

Arkadiusz PTAK

Polska Akademia Nauk

ORCID: 0000-0002-7823-6975

Niekonkurencyjne wybory burmistrzów miast powiatowych. Skala i przyczyny zjawiska

Streszczenie: celem badań jest analiza lokalnych systemów władzy miast powiatowych, w których wybory burmistrzów w 2024 roku były niekonkurencyjne. Kryterium to spełniało zaledwie pięć jednostek: dwie gminy miejskie oraz trzy gminy miejsko-wiejskie. Wybór miast powiatowych do badań związany był ze specyfiką lokalnych systemów politycznych, którą tworzą władze samorządowe, administracja rządowa, terenowe ogniska ogólnopolskich partii politycznych oraz inne podmioty mające wpływ na proces podejmowania decyzji w mieście.

Przeprowadzone badania wskazują, że czynnikami sprzyjającymi zjawisku niekonkurencyjnych wyborów burmistrza są: 1) zdecydowana wygrana burmistrza i jego ugrupowania we wcześniejszej elekcji; 2) pozycja polityczna burmistrza wykazująca cechy inkubenta; 3) lokalna afiliacja polityczna burmistrza; 4) koncyliacyjny model lokalnego systemu władzy. Niekonkurencyjnym wyborom towarzyszy mniejsza frekwencja wyborcza oraz mniejsza liczba ugrupowań biorących udział w rywalizacji wyborczej.

Jako główną metodę badawczą wykorzystano wielokrotne studium przypadku, którą uzupełniono o analizę instytucjonalnoprawną. Dane do badań pozyskano z Państwowej Komisji Wyborczej, protokołów sesji rad miejskich oraz obserwacji bezpośredniej uczestniczącej.

Słowa kluczowe: władza lokalna, inkubent, burmistrz, wybory

Wprowadzenie

Polski model władzy lokalnej z dominującą pozycją burmistrza¹ coraz częściej poddawany jest krytyce. W zasadzie oprócz samych zainteresowanych (tj. burmistrzów) oraz korporacji samorządowych znaczna część środowiska eksperckiego i naukowego postuluje zmiany w ustroju władzy lokalnej, zwłaszcza ograniczenie pozycji burmistrza. Powstają również opracowania, które proponują zmiany w modelu władzy lokalnej (Hausner, 2013; Trutkowski, Podgórska-Rykała, 2023). W opinii krytyków obecnych rozwiązań szczególnie niekorzystne dla lokalnej demokracji są zjawiska klientelizmu, marginalizowania roli rady i samych radnych, ograniczania partycypacji obywatelskiej oraz ograniczanie konkurencji politycznej. Argumenty zwolenników obecnych rozwiązań, takich jak stabilność lokalnych władz czy skuteczne zarządzanie gminą (pandemia, kryzys uchodźczy, absorpcja unijnych środków itp.), nie są już wystarczające, by uza-

¹ W tekście termin „burmistrz” jest synonimem wójta i prezydenta miasta. Wójt jest organem wykonawczym w gminach wiejskich, a burmistrz w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich. Natomiast funkcja prezydenta występuje w miastach powyżej 100 000 mieszkańców bądź w mniejszych, jeżeli przed 1990 rokiem organem zarządzającym-wykonawczym był prezydent miasta.

sadniać zachowanie *status quo*. Na razie woli politycznej do zmian w ustroju władzy lokalnej nie ma. Paradoksalnie zmianę w ograniczaniu władzy burmistrzów (wprowadzenie dwukadencyjności burmistrzów), postulowaną wcześniej przez ekspertów i naukowców, przeprowadziła większość parlