

Marek Mazurkiewicz

Uniwersytet Opolski, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Katedra Studiów Regionalnych,
ul. Katowicka 89, 45-061 Opole; e-mail: mmazurkiewicz@uni.opole.pl;
ORCID: 0000-0001-5551-2626

WYBORY NIEKONKURENCYJNE W POLSCE NA POZIOMIE LOKALNYM — WSTĘPNE OCENY

Streszczenie: Artykuł podejmuje problem obsadzania mandatów bez głosowania w wyborach do rad gmin w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców. W stosunku do wyborów z 2014 r. liczba takich przypadków wzrosła w 2018 r. o 77%. Wydaje się, że obowiązujące prawo wyborcze, w szczególności art. 418 § 1 (podział gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze), art. 434 § 1 i 2 (zasady organizacji wyborów w przypadku zgłoszenia liczby kandydatów równej liczbie mandatów do obsadzenia) i art. 478 § 2 (tryb zgłaszania kandydatów na wójta lub burmistrza) Kodeksu wyborczego, w połączeniu z uwarunkowaniami lokalnej rywalizacji wyborczej, może sprzyjać powstawaniu zjawiska niekonkurencyjnych wyborów, które skutkują m.in. spadkiem frekwencji wyborczej.

Słowa kluczowe: wybory samorządowe w Polsce 2018 r., niekonkurencyjne wybory, ordynacja wyborcza, rywalizacja wyborcza, jednomandatowe okręgi wyborcze.

NON-COMPETITIVE ELECTIONS IN POLAND AT THE LOCAL LEVEL — PRELIMINARY ASSESSMENTS

Abstract: The paper deals with the issue of filling seats without voting in elections to councils in municipalities with up to 20,000 inhabitants. In comparison to the local elections held in 2014, the number of such cases increased by 77% in the 2018 elections. It appears that the applicable election law, in particular Article 418 § 1 (the division of municipalities into single-seat constituencies), Article 434 § 1 and 2 (the election organisation rules applicable when the number of candidates equals the number of available seats), and Article 478 § 2 (the procedure for proposing candidates for the position of municipal leader or town mayor) of the Electoral Code, combined with the conditions determining local electoral competition, may facilitate the occurrence of the phenomenon of non-competitive elections that results, among other things, in low voter turnout.

Keywords: 2018 local elections in Poland, non-competitive elections, voting system, electoral competition, single-seat constituencies.

Wprowadzenie

Elekcje są ważnym przedmiotem współczesnych badań politologicznych, a w tym kontekście za szczególnie interesujące pod względem naukowym możemy uznać badania rywalizacji wyborczej i zachowań wyborczych na poziomie samorządowym (Michels, De Graaf 2010, 2017). W pracach poświęconych temu zagadnieniu podkreśla się, że elekcje samorządowe służą integracji społeczności

lokalnych i regionalnych, a udział w nich może być uznawany za przejaw aktywności oraz formę wyrazu przynależności do danej wspólnoty, rywalizacja o mandaty samorządowe natomiast ma kluczowe znaczenie dla kondycji społeczeństwa obywatelskiego (Tkacz 2015, s. 136; Bunce, Wolchik 2011). Wychodząc z tego założenia, z niepokojem należy odbierać fakt, że w Polsce na poziomie lokalnym coraz powszechniejsze staje się zjawisko obsadzania mandatów bez głosowania. W 2018 r. 9,5% radnych gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców uzyskało mandat bez przeprowadzenia głosowania; w stosunku do wyborów z 2014 r. oznacza to wzrost o 77% (z 1733 do 3062 mandatów) (PKW 2014, 2018).

Dlaczego w Polsce, na poziomie wyborów do rad gmin, w gminach do 20 tys. mieszkańców, wzrasta liczba rozstrzygnięć wyborczych bez przeprowadzania głosowania? Czy to rezultat wprowadzenia tzw. JOW-ów na poziomie małych gmin? W jaki sposób problem ten rzutuje na poziom frekwencji wyborczej? Poszukiwaniu odpowiedzi na powyższe pytania podporządkowany jest niniejszy tekst. W pierwszej jego części autor przedstawia narzędzia i metodę badawczą, które wykorzystano do analizy skali i przyczyn pojawiania się zjawiska, w drugiej prezentuje problem w ujęciu ilościowym, także w korelacji z poziomem frekwencji wyborczej, w trzeciej natomiast syntetyzuje wnioski z przeprowadzonych badań terenowych. Artykuł kończy się podsumowaniem zawierającym odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

W artykule przyjęto założenie, że przepisy Kodeksu wyborczego, a w szczególności art. 418 § 1, który określa podział małych gmin na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych, art. 434 § 1 i 2, regulujący tryb organizacji wyborów w sytuacji, kiedy liczba kandydatów na radnych będzie równa liczbie mandatów, oraz art. 478 § 2, wskazujący, że „Prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie” (Dz.U. z 2017 r., poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r., poz. 4, 130 i 138), stosowane w praktyce i przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych scen politycznych, mogą stanowić czynnik sprzyjający obsadzaniu mandatów bez głosowania. Fakt, że w danym okręgu wyborczym, ale i na terenie całej gminy, może dochodzić do wyboru radnych gmin bez głosowania, nie tylko osłabia zasadę konkurencyjności w demokracji przedstawicielskiej (Opióła 2019), lecz także może prowadzić do oligarchizacji lokalnych scen politycznych. Rezygnacja z głosowania może też negatywnie wpływać na poziom frekwencji wyborczej. W oczach wyborców ranga elekcji może być w rezultacie niższa i część z nich może z tego powodu zrezygnować z udziału w wyborach.

Wspomniany wyżej art. 434 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego wymaga dodatkowego komentarza. Przewiduje on sytuację, w której reprezentacja polityczna społeczności lokalnej może być wyłonią przed wyborami. Dzieje się to wówczas, gdy w danym okręgu wyborczym nie zostanie zgłoszona lista kandydatów albo zgłoszona zostanie tylko jedna lista, „a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej”; z zasady tej wyłączone są wybory bezpośrednie wójta i burmistrza. Celem tego przepisu była prawdopodobnie troska ustawodawcy, by zagwarantować sprawność

funkcjonowania samorządowego organu uchwałodawczego, nawet gdy liczba chętnych do uczestnictwa w jego pracach będzie równa liczbie mandatów do obsadzenia.

Podobne rozwiązania prawne funkcjonują w innych krajach, są jednak krytykowane za legitymizowanie swego rodzaju aberracji systemu demokratycznego (Simon 2019). W Stanach Zjednoczonych regulują je konstytucje stanowe lub stanowe przepisy wyborcze; rozwiązania te są obecne w 38 stanach i Dystrykcie Kolumbii (Lindell 2017, s. 883). W Wielkiej Brytanii natomiast możliwość rozstrzygnięć wyborczych bez organizacji głosowania jest obecna w angielskim i walijskim prawie wyborczym już od XIX w., choć od dłuższego czasu (także w prasie) wskazuje się na negatywne skutki tego rodzaju przepisów dla demokratycznej zasady konkurencyjności (Hicks 2019). Krytycy funkcjonowania takich przepisów przypominają przykłady angielskich elekcji z lat 60. XIX w., kiedy w 67% okręgów wyborczych nie przeprowadzono głosowania do Izby Gmin (Berlinski, Dewan 2010, s. 9).

Literatura określa tego rodzaju rozstrzygnięcia wyborcze jako wybory niekonkurencyjne (Gendźwiłł, Żółtak, Rutkowski 2015, s. 66). Niekonkurencyjne wybory to inaczej wybory, w których startuje jeden kandydat na dane stanowisko publiczne. W literaturze angielskojęzycznej i publicystyce zjawisko to jest opisywane trzema synonimicznymi terminami: *non-competitive/unopposed/uncontested elections* (Konisky, Ueda 2011; Griggs, Pearce 2018), choć w prawie wyborczym najczęściej używane jest pojęcie *unopposed elections* (np. Texas Constitution).

W nauce amerykańskiej zjawisko to badane jest już od kilkadziesiąt lat, m.in. z naciskiem na analizę jego skutków dla działalności organów legislacyjnych (Squire 1989; Wrighton, Squire 1997; Squire 2000; Hogan 2003, 2004; Konisky, Ueda 2011, s. 201–202). Obecnie pojawiają się analizy podejmujące problem niekonkurencyjnych wyborów z punktu widzenia współczesnych amerykańskich debat na temat kierunków ewolucji prawa wyborczego i pobudzenia konkurencyjności elekcji przez rozwiązania prawne (Lindell 2017). Inne publikacje rozważają to zagadnienie m.in. z perspektywy skutków działań klientelistycznych podejmowanych przez partie polityczne, także na przykładach innych niż systemy europejskie i amerykańskie (Corstange 2018). Godne zainteresowania są także ujęcia skupiające uwagę na analizie wpływu miejsc, w których mieszka i pracują wyborcy, tj. cech geograficznych i społeczno-demograficznych lokalności, na wyniki i uczestnictwo w wyborach i ich poziom konkurencyjności (Lappie, Marschall 2018).

W Polsce natomiast problem nie był dotąd popularnym przedmiotem analiz naukowych, choć nie ma on na płaszczyźnie lokalnej rywalizacji wyborczej znaczenia marginalnego. Przywołana wyżej pozycja, opublikowana na łamach *Studiów Regionalnych i Lokalnych* w 2015 r. (Gendźwiłł, Żółtak, Rutkowski 2015), jest jedną z nielicznych poruszających zagadnienie spadającej lub niewystarczającej podaży kandydatów na stanowiska publiczne na poziomie gminy, która przyczynia się do pojawienia się zjawiska niekonkurencyjnych wyborów. Zespół autorów z warszawskiego ośrodka naukowego skupił się jednak na zagadnieniu

niekonkurencyjnych elekcji wójtów i burmistrzów w wyborach z 2010 r., wykorzystując w postępowaniu badawczym narzędzia analizy regresji logistycznej.

Metoda analizy

Autor zdecydował się przedstawić problem niekonkurencyjnych wyborów do rad gmin, wykorzystując metody ilościowe i jakościowe. W opisie skali problemu zastosowano analizy korelacyjne, a w przypadku poszukiwania determinantów odpowiedzialnych za tendencję wzrostową zjawiska bazowano na wynikach wywiadów pogłębionych z osobami zaangażowanymi w działalność samorządową. W postępowaniu badawczym cenna okazała się neoinstytucjonalna perspektywa badawcza. Zaproponowany przez Douglassa C. Northa podział na instytucje formalne i nieformalne (Marczewska 2016, s. 187) można było bowiem odnieść do przyjętej przez autora hipotezy, zgodnie z którą czynniki instytucjonalno-prawne (Kodeks wyborczy) w połączeniu z uwarunkowaniami społeczno-politycznymi lokalnych wspólnot kreują lokalną rywalizację wyborczą.

Badania jakościowe (opis ich wyników przedstawia ostatnia część artykułu) objęły osiem gmin z terenu województwa opolskiego. Wywiady przeprowadzono od lutego do czerwca 2019 r. Przyjęto przy tym następującą metodę doboru próby. Z uwagi na fakt, że przepisy dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych wprowadzono w 2011 r., zdecydowano, aby szczegółową analizą objąć wyniki wyborów samorządowych z 2010, 2014 i 2018 r. z terenu województwa opolskiego, pod kątem częstości występowania problemu obsadzania mandatów bez głosowania. Gminy podzielono na trzy grupy: pierwsza objęła samorzady, w których zjawisko niekonkurencyjnych wyborów miało tendencję wzrostową, druga – samorzady, w których odnotowano w tym zakresie trend spadkowy, do grupy trzeciej zaliczono samorzady, w których problem wyborów bez głosowania nie występował lub miał charakter incydentalny (tab. 1). W ten sposób do grupy pierwszej zakwalifikowano gminy: Chrzastowice, Komprachcice, Leśnicę, Walce, do drugiej: Dąbrowę, Pokój, do trzeciej: Kolonowskie, Reńską Wieś. Rozmówcami byli: przewodniczący sejmiku województwa opolskiego (Chrzastowice), redaktor naczelny lokalnego dziennika (Komprachcice), urzędujący (Kolonowskie, Leśnica, Pokój, Reńska Wieś, Walce) oraz byli (Dąbrowa) wójtowie i burmistrzowie gmin.

