisko	lubuskie	15	15	1	14	93,33	1	14	93,33
2014	gm. Stupia	łódzkie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2014	gm. Spyt-kowice	małopolskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Stu-dzienice	pomorskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2014	gm. Suszec	śląskie	15	15	1	14	93,33	1	14	93,33



## Aneks

Tabela A1 (cd.)

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2014	gm. Szulborze Wielkie	mazowieckie	15	15	1	14	93,33	1	14	93,33
2014	gm. Świekatowo	kujawsko-pomorskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2014	gm. Tuczna	lubelskie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2014	gm. Walce	opolskie	15	15	2	13	86,67	2	13	86,67
2014	gm. Zębów	opolskie	15	15	2	13	86,67	2	13	86,67
2014	gm. Żołyń	podkarpackie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2010	gm. Baruchowo	kujawsko-pomorskie	13	15	3	10	76,92	5	10	66,67
2010	gm. Bielany	mazowieckie	14	15	4	10	71,43	4	11	73,33
2010	gm. Brzeźnica	małopolskie	11	15	5	6	54,55	7	8	53,33
2010	gm. Buczek	łódzkie	11	15	2	9	81,82	2	13	86,67
2010	gm. Budziszewice	łódzkie	6	15	2	4	66,67	4	11	73,33
2010	gm. Chełmno	kujawsko-pomorskie	13	15	5	8	61,54	6	9	60,00
2010	gm. Czyże	podlaskie	10	15	4	6	60,00	7	8	53,33
2010	gm. Czyżew-Osada	podlaskie	13	15	3	10	76,92	3	12	80,00
2010	gm. Grabowo	podlaskie	12	15	5	7	58,33	7	8	53,33
2010	gm. Izbicko	opolskie	8	15	1	7	87,50	3	12	80,00
2010	gm. Kocierzew Południowy	łódzkie	15	15	4	11	73,33	4	11	73,33
2010	gm. Korycin	podlaskie	14	15	5	9	64,29	6	9	60,00

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2010	gm. Kowale Oleckie	warmińsko-mazurskie	11	15	5	6	54,55	7	8	53,33
2010	gm. Krzemieniewo	wielkopolskie	8	15	5	3	37,50	7	8	53,33
2010	gm. Lubichowo	pomorskie	8	15	3	5	62,50	6	9	60,00
2010	gm. Łososińska Dolna	małopolskie	12	15	4	8	66,67	6	9	60,00
2010	gm. Morzeszczyn	pomorskie	7	15	0	7	100,00	0	15	100,00
2010	gm. Olesno	małopolskie	10	15	4	6	60,00	6	9	60,00
2010	gm. Pilica	śląskie	11	15	2	9	81,82	5	10	66,67
2010	gm. Płoskinia	warmińsko-mazurskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2010	gm. Poświętne	podlaskie	15	15	1	14	93,33	1	14	93,33
2010	gm. Potworów	mazowieckie	9	15	1	8	88,89	1	14	93,33
2010	gm. Przeźnoś	podlaskie	11	15	2	9	81,82	3	12	80,00
2010	gm. Puńsk	podlaskie	12	15	3	9	75,00	6	9	60,00
2010	gm. Rąbino	zachodniopomorskie	8	15	5	3	37,50	6	9	60,00
2010	gm. Regnów	łódzkie	8	15	1	7	87,50	1	14	93,33
2010	gm. Rogowo	kujawsko-pomorskie	12	15	6	6	50,00	7	8	53,33
2010	gm. Ruja	dolnośląskie	10	15	4	6	60,00	6	9	60,00
2010	gm. Rutka-Tartak	podlaskie	13	15	5	8	61,54	7	8	53,33
2010	gm. Strumień	śląskie	6	15	2	4	66,67	7	8	53,33

Aneks

Tabela A1 (cd.)

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2010	gm. Subkowy	pomorskie	10	15	4	6	60,00	7	8	53,33
2010	gm. Szulborze Wielkie	mazowieckie	13	15	1	12	92,31	1	14	93,33
2010	gm. Szypiszki	podlaskie	15	15	5	10	66,67	5	10	66,67
2010	gm. Wijewo	wielkopolskie	6	15	2	4	66,67	7	8	53,33
2010	gm. Zaręby Kościelne	mazowieckie	13	15	3	10	76,92	5	10	66,67
2006	gm. Bolesław	małopolskie	9	15	1	8	88,89	3	12	80,00
2006	gm. Brzozie	kujawsko-pomorskie	10	15	2	8	80,00	2	13	86,67
2006	gm. Dziadkowice	podlaskie	13	15	3	10	76,92	5	10	66,67
2006	gm. Elbląg	warmińsko-mazurskie	13	15	5	8	61,54	5	10	66,67
2006	gm. Gręboszów	małopolskie	10	15	1	9	90,00	1	14	93,33
2006	gm. Gródek nad Dunajcem	małopolskie	11	15	3	8	72,73	4	11	73,33
2006	gm. Jaświły	podlaskie	11	15	3	8	72,73	5	10	66,67
2006	gm. Jeżów	łódzkie	11	15	2	9	81,82	6	9	60,00
2006	gm. Korycyn	podlaskie	14	15	0	14	100,00	0	15	100,00
2006	gm. Leśnica	opolskie	9	15	3	6	66,67	5	10	66,67
2006	gm. Nowy Kawęczyn	łódzkie	14	15	6	8	57,14	7	8	53,33
2006	gm. Nozdrzec	podkarpackie	6	15	0	6	100,00	0	15	100,00