Scenariusz wywiadów podzielono na trzy grupy pytań. Pytania dotyczyły motywów angażowania się w działalność na rzecz samorządu lokalnego, opisu lokalnego środowiska społeczno-politycznego, a także próby diagnozy mechanizmów przed(pra)wyborczego wyłaniania kandydatów na radnych. W założeniu zebrane odpowiedzi miały pozwolić na wyodrębnienie czynników, które przyczyniają się do pojawiania się zjawiska niekonkurencyjnych wyborów do rad gmin.

Tab. 1. Wyniki wyborów samorządowych z 2018 r. z wybranych gmin województwa opolskiego na tle wyników z 2014 i 2010 r.

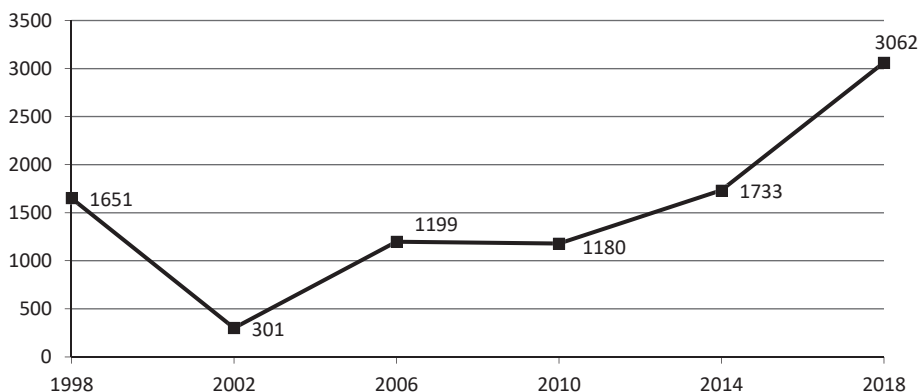
Powiat	Gmina	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2018 r.	Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2018 r.	Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach w 2018 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2014 r.	Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2014 r.	Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach w 2014 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2010 r.	Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2010 r.	Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach w 2010 r.
opolski	Dąbrowa	2	2	8	11	3	7	0	3	7
	Chrzęstowice	14	1	3	0	4	7	1	4	7
	Komprachcice	14	1	3	0	3	10	0	3	10
kędzierzyńsko-kozielski	Reńska Wieś	1	4	4	1	2	8	0	2	8
krapkowicki	Walce	13	1	2	13	2	4	1	2	4
	Pokój	0	2	5	5	1	4	4	1	4
namysłowski	Kolonowskie	0	3	4	0	1	2	0	1	2
	Leśnica	15	1	3	10	2	5	1	2	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Skala zjawiska

Niekonkurencyjne wybory w Polsce przyjmują dwa wymiary: jednowariantowych wyborów na wójta lub burmistrza¹ i obsadzania mandatów radnych gmin bez przeprowadzenia głosowania. W niniejszym tekście autor uwagę kieruje na drugi z wymienionych przypadków. Praktyka wyborcza pokazuje, że niekonkurencyjne wybory do rad gmin występują w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców. Jeśli w celach porównawczych na zjawisko spojrzymy z perspektywy 20-letniej, to będziemy mogli stwierdzić, że ma ono zmienną dynamikę. W 1998 r. głosowania nie przeprowadzono w 1653 okręgach wyborczych, z czego w 1651 przypadkach w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, w jednym okręgu w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców (woj. małopolskie) i jednym okręgu do rady powiatu (woj. warmińsko-mazurskie). W kolejnych wyborach niekonkurencyjne elekcje odbyły się (z jednym wyjątkiem: w 2006 r. w jednym okręgu w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców) wyłącznie na poziomie małych gmin (do 20 tys. mieszkańców).

W minionym 20-leciu problem miał niewielkie znaczenie dla rezultatów wyborów tylko raz, w 2002 r. Inkluzywny charakter wyborów z tego roku (Ganowicz 2018) spowodował zapewne wzrost zainteresowania działalnością samorządową, choć nie miał przełożenia na frekwencję wyborczą, ponieważ była ona w skali kraju nawet niższa – wyniosła bowiem 44,23% (PKW 2002) wobec 45,45% w 1998 r. (PKW 1998). W kolejnych wyborach problem zaczął narastać. W 2006 r. bez przeprowadzania głosowania obsadzono 1199 mandatów (w 1019 okręgach), a w 2010 r. – 1180. Dynamiczny wzrost zjawiska nastąpił w 2014 r., 1733 radnych gmin uzyskało bowiem mandat bez głosowania. Wskazywano wówczas, że



Ryc. 1. Dynamika zmian liczby mandatów rad gmin obsadzonych bez głosowania w wyborach samorządowych w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców w latach 1998–2018

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

¹ Tego rodzaju wyborów było w 2002 r.: 96, w 2006 r.: 276, w 2010 r.: 302, a w 2014 r.: 247.

może to być efektem wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych na poziomie małych gmin (Gendźwiłł, Żółtak 2016, s. 113).

Wyniki ostatnich wyborów samorządowych mogą potwierdzać te przypuszczenia. Wzrost liczby okręgów, w których głosowań nie przeprowadzono, odnotowano w każdym województwie. Tendencję wzrostową widać także w liczbie gmin, w których odnotowano przypadki obsadzenia mandatów bez głosowania. W 2006 r. niekonkurencyjne wybory do rad gmin odbyły się w 440 gminach, w 2010 r. – w 425, w 2014 r. – w 601, a w 2018 r. już w 889 (PKW 2006, 2010, 2014, 2018). W 2018 r. w 15 gminach w kraju (w 11 województwach) bez głosowania zostały wybrane pełne składy rad (tab. 2).

Zawarte w tab. 2 zestawienie, prezentujące wybrane wyniki wyborów samorządowych z lat 2010–2018, w sposób bardziej wyraźny unaczynia część procesów, które w przekonaniu autora negatywnie oddziałują na rywalizację wyborczą na poziomie lokalnym. Wzrost liczby wyborów niekonkurencyjnych jest przejawem konsolidacji lokalnych scen politycznych i równa się – co oczywiste – ze spadkiem liczby kandydatów na radnych.

Warto odnotować, że w wyborach samorządowych z 2018 r. w gminach przedstawionych w zestawieniu odbyły się też niekonkurencyjne elekcje na urząd wójta lub burmistrza. We wszystkich gminach z zestawienia, oprócz Leśnicy, w wyborach do rady gminy zarejestrowano tylko jedną listę. W przypadku wspomnianej Leśnicy każdy ze startujących w wyborach komitetów zgłosił tylko jednego kandydata w danym okręgu. Tylko w jednej gminie (Jasienica Rosielna, województwo podkarpackie) zwycięstwo odniosła lista wystawiona przez partię polityczną (Prawo i Sprawiedliwość)², w pozostałych samorządach wygrywały lokalne komitety. Przykład gmin, w których rady wyłoniono bez głosowania, potwierdza też fakt utrzymywania się niskiego stopnia upartyjnienia polskiej polityki na szczeblu lokalnym (Gendźwiłł, Żółtak 2012, s. 102).

O dynamice procesu konsolidacji niech świadczy fakt, że w 2014 r. w 9 z 15 uwzględnionych w tab. 2 gmin nie odnotowano ani jednego przypadku obsadzenia mandatu bez głosowania. Oznacza to, że w ciągu czterech lat doszło tam do ujednoczenia lokalnych scen politycznych, a w zasadzie ich wyjałowienia. Na tym tle negatywnie wyróżnia się gmina Krzanowice (woj. śląskie), w której wyborcza scena polityczna podczas wyborów z 2010 r. składała się z dziesięciu podmiotów, w 2014 r. z dwóch, a w 2018 r. wyborcy mogli tylko poprzeć lub

² W zdecydowanej większości miast wygrali reprezentanci lokalnych komitetów lub lokalni liderzy. Na 107 rozstrzygnięć wyborczych o fotel prezydenta w 19 wygrał przedstawiciel KO, w 4 – PiS, w 2 – SLD Lewicy Razem, w 2 – Porozumienia Jarosława Gowina, a w 1 – Kukiz '15. W 79 miastach zwyciężyli reprezentanci lokalnych komitetów wyborczych. W mniejszych gminach: miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich, dysproporcja pomiędzy osobami wybranymi na urząd wójta lub burmistrza z lokalnych komitetów oraz tymi wybranymi z komitetów ogólnopolskich partii politycznych została utrzymana. Na 2367 stanowisk wójtów i burmistrzów aż 1926 zostało obsadzonych przez kandydatów lokalnych komitetów, a 441 – ogólnopolskich ugrupowań, z czego większość stanowili reprezentanci PiS. Na poziomie powiatów, jeśli także zwyciężyły komitety wyborcze wyborców i te tworzone przez lokalne organizacje i stowarzyszenia, uzyskując w skali kraju ok. 35% głosów, to drugi rezultat uzyskały komitety tworzone przez PiS (ok. 34%), trzeci – PSL (ok. 15%), a czwarty KO, której komitety zebrały w skali kraju ok. 12% poparcia.

Tab. 2. Gminy, w których nie przeprowadzono głosowania do rad gmin w wyborach samorządowych w 2018 r. na tle wyborów z 2014 i 2010 r.

Gmina	Powiat	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2018 r.	Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach 2018 r.			Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach 2014 r.			Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach 2010 r.		
			Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2018 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2018 r.	Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2018 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2014 r.	Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2014 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2010 r.	Liczba kandydatów na wójta/burmistrza w 2010 r.	Liczba komitetów wyborczych startujących w wyborach 2010 r.	
Pędzaw	głogowski	15	1	1	13	1	2	0	1	4	
Dragacz	święcki	15	1	1	0	5	6	0	4	6	
Tarnawatka	tomaszowski	15	1	1	0	3	4	0	2	6	
Łłowa	żagański	15	1	1	0	4	4	0	3	3	
Korczew	siedlecki	15	1	1	0	2	2	4	1	3	
Leśnica	strzelecki	15	1	3	10	1	7	1	2	5	
Czarna	bieszczadzki	15	1	1	2	3	3	0	2	3	
Jasienica Rosielna	brzozowski	15	1	1	0	2	5	0	2	4	
Bakatarzewo	suwalski	15	1	1	0	5	5	0	4	5	
Wisła	cieszyński	15	1	1	0	2	7	0	2	2	
Suszec	pszczyński	15	1	1	14	1	2	0	3	7	
Krzanowice	raciborski	15	1	1	0	2	2	0	3	10	
Kowale Oleckie	olecki	15	1	1	0	3	4	8	1	2	
Przedecz	kolcki	15	1	1	4	2	3	0	4	6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

odrzuć kandydata na wójta (wójt uzyskał 86,79% głosów) (PKW 2018). W każdej z gmin, których składy zostały wyłonione w 2018 r. bez głosowania, wybór wójta lub burmistrza miał charakter plebiscytarny.

Problem niekonkurencyjnych wyborów na urząd wójta lub burmistrza nie jest obecny tylko w gminach w całości wyłonionych bez głosowania. W województwie opolskim (w 2018 r.), gdy liczba radnych gminy wybranych bez głosowania przekroczyła liczbę 6, wybory wójta lub burmistrza zawsze miały charakter plebiscytu.

Może to potwierdzać przypuszczenie, że trzy wspomniane wyżej artykuły Kodeksu wyborczego sprzyjają konsolidacji lokalnych scen politycznych. Oprócz wspomnianej konsolidacji negatywnym skutkiem niekonkurencyjnych wyborów jest także spadek ich stawki w oczach wyborców, a to rzutuje na frekwencję (Gendźwiłł, Żółtak, Rutkowski 2015, s. 77). Przywołany tu przykład gmin w całości wyłonionych bez głosowania potwierdza te obawy. W większości z nich frekwencja była wyraźnie niższa niż w gminach ościennych i regionie, najjaskrawszym przykładem jest tu gmina Kowale Oleckie, w której frekwencja wyniosła 31,94%, a w woj. warmińsko-mazurskim: 51,53% (PKW 2018). Problem ten staje się jeszcze bardziej wyraźny, jeśli spojrzymy na wyniki frekwencji z 2014 r. – w wielu gminach wybranych w celu prezentacji poziom uczestnictwa wyborczego był wówczas nawet wyższy niż w regionie.

Tab. 3. Frekwencja w gminach, w których w 2018 r. składy rad wyłoniono bez głosowania, na tle frekwencji wyborczej w regionach w porównaniu z frekwencją odnotowaną w 2014 r.