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2006	gm. Perlejewo	podlaskie	15	15	3	12	80,00	3	12	80,00
2006	gm. Pietrowice Wielkie	śląskie	8	15	3	5	62,50	4	11	73,33
2006	gm. Przd-kowo	pomorskie	12	15	5	7	58,33	6	9	60,00
2006	gm. Puńsk	podlaskie	12	15	0	12	100,00	0	15	100,00
2006	gm. Rutka-Tartak	podlaskie	13	15	0	13	100,00	0	15	100,00
2006	gm. Sidra	podlaskie	11	15	0	11	100,00	0	15	100,00
2006	gm. Siennica Różana	lubelskie	7	15	2	5	71,43	5	10	66,67
2006	gm. Strzelczki	opolskie	11	15	4	7	63,64	5	10	66,67
2006	gm. Suchowola	podlaskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2006	gm. Szudziałowo	podlaskie	11	15	0	11	100,00	0	15	100,00
2006	gm. Wierzbno	mazowieckie	13	15	6	7	53,85	7	8	53,33
2006	gm. Wijewo	wielkopolskie	6	15	3	3	50,00	7	8	53,33
2006	gm. Wysokie Mazowieckie	podlaskie	15	15	6	9	60,00	6	9	60,00
2006	gm. Zambarów	podlaskie	15	15	7	8	53,33	7	8	53,33
2006	gm. Zawady	podlaskie	12	15	1	11	91,67	1	14	93,33
2002	gm. Baruchowo	kujawsko-pomorskie	13	15	5	8	61,54	7	8	53,33
2002	gm. Korycin	podlaskie	14	15	6	8	57,14	7	8	53,33

Aneks

Tabela A1 (cd.)

Rok	Nazwa	Województwo	Wszystko		Okręgi			Mandaty		
			liczba wszystkich okręgów	liczba wszystkich mandatów	liczba okręgów z głosowaniem	liczba okręgów bez głosowania	procent okręgów bez głosowania	liczba mandatów z głosowaniem	liczba mandatów bez głosowania	procent mandatów bez głosowania
2002	gm. Nowy Kawęczyn	łódzkie	14	15	6	8	57,14	6	9	60,00
1998	gm. Góra Świętej Małgorzaty	łódzkie	15	18	6	9	60,00	9	9	50,00
1998	gm. Młynarze	mazowieckie	13	15	5	8	61,54	7	8	53,33
1998	gm. Parysów	mazowieckie	18	18	7	11	61,11	7	11	61,11
1998	gm. Poświętne	podlaskie	18	18	5	13	72,22	5	13	72,22
1998	gm. Radzanów	mazowieckie	15	18	6	9	60,00	9	9	50,00
1998	gm. Rutka-Tartak	podlaskie	13	15	1	12	92,31	3	12	80,00
1998	gm. Suchowola	podlaskie	20	20	10	10	50,00	10	10	50,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela A2. Książka kodów do kwestionariusza

Książka kodów do kwestionariusza			
Instrukcja wprowadzająca	<p>Kwestionariusz dotyczy zjawiska tzw. wyborów niekonkurencyjnych, czyli sytuacji, w której podczas wyborów lokalnych zostaje zarejestrowany w danym okręgu wyborczym tylko jeden kandydat na radnego. Nie ma on zatem żadnych konkurentów. W takiej sytuacji mandat przypisuje się automatycznie osobie zarejestrowanej, tj. bez konieczności przeprowadzenia głosowania w dniu wyborów samorządowych.</p> <p>Ankieta zawiera pytania zamknięte (wymagające zaznaczenia najbliższej respondentowi odpowiedzi) oraz pytania otwarte (pozwalające na swobodne zajęcie stanowiska przez respondenta).</p> <p>Uprzejmie proszę o rzetelne wypełnianie arkusza: uważne czytanie pytań, refleksję i udzielanie informacji zgodnych z prawdą. Ankieta jest anonimowa, co oznacza, że personalia i odpowiedzi osoby wypełniającej ten formularz są bezwzględnie chronione tajemnicą badawczą. Jeżeli którekolwiek z pytań uzna Pan/Pani za zbyt drażliwe, można je pozostawić bez udzielenia odpowiedzi.</p>		
Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
1	citizen_activity	Jak oceniliby/-aby Pan/Pani w skali od 0 do 5 aktywność społeczno-polityczną mieszkańców w Pana/Pani gminie:	pytanie na skali
		0 = Brak jakiegokolwiek zaangażowania	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
2	citizen_activity2	Według Pana/Pani odczucia mieszkańcy Wąskiej gminy są na tle innych, polskich gmin:	pytanie zamknięte
		0 = Bardziej aktywni politycznie i bardziej chętni do zaangażowania się w sprawy lokalne	
		1 = Mniej aktywni politycznie i mniej chętni do zaangażowania się w sprawy lokalne	
		2 = Inne	

Aneks

Tabela A2 (cd.)

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
3	power_relationship	Część osób jest zdania, że radni w swojej pracy są podporządkowani w całości polityce wójta, inni uważają natomiast, że to radni często mają przemożny wpływ na wójta. Proszę w skali od 0 do 5 wyrazić swoje zdanie w tej kwestii:	pytanie na skali
		0 = Rada jest całkowicie podporządkowana wójtowi	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = Rada całkowicie wpływa na decyzje wójta	
4	citizen_satisfaction	Proszę ocenić w skali od 0 do 5, jaki jest Pana/Pani zdaniem poziom zadowolenia mieszkańców z prowadzonej przez wójta i radnych polityki rozwoju Waszej gminy:	pytanie na skali
		0 = Mieszkańcy są zdecydowanie niezadowoleni	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = Mieszkańcy są zdecydowanie zadowoleni	
5	us_concern	W Państwa gminie wielu kandydatów na radnych w poprzednich wyborach samorządowych (2014) nie miało ani jednego kontrkandydata. Czy kiedykolwiek zastanawiał/-a się Pan/Pani, dlaczego tak się dzieje?	pytanie półotwarte
		1 = Nie, nigdy się nad tym nie zastanawiałem/-am	
		2 = Tak, zastanawiałem/-am się nad tym, ale tylko pobieżnie	
		3 = Tak, zastanawiałem/-am się nad tym, bo byłem/-am zdumiony/-a faktem nieprzeprowadzenia głosowania w wielu okręgach wyborczych	

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
		4 = Tak, zastanawiałem/-am się nad tym, ale nie byłem/-am zaskoczony/-a nieprzeprowadzeniem głosowania w wielu okręgach wyborczych	
		5 = Tak, zastanawiałem/-am się nad tym, bo (wskaż inny powód zainteresowania tą kwestią)	
		6 = Inne	
6	future_implication	W wielu okręgach wyborczych w Pana/Pani gminie kandydaci nie mieli żadnych konkurentów. Czy Pana/Pani zdaniem miało to raczej pozytywne czy raczej negatywne następstwa, jeśli chodzi o jakość prac rady gminy?	pytanie na skali
		0 = Zdecydowanie negatywnie	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = Zdecydowanie pozytywnie	
7	nondemocratic_democratic	Wybory samorządowe, w których kandyduje jedna osoba, są według części osób uważane za niedemokratyczne (argument: brakuje na karcie do głosowania wyborczych alternatyw), a przez innych za w pełni demokratyczne (argument: nikt formalnie nie zabrania ludziom kandydować). Proszę w skali od 0 do 5 wyrazić swój osobisty pogląd w tej kwestii:	pytanie na skali
		0 = Nie można w żaden sposób uznać takich wyborów za demokratyczne	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = W pełni zasługują na miano wyborów demokratycznych	
8		Zaznacz czynniki, które mogą wpływać na niewielką podaż kandydatów na radnych w Pana/Pani gminie. Proszę wybrać maksymalnie 5 najważniejszych czynników lub alternatywnie dopisać własne:	pytanie kafeteryjne



Aneks

Tabela A2 (cd.)

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
		0 = Nie zaznaczono	
		1 = Zaznaczono	
	unfair_rules	Niesprawiedliwe prawo wyborcze, zniechęcające kandydatów do rywalizacji w wyborach do rady	
	supremacy_power	Dominacja lokalnego układu władzy	
	economic_growth	Dobra sytuacja społeczno-ekonomiczna gminy	
	no_conflicts	Brak konfliktów lokalnych	
	patronage_links	Istnienie relacji klientelistycznych (patron–klient) w gminie	
	councillor_popularity	Popularność radnych jako liderów lokalnych	
	no_opposition	Brak istnienia lub dobrego zorganizowania opozycji	
	citizen_activity3	Słaba aktywność mieszkańców	
	party_activity	Brak rozwiniętych struktur partyjnych lub ich słaba aktywność na terenie gminy	
	media_diversification	Brak alternatywnych źródeł informacji, np. niezależnych gazet lokalnych	
	inhabitant_satisfaction	Ogólne zadowolenie mieszkańców sytuacją w gminie	
	councillor_significance	Mało istotne znaczenie roli radnych w systemie samorządowym	
	organized_opposition	Słabo zorganizowana społeczność lokalna	
	incumb_advge	Trudność pokonania osób będących już w przeszłości radnymi	
	mayor_power	Niezwykłe silna pozycja wójta wśród elektoratu	
	member_pay	Niski poziom wynagrodzenia radnych	
other	Inne		
9	mostimport_factor	Który czynnik z poprzedniego pytania wydaje się Panu/Pani najważniejszy?	pytanie zamknięte
		0 = Niesprawiedliwe prawo wyborcze, zniechęcające kandydatów do rywalizacji w wyborach do rady	
		1 = Dominacja lokalnego układu władzy	

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
		2 = Dobra sytuacja społeczno-ekonomiczna gminy	
		3 = Brak konfliktów lokalnych	
		4 = Istnienie relacji klientelistycznych (patron-klient) w gminie	
		5 = Popularność radnych jako liderów lokalnych	
		6 = Brak istnienia lub dobrego zorganizowania opozycji	
		7 = Słaba aktywność mieszkańców	
		8 = Brak rozwiniętych struktur partyjnych lub ich słaba aktywność na terenie gminy	
		9 = Brak alternatywnych źródeł informacji, np. niezależnych gazet lokalnych	
		10 = Ogólne zadowolenie mieszkańców sytuacją w gminie	
		11 = Mało istotne znaczenie roli radnych w systemie samorządowym	
		12 = Słabo zorganizowana społeczność lokalna	
		13 = Trudność pokonania osób będących już w przeszłości radnymi	
		14 = Niezwykle silna pozycja wójta wśród elektoratu	
		15 = Niski poziom wynagrodzenia radnych	
		16 = Inny (własny)	
	duties	Proszę ocenić w skali od 0 do 5 poziom wywiązywania się radnych w Pana/Pani gminie ze swoich obowiązków.	pytanie na skali
10		0 = Absolutny brak wywiązywania się z obowiązków	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = Wzorowe wywiązywanie się z obowiązków	
11	economic_growth2	Jak ocenia Pan/Pani w skali od 0 do 5 sytuację społeczno-gospodarczą w tej gminie:	pytanie na skali
		0 = Bardzo zła	
		1 =	

Aneks

Tabela A2 (cd.)

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = Bardzo dobra	
12	party_activity2	Proszę ocenić w skali od 0 do 5 aktywność partii politycznych na terenie Państwa gminy:	pytanie na skali
		0 = Brak jakiejkolwiek aktywności	
		1 =	
		2 =	
		3 =	
		4 =	
		5 = Bardzo duża aktywność	
13	us_incidence	Proszę zaznaczyć najbliższe Panu/Pani stanowisko: problem kandydowania tylko jednej osoby w wyborach do rad gminnych w skali całego kraju:	pytanie półotwarte
		0 = Występuje niezwykle rzadko, epizodycznie	
		1 = Dotyka raczej niewielkiej liczby gmin	
		2 = Dotyka dużej liczby gmin	
		3 = Występuje w każdej gminie	
		4 = Inne	
14	councillor_popularity2	Czy radni, którzy nie mieli jako kandydaci konkurentów w poprzednich wyborach samorządowych (2014) byli Pana/Pani zdaniem bardziej rozpoznawalni (znani ze swojej społecznej lub zawodowej aktywności) wśród mieszkańców niż radni, którzy musieli rywalizować o mandat z innymi kandydatami?	pytanie półotwarte
		0 = Zdecydowanie nie	
		1 = Raczej nie	
		2 = Raczej tak	
		3 = Zdecydowanie tak	
		4 = Inne	
15	optout_reasons	Co Pana/Pani zdaniem powoduje, że mieszkańcy Waszej gminy nie chcą kandydować na radnych? Proszę spróbować zwięźle zdiagnozować przyczynę?	pytanie otwarte

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
		0 = Przyczyny o charakterze osobistym	
		1 = Dobra sytuacja w gminie	
		2 = Słaby poziom partycypacji społecznej i politycznej	
		3 = Trudności związane z wejściem na rynek wyborczy	
		4 = Obawa o reakcje mieszkańców	
		5 = Brak możliwości kreowania polityki lokalnej przez radnych	
16	terminlimit_mayor	Proszę ustosunkować się do zdania: Parlament powinien wprowadzić ograniczenie liczby kadencji wójtów:	pytanie półotwarte
		0 = Zdecydowanie się nie zgadzam	
		1 = Raczej nie zgadzam się	
		2 = W pewnym stopniu się zgadzam	
		3 = Zdecydowanie się zgadzam	
		4 = Inne	
17	terminlimit_council	Proszę ustosunkować się do zdania: Parlament powinien wprowadzić ograniczenie liczby kadencji radnych:	pytanie półotwarte
		0 = Zdecydowanie się nie zgadzam	
		1 = Raczej nie zgadzam się	
		2 = W pewnym stopniu się zgadzam	
		3 = Zdecydowanie się zgadzam	
		4 = Inne	
18	electoral_system	Proszę ustosunkować się do zdania: Sposób wyboru organów gminy wymaga diametralnej zmiany:	pytanie półotwarte
		0 = Zdecydowanie się nie zgadzam	
		1 = Raczej nie zgadzam się	
		2 = W pewnym stopniu się zgadzam	
		3 = Zdecydowanie się zgadzam	
		4 = Inne	
19	procedural_solutions	Co Pana/Pani zdaniem powinno przewidywać prawo wyborcze w sytuacji, gdy w danym okręgu wyborczym kandydat na radnego nie ma żadnego innego konkurenta	pytanie półotwarte

Aneks

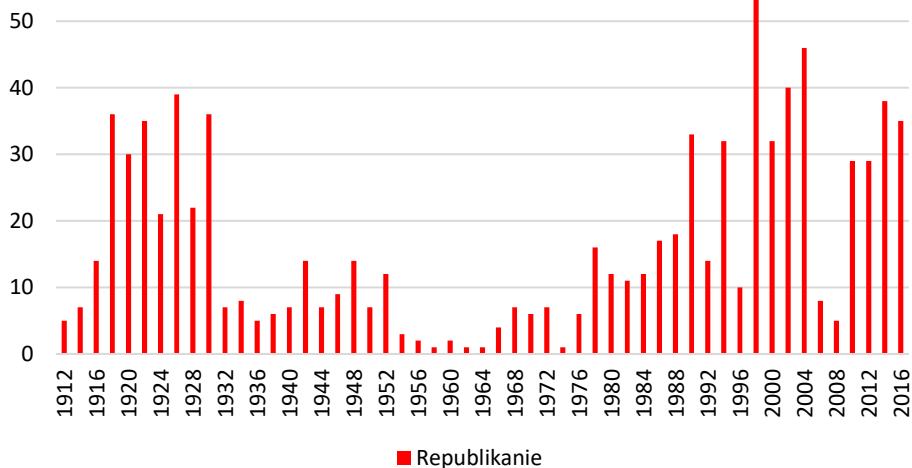
Tabela A2 (cd.)

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
		0 = Powinien on zostać wybrany z urzędu, bez konieczności przeprowadzenia głosowania, gdyż generowałoby to zbędne koszty przeprowadzenia elekcji 1 = Powinno przeprowadzać się głosowanie, w którym wyborcy otrzymywaliby karty do głosowania z możliwością wypowiedzenia się pozytywnie lub negatywnie za 2 = daną kandydaturą, bez względu na koszty związane z organizacją głosowania 2 = Powinno się wprowadzać taki system wyborczy, który nie dopuszcza do takiej sytuacji (tj. brak konkurencji) 3 = Inne	
20	us_discussion	Jak często uczestniczył Pan/Pani w dyskusjach odnośnie do kwestii wyborów niekonkurencyjnych (czyli sytuacji, w której kandydat na radnego nie ma żadnego konkurenta i obsadzany jest bez głosowania)? 0 = Nigdy 1 = Raz 2 = Kilka razy 3 = Częściej 4 = Inne	pytanie półotwarte
21	patronage_links2	Proszę ustosunkować się do zdania: mieszkańcy tej gminy mogą nie chcieć angażować się w politykę lokalną w obawie o możliwe negatywne następstwa dla nich samych lub osób dla nich najbliższych 0 = Zdecydowanie się nie zgadzam 1 = Raczej nie zgadzam się 2 = W pewnym stopniu się zgadzam 3 = Zdecydowanie się zgadzam 4 = Inne	pytanie półotwarte
22	sex	Jestem: 1 = Kobieta 2 = Mężczyzną 3 = Inne	pytanie półotwarte

Nr pytania	Nazwa zmiennej	Etykieta zmiennej	Rodzaj pytania
23	age	Ile ma Pan/Pani lat?	pytanie zamknięte
		0 = 18–30	
		1 = 30–40	
		2 = 40–55	
		3 = 55 lub więcej	
24	localpolicy_member	Od ilu lat ma Pan/Pani zawodową styczność z samorządem terytorialnym?	pytanie zamknięte
		0 = mniej niż rok	
		1 = 1–5 lat	
		2 = 5–15 lat	
		3 = więcej niż 15 lat	
25	party_membership	Czy jest Pan/Pani członkiem organizacji pozarządowej lub partii politycznej?	pytanie zamknięte
		0 = Nie	
		1 = Tak	
26	education	Jakie jest Pana/Pani wykształcenie?	pytanie półotwarte
		1 = Podstawowe	
		2 = Średnie	
		3 = Wyższe licencjackie lub inżynierskie	
		4 = Wyższe magisterskie	
		5 = Inne	
27	commune_resident	Czy mieszka Pan/Pani na terenie gminy, w której przeprowadzane jest badanie?	pytanie zamknięte
		0 = Nie	
		1 = Tak	

Źródło: opracowanie własne

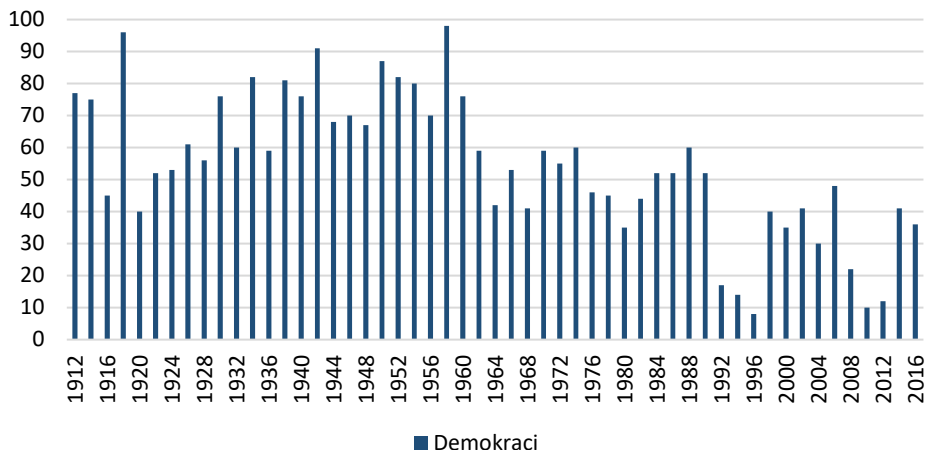
Izba Reprezentantów USA



Rysunek A1. Liczba mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca Partii Republikańskiej w latach 1912–2016

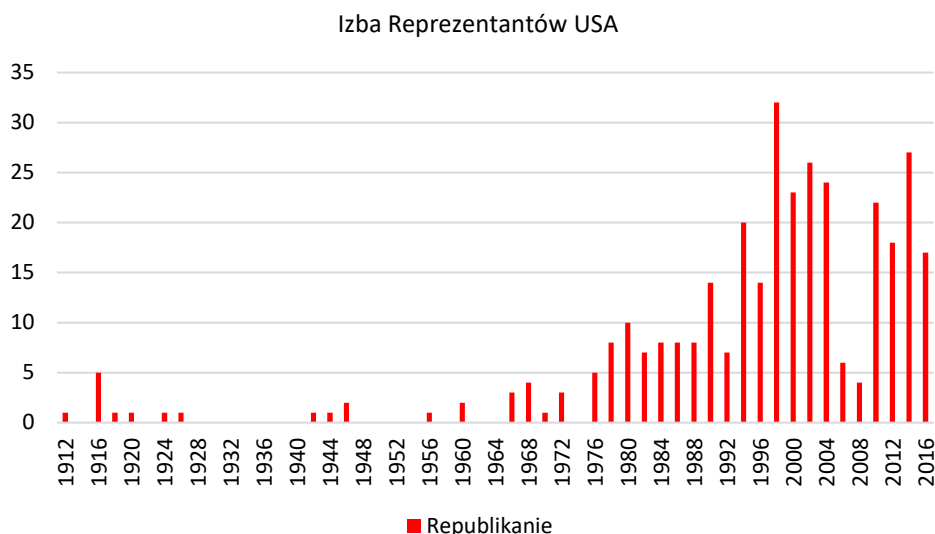
Źródło: opracowanie własne

Izba Reprezentantów USA

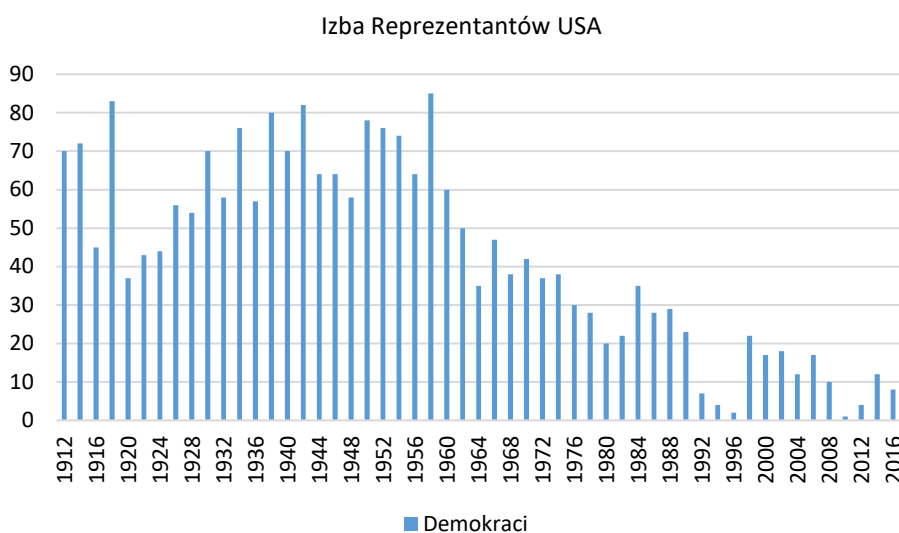


Rysunek A2. Liczba mandatów niekonkurencyjnych do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca Partii Demokratycznej w latach 1912–2016

Źródło: opracowanie własne



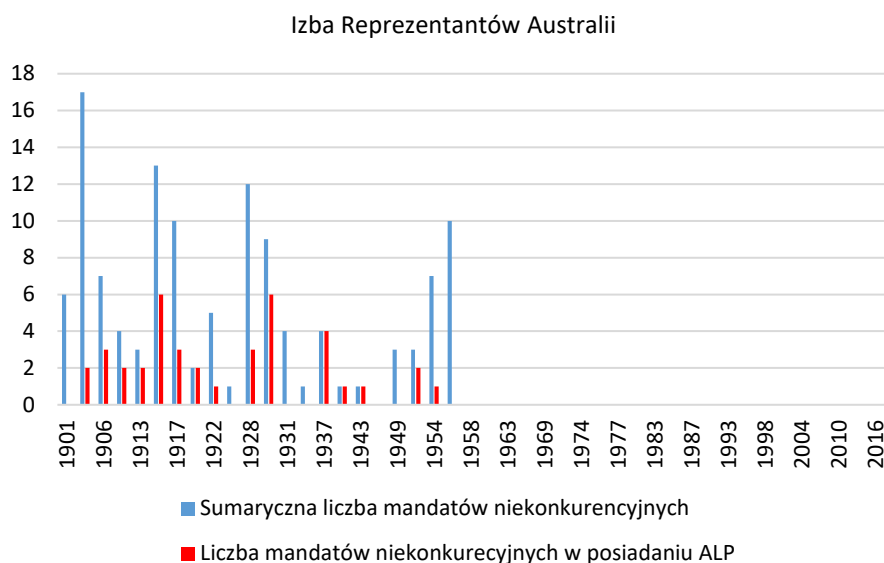
Rysunek A3. Liczba mandatów niekonkurencyjnych w stanach tzw. Południa do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca Partii Republikańskiej w latach 1912–2016  
Źródło: opracowanie własne



Rysunek A4. Liczba mandatów niekonkurencyjnych w stanach tzw. Południa do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przypadająca Partii Demokratycznej w latach 1912–2016  
Źródło: opracowanie własne

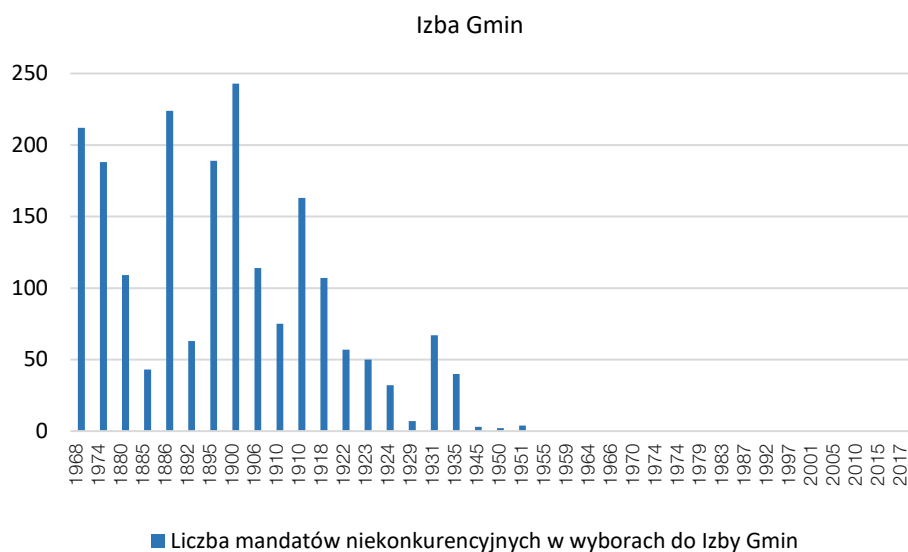






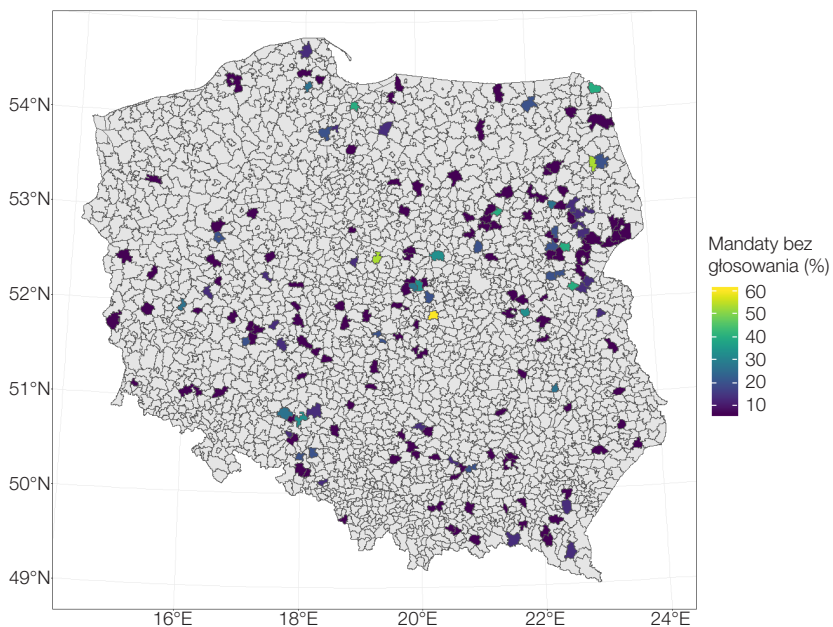
Rysunek A7. Liczba mandatów obsadzanych bez głosowania do Izby Reprezentantów w Australii

Źródło: opracowanie własne



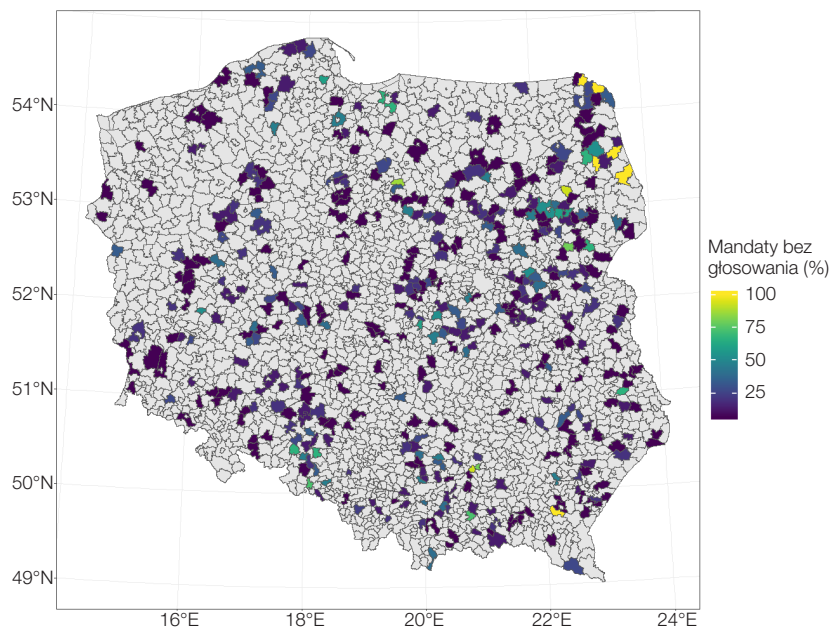
Rysunek A8. Liczba mandatów niekonkurencyjnych w wyborach do Izby Gmin

Źródło: opracowanie własne



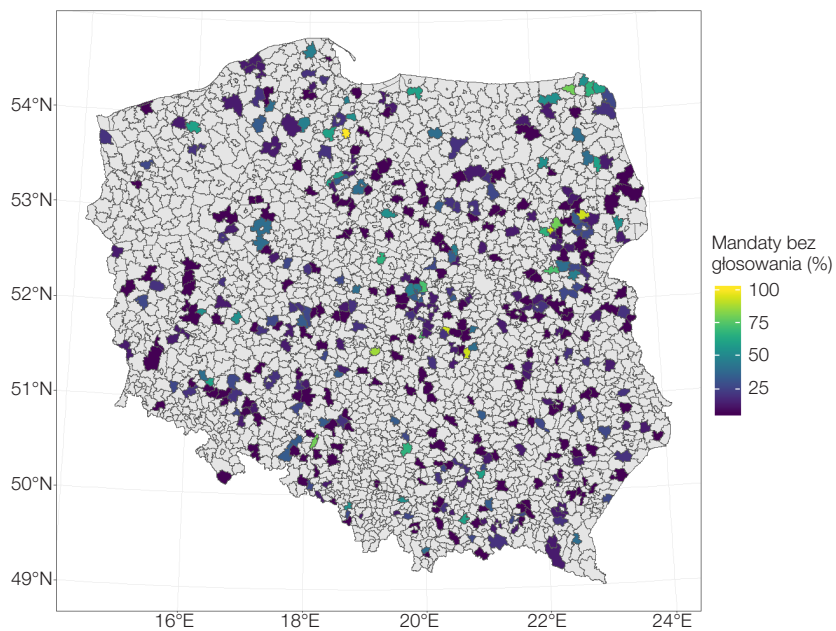
Rysunek A9. Gminy z wyborami niekonkurencyjnymi w 2002 r.

Źródło: opracowanie własne



Rysunek A10. Gminy z wyborami niekonkurencyjnymi w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne



Rysunek A11. Gminy z wyborami niekonkurencyjnymi w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne