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Proces konsolidacji lokalnych scen politycznych zaobserwować można również w wyselekcjonowanych do badań jakościowych samorządach województwa opolskiego, aczkolwiek jego dynamika jest niejednorodna. Są bowiem samorządy, których skład w ponad 90%, tj. 14 na 15 radnych, został wybrany bez głosowania, ale zdarzyło się to po raz pierwszy (Chrzastowice, Komprachcice), występują też przypadki, że zjawisko to zanikło (Zębowice: w 2014 r. 13 na 15 wybranych bez głosowania, w 2018 r. skład rady wybrany konkurencyjnie) lub stopniowo traci na znaczeniu (Izbicko: w 2010 r. – 12; w 2014 r. 7; w 2018 r. – 4). Można także zauważyć, że w niektórych gminach zjawisko narasta. Przykłady takich samorządów to Leśnica (w 2010 r.: 1; w 2014 r.: 10; w 2018 r.: 15), Walce: (w 2010 r.: 1; w 2014 r.: 13; w 2018 r.: 13) i Jemielnica (w 2010 r.: 0; w 2014 r.: 6; w 2018 r.: 10).

Wydaje się, że niejednorodność zjawiska jest również efektem działania obowiązującego prawa wyborczego. Przepisy sprzyjają procesowi konsolidacji, ale

Tab. 4. Niekonkurencyjne wybory w wybranych opolskich gminach w latach 2010–2018

Powiat	Gmina	Liczba mandatów	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2010 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2014 r.	Liczba radnych wybranych bez głosowania w 2018 r.
opolski	Prószków	15	5	8	3
	Tułowice	15	0	0	11
	Dąbrowa	15	0	11	2
	Chrzastowice	15	1	0	14
	Dobrzeń Wielki	15	0	5	1
	Komprachcice	15	0	0	14
głubczycki	Baborów	15	1	3	3
	Pawłowiczki	15	0	1	8
krapkowicki	Strzeleczyki	15	1	3	0
	Walce	15	1	13	13
namysłowski	Domaszowice	15	1	0	1
	Pokój	15	4	5	0
	Wilków	15	0	0	4
nyski	Korfantów	15	0	0	8
	Otmuchów	15	1	4	0
	Łambinowice	15	0	2	9
oleski	Zębowice	15	1	13	0
prudnicki	Biała	15	6	1	1
strzelecki	Leśnica	15	1	10	15
	Izbicko	15	12	7	4
	Jemielnica	15	0	6	10

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

sam proces nie ma charakteru nieodwracalnego, ponadto przepisy nie są generalną i jedyną przyczyną jego powstawania. Pojawienie się konkurencji politycznej wobec środowiska skupionego wokół osoby wójta (względnie burmistrza) może zmienić lokalny układ sił³. W tym rozumieniu mechanizmem zapobiegającym wyjałowieniu lokalnych scen politycznych może być tkwiący w istocie rozwoju społecznego konflikt (Giddens 2007), generowany przez różnice interesów (Sobkowiak 2017, s. 7–9).

Wnioski z badań terenowych

Badania jakościowe, polegające na wywiadach pogłębionych, służyły przede wszystkim pozyskaniu od ekspertów i osób bezpośrednio zaangażowanych w działalność samorządową informacji na temat problemu obsadzania mandatów radnych gmin bez głosowania. Syntetyzując uzyskane odpowiedzi, możemy je tematycznie zgrupować do dwóch zbiorów: (A) motywy i przeszkody zaangażowania się w działalność samorządową oraz (B) tryb wyłaniania kandydatów na radnych.

Motywy i bariery angażowania się w działalność samorządową

Wśród czynników, które respondenci wymieniali jako motywy zaangażowania się w działalność samorządową, można wyliczyć:

- a) poczucie odpowiedzialności za losy i kierunek rozwoju wspólnoty lokalnej,
- b) potrzebę działalności na rzecz wspólnoty lokalnej bądź sąsiedztwa,
- c) chęć zdobycia wpływu na możliwość zmiany otaczającej rzeczywistości (wpływ na inwestycje gminne, modernizację infrastruktury itp.).

Aktywność na polu samorządowym jest ściśle powiązana z działalnością społeczną w ogóle. Grupa zaangażowanych w życie samorządowe sołectwa i gminy ogranicza się często do grona kilkunastu, kilkudziesięciu osób na poziomie sołectwa. Chętni do aktywności społecznej to w istocie niewielki odsetek mieszkańców, którzy swoją działalność traktują w charakterze misyjnym. Motywem angażowania w działalność samorządową nie są profity finansowe. Niemal w każdym z przeprowadzonych wywiadów sygnalizowano, że wynagrodzenie, które otrzymują radni w formie diet, jest nieadekwatnie niskie do wymaganego nakładu czasu i pracy. Zasady wynagradzania radnych na terenie przebadanych gmin mają dwie formy: uzależnionej od liczby posiedzeń plenarnych rady i poszczególnych komisji lub stałej, zryczałtowanej kwoty. Drugie rozwiązanie pojawiło się jednak tylko w jednej gminie (Pokój). Kwoty, jakie uzyskują radni, są symboliczne, za posiedzenie otrzymują od 170 zł do ponad 200 zł. Dla porównania warto podać wysokość diety radnych sejmiku województwa opolskiego, która na początku kadencji 2018–2023 wynosiła 1789 zł. To kwoty dużo niższe od obowiązujących

³ W gminie Zębówice wójt urzędujący od 2002 r. wszedł w konflikt ze swoim rodzimym środowiskiem politycznym. W wyborach z 2018 r. kandydował na urząd wójta z ramienia własnego komitetu. Oba komitety wystawiły kandydatów w każdym z okręgów wyborczych.

limitów wynagrodzeń radnych, które w 2018 r. w przypadku najmniejszych gmin (poniżej 15 tys. mieszkańców) wynoszą 1342,07 zł.

Z pozyskanych informacji wyłania się obraz słabości kompetencyjnej radnych. W istocie przewaga ustrojowa wójta lub burmistrza nad radnymi, wsparta funkcjonowaniem aparatu administracyjnego, przyczynia się do tego, że rola radnych ogranicza się do sygnalizowania potrzeb mieszkańców. Są też przypadki, w których radni, jako członkowie zwyczajnego komitetu wyborczego, związani są zobowiązaniami wobec swojego lokalnego lidera politycznego. Prowadzi to do tego, że wójt przedstawia radnym plan pracy rady gminy na tzw. sesjach roboczych. Podczas tych spotkań „bez nagrywania i w bardziej swobodnej atmosferze” wójt przekazuje radnym instrukcje, czego dotyczą projekty uchwał i w jaki sposób mają się do nich odnieść podczas sesji. Wójt gminy, w której dochodzi do takich praktyk, w wywiadzie wskazał wprawdzie, że praca radnych polega wówczas na akceptacji wypracowanych przez urząd gminy rozwiązań, ale ma to według niego i tak pozytywny wkład w rozwój społeczności lokalnej.

Ten „aklamacyjny” charakter pracy rad gmin znajduje potwierdzenie w lekturze protokołów ich sesji. W gminach, które zostały w ponad 85% (13 lub 14 na 15 radnych) albo w całości wyłonione bez głosowania, radni przyjmują lub odrzucają uchwały jednogłośnie, formą wyrażenia odmiennego zdania są głosy wstrzymujące się (BIP Leśnica, BIP Gminy Komprachcice, BIP Walce). Nie można powiedzieć, że praca rad ma wówczas charakter fasadowy, aczkolwiek trudno też uznać, że podjęte uchwały były rezultatem dyskusji. Ciekawym przykładem są w tym kontekście sesje gminy Walce z lutego i marca 2019 r., które trwały od 17 do 65 minut. W trakcie najkrótszej z nich rada podjęła siedem uchwał, co – jeśli uwzględnić czas potrzebny na otwarcie sesji, przedstawienie jej porządku i inne czynności – daje ok. 2 minut na przegłosowanie uchwały).

Do barier ograniczających udział w pracach samorządu terytorialnego i generalnie działalności na rzecz gminy respondenci zaliczyli także obowiązek przedkładania oświadczeń majątkowych (Dz.U. 1997 Nr 106, poz. 679). Zniechęca to lokalnych „ludzi sukcesu” do pracy na rzecz lokalności. W rezultacie, jak argumentowano, w składach rad gmin nie ma lokalnych przedsiębiorców ani zamożnych rolników. Wśród głównych elementów blokujących aktywność samorządową wymieniono również:

- a) trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego z działalnością samorządową,
- b) niewielkie kompetencje radnego i rady gmin w stosunku do wójta lub burmistrza,
- c) tryb zgłaszania kandydatów na wójta z koniecznością podania co najmniej połowy składu rady, co uzależnia radnych od lidera komitetu wyborczego (wójta i burmistrza),
- d) zmiany cywilizacyjne i kulturowe, prowadzące do większej indywidualizacji życia, oraz zachodzące na rynku pracy.

Spadek zainteresowania działalnością samorządową widać w liczbach kandydatów. W wyborach samorządowych z 2010 r. o mandaty radnych, gmin,

powiatów, sejmiku województwa oraz o stanowiska wójtów i burmistrzów ubiegało się 261 875 osób, osiem lat później – 184 745 (PKW 2010, 2018), czyli o 30% mniej.

Wyłanianie kandydatów na radnych

Wybory do ciał legislacyjnych na poziomie centralnym i lokalnym mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu politycznego. Jak trafnie uważa Krister Lundell, w procesie tym uwaga wyborców kierowana jest jednak na sam akt elekcji i towarzyszącą mu kampanię wyborczą. Nie mniejsze znaczenie ma przy tym proces wcześniejszy, czyli wyłanianie kandydatów, których nazwiska trafiają na listy wyborcze (Lundell 2004, s. 25). W przypadku omawianej tu problematyki proces ten zastępuje faktyczną (powszechną) elekcję.

Z pozyskanych informacji udało się wyodrębnić dwie formuły wyłaniania kandydatów na radnych. Pierwszą autor proponuje nazwać wyłanianiem niesformalizowanym, drugą – sformalizowanym. Stworzona w ten sposób typologizacja nawiązuje do opisanych w literaturze mechanizmów wyłaniania kandydatów na wybieralne stanowiska publiczne (Shomer 2009, s. 946–947).

Niesformalizowana formuła wyłaniania kandydatów na radnych polega na zgłaszaniu ich bez ustalonego trybu. Opiera się ona na środowiskowym wyborze chętnych do pracy w radzie. W tym przykładzie wyłonienie się kandydata radnego może być:

- a) wyborem indywidualnym – powstaje wówczas „personalizowany”, jednoosobowy komitet wyborczy wyborców, który zgłasza jednego kandydata w jednym okręgu⁴,
- b) wyborem grupowym – dane środowisko zawiązuje komitet wyborczy wyborców, który bierze udział w wyborach,
- c) wyborem opartym na lokalnym liderze, którym jest sołtys, działacz lub urzędujący wójt bądź osoba zamierzająca kandydować na to stanowisko.

Trzecia z opisanych formuł wyłaniania kandydata wymaga wyjaśniającego komentarza, praktyka stosowania art. 478 § 2 Kodeksu wyborczego dowodzi bowiem, że to kandydat na wójta jest odpowiedzialny za skompletowanie składu list komitetu wyborczego. Przyjmuje to w niektórych przypadkach (Dąbrowa) wymiar zachęcania „od drzwi do drzwi”. Nie jest to jednak zupełnie chaotyczne działanie, aczkolwiek jego tryb wskazuje na pewien deficyt zainteresowania działalnością samorządową w ogóle.

Sformalizowany tryb wyłaniania kandydatów na radnych został zaobserwowany tylko w jednym środowisku politycznym – mniejszości niemieckiej, skupionej w Towarzystwie Społeczno-Kulturalnym Niemców na Śląsku Opolskim (TSKN)⁵.

⁴ Interesujący pod tym względem jest przykład wyborów do rady gminy Olesno w 2018 r. Wzięło w nich udział aż 11 komitetów, z czego 6 z nich wystawiło tylko jednego kandydata w jednym okręgu wyborczym, 3 uzyskały mandat.

⁵ Towarzystwo Społeczno-Kulturalne na Śląsku Opolskim to największa w województwie opolskim organizacja pozarządowa, ale i największa organizacja mniejszości narodowej w Pol-

TSKN regularnie uczestniczy w wyborach samorządowych i parlamentarnych, wystawiając własne komitety wyborcze. Wyłanianie kandydatów do politycznej reprezentacji mniejszości odbywa się w ramach struktury organizacyjnej TSKN. Kandydatów na radnych z ramienia tej organizacji w danym okręgu zgłasza koło terenowe (Deutscher Freundschaftskreis – DFK). W niektórych sołectwach tego rodzaju spotkanie może pełnić również funkcję spotkania wiejskiego, gromadzącego aktywnych mieszkańców wsi. Decyzja DFK zostaje następnie zatwierdzona przez gminny zarząd Towarzystwa, ta podlega rozstrzygnięciu na poziomie zarządu powiatowego i ostatecznie zostaje przyjęta na szczeblu wojewódzkim. Ten tryb wyróżnia się na tle innych lokalnych środowisk politycznych, ponieważ zachowuje on elementy transparentności i ma prawyborczy charakter. We wszystkich gminach, w których obecna jest struktura organizacyjna TSKN i gdzie mniejszość wystawia własne komitety wyborcze, ten tryb jest obowiązujący, tak samo jak w gminach, w których przypadków rozstrzygnięć wyborczych bez głosowania było najwięcej (Leśnica – 15, Chrzastowice – 14, Walce – 13). W wywiadach liderzy gmin z ramienia mniejszości niemieckiej podkreślali, że mimo iż *de facto* wybór radnego z danego okręgu został przesądzony na zebraniu DFK, to jednak nie miało to wpływu na późniejszy przebieg kampanii wyborczej i zachęcanie do udziału w wyborach. Wskazywali ponadto, że motywacją do promowania zasadności partycypacji wyborczej były wewnątrzorganizacyjne zobowiązania wobec kandydatów ubiegających się o mandaty do innych samorządowych ciał uchwałodawczych i stanowiska wójtów lub burmistrzów gmin.

Próbując podsumować ten wątek, możemy powiedzieć, że w wywiadach rozmówcy nie wskazywali w sposób jednoznaczny, iż obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego mogą sprzyjać pojawianiu się zjawiska obsadzania mandatów bez głosowania. Fakt, że osób aktywnych na polu samorządowym jest coraz mniej – co widać w liczbach kandydatów na radnych – został przez respondentów zauważony, ale do czynników odpowiedzialnych za ten stan rzeczy zaliczano głównie kwestie związane z trudnościami godzenia życia rodzinnego, zawodowego z aktywnością na rzecz społeczności lokalnej i generalnym spadkiem zainteresowania działalnością samorządową czy zniechęceniem do polityki w ogóle, nawet w jej lokalnym wymiarze. Powyższe może wskazywać, że problem niekonkurencyjnych wyborów do rad gmin wymaga dalszych badań i przyjęcia interdyscyplinarnej perspektywy badawczej.

Podsumowanie

Wyniki wyborów samorządowych z 2018 r. potwierdziły bezpartyjny charakter polskiej polityki na szczeblu lokalnym, ukazały także szereg interesujących procesów, które oddziałują na lokalną rywalizację wyborczą i zachowania wyborcze. Najliczniejszą grupą wybieranych są radni gmin, w gminach małych, tj. liczących do 20 tys. mieszkańców, aczkolwiek aż 9,5% z nich uzyskało mandat bez poddawania się weryfikacji wyborczej. Oznacza to, że w praktyce zostali

sce. TSKN ma rozległą strukturę organizacyjną, obejmującą 321 kół terenowych (DFK), 50 zarządów gminnych, 7 powiatowych i 1 wojewódzki.

radnymi gmin już w momencie zatwierdzenia ich kandydatur przez organy wyborcze. Obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego mogą sprzyjać temu zjawisku. W tym sensie połączenie czynników instytucjonalno-prawnych (Kodeks wyborczy) z uwarunkowaniami środowiskowymi (lokalnymi) tworzy okoliczności, w których część wyborców może być w wymiarze praktycznym pozbawiona czynnego prawa wyborczego. Rozwijając tę myśl, możemy zauważyć, że tworzy się w tym miejscu grunt do neoinstytucjonalnych rozważań na temat znaczenia instytucji społecznych jako mechanizmów zabezpieczenia przed zagrożeniami osłabienia systemu demokratycznego (Bergmann 2005, s. 152).

Obsadzanie mandatów bez głosowania należy zaliczyć do negatywnych zjawisk polskiej polityki na szczeblu lokalnym, osłabia ono bowiem zasadę konkurencyjności w demokracji przedstawicielskiej, negatywnie też rzutuje na partycypację wyborczą. Wyborcy wiedząc, że część wyborów jest rozstrzygnięta bez ich udziału, mogą stracić motywację, by udać się do urn. Powyższe znajduje potwierdzenie w danych przedstawionych w artykule. Jednakże połączenie wspomnianych przepisów Kodeksu wyborczego z uwarunkowaniami środowiskowymi nie może być uznane za jedyną przyczynę powstawania problemu niekonkurencyjnych wyborów do rad gmin i spadku zainteresowania działalnością samorządową. Obsadzanie mandatów bez głosowania w danym okręgu nie jest też procesem nieodwracalnym. Obowiązujące przepisy prawa wyborczego sprzyjają zatem pojawianiu się omawianego problemu, ale na razie nie można stwierdzić, że proces ten ma charakter trwały.

Przykład opolskich gmin, wybranych do badań terenowych, pokazał, że liczba osób zaangażowanych w działalność samorządową jest niewielka. W wielu gminach województwa opolskiego skład personalny rady gminy, organizacji pozarządowych działających na danym terenie (LZS, OSP, mniejszość niemiecka) oraz innych podmiotów (np. rady parafialne) jest tożsamy, a lokalni liderzy odgrywają istotną rolę w większości z nich. W rezultacie kandydaci na radnych wyłaniany są z jednolitego środowiska, a funkcjonujące uwarunkowania prawne przyczyniają się do tego, że ustalenia środowiskowe nabierają znaczenia formalnego. Podobna sytuacja może panować w innych regionach kraju.

Przyczyny postępującego spadku liczby kandydatów na radnych gminnych są zróżnicowane. Zrealizowane na potrzeby niniejszego tekstu wywiady nie pozwalają jednak na pełne potwierdzenie założenia badawczego. Hipoteza potwierdza się bowiem w części przypadków, ale nie jest to przyczyna generalna i jedyna. Wpływ ma tu niejednorodny charakter trendu wzrostowego zjawiska. Spadek zainteresowania działalnością samorządową, widoczny w liczbie kandydatów, którzy wzięli udział w wyborach samorządowych (o 30% w ciągu 10 lat), może być przejawem kryzysu demokracji na poziomie lokalnym, ale powodowanym przez ogólnospołeczne procesy zachodzące na rynku pracy lub związane z postępującą indywidualizacją życia.

Znacząca skala zjawiska niekonkurencyjnych wyborów może stanowić interesujący przedmiot badań naukowych, w szczególności analiz efektów prac rad wyłanianych bez głosowania na tle rad, których składy pochodzą z konkurencyjnych elekcji.

Literatura

- Bergmann M., 2005, „Tanio, skutecznie, bezpiecznie? Nowa analiza instytucjonalna i jej wizja instytucji społecznej”, *Dialogi Polityczne*, nr 5–6, s. 151–159.
- Berlinski S., Dewan T., 2010, „Did the extension of the franchise increase the Liberal vote in Victorian Britain? Evidence from the Second Reform Act”, *IFS Working Papers W10/08*, Institute for Fiscal Studies.
- Bunce V., Wolchik S., 2011, *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries* (Cambridge Studies in Contentious Politics), Cambridge: Cambridge University Press.
- Corstange D., 2018, „Clientelism in competitive and uncompetitive elections”, *Comparative Political Studies*, nr 51(1).
- Ganowicz E., 2018, *Inkluzywna funkcja bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast* (Studia i Monografie, nr 575), Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Gendźwił A., Żółtak T., 2012, „Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 102–121.
- Gendźwił A., Żółtak T., 2016, „Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych... w wyborach lokalnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 94–116.
- Gendźwił A., Żółtak T., Rutkowski J., 2015, „Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 64–79.
- Giddens A., 2007, *Socjologia*, przeł. A. Szulżycka, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Griggs T., Pearce A., 2018, „These 20 representatives have not had a primary challenger for at least a decade”, *New York Times*, wydanie internetowe z 4 września, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/06/30/us/elections/representatives-running-unopposed-uncontested-primaries.html> (dostęp: 30.06.2019).
- Hicks E., 2019, *Uncontested elections: Where and why do they take place?*, <https://commonslibrary.parliament.uk/insights/uncontested-elections-where-and-why-do-they-take-place/> (dostęp: 30.06.2019).
- Hogan R.E., 2003, „Institutional and district-level sources of competition in state legislative elections”, *Social Science Quarterly*, t. 84, nr 3, s. 543–560.
- Hogan R.E., 2004, „Challenger emergence, incumbent success and electoral accountability in state legislative elections”, *Journal of Politics*, t. 66, nr 4, s. 1309–1329.
- Konisky D., Ueda M., 2011, „The effects of uncontested elections on legislator performance”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 36, nr 2, s. 199–229.
- Lappie J., Marschall M., 2018, „Place and participation in local elections”, *Political Geography*, t. 64, s. 33–42.
- Lindell N.B., 2017, „One person, no votes: Unopposed candidate statutes and the state of election law”, *Wisconsin Law Review*, nr 5, s. 885–954.
- Lundell K., 2004, „Determinants of candidate selection: The degree of centralization in comparative perspective”, *Party Politics*, t. 10(1), s. 25–47.
- Marczewska M., 2016, „Teoria neoinstytucjonalna”, w: K. Klinecicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych* (s. 186–194), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

- Michels A., De Graaf L., 2010, „Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy”, *Local Government Studies*, t. 36, nr 4, s. 477–491.
- Michels A., De Graaf L., 2017, „Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy revisited”, *Local Government Studies*, t. 43, nr 6, s. 875–881.
- Opióła W., 2019, „Wpływ zróżnicowania narodowościowego na poziom kapitału społecznego lokalnej wspólnoty. Badanie porównawcze w wybranych gminach województwa opolskiego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 52–69.
- PKW, 1998, Serwis Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawiający wyniki wyborów samorządowych z 1998 r.: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-1998ampnbspr/wyniki-wyborow-do-rad-gmin-liczacych-do-20-tys-mieszkanow-w-podziale-na-obwody-i-kandydatow> (dostęp: 30.06.2019).
- PKW, 2002, Serwis Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawiający wyniki wyborów samorządowych z 2002 r.: <https://wybory2002.pkw.gov.pl/> (dostęp: 30.06.2019).
- PKW, 2006, Serwis Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawiający wyniki wyborów samorządowych z 2006 r.: <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiWbp2Tura.html> (dostęp: 30.06.2019).
- PKW, 2010, Serwis Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawiający wyniki wyborów samorządowych z 2010 r.: <https://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html> (dostęp: 30.06.2019).
- PKW, 2014, Serwis Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawiający wyniki wyborów samorządowych z 2014 r.: <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/> (dostęp: 30.06.2019).
- PKW, 2018, Serwis Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawiający wyniki wyborów samorządowych z 2018 r.: <https://wybory2018.pkw.gov.pl/> (dostęp: 30.06.2019).
- Shomer Y., 2009, „Candidate selection procedures, seniority, and vote-seeking behavior”, *Comparative Political Studies*, t. 42(7), s. 945–970.
- Simon I., 2019, *Local elections 2019: Uncontested seats mean thousands of voters will be denied their democratic rights*, <http://www.democraticaudit.com/2019/04/18/local-elections-2019-uncontested-seats-mean-thousands-of-voters-will-be-denied-their-democratic-rights/> (dostęp: 30.06.2019).
- Sobkowiak L., „Konflikt polityczny: interdyscyplinarny i wielopłaszczyznowy przedmiot badań”, *Wrocławskie Studia Politolologiczne* 2017, nr 7, s. 7–20.
- Squire P., 1989, „Competition and uncontested seats in U.S. House elections”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 14, s. 281–295.
- Squire P., 2000, „Uncontested seats in state legislative elections”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 25, s. 131–146.
- Tkacz R., 2015, „Wybory samorządowe w województwie opolskim w 2010 r. i w 2014 r. – analiza porównawcza wybranych wątków”, *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 3, nr 2, s. 135–147.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112 ze zm.), http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks_wyborczy2018.pdf.
- Wrighton J.M., Squire P., 1997, „Uncontested seats and electoral competition for the U.S. House of Representatives over time”, *Journal of Politics*, t. 59, s. 452–468.
- Wybory samorządowe 11 października 1998 r.* Cz. I. *Statystyka wyborów*, 1998, Warszawa: Państwowa Komisja Wyborcza.
- Wybory samorządowe 12 listopada 2006 r.* Cz. 1. *Statystyka wyborów do rad*, 2007, Warszawa: Państwowa Komisja Wyborcza.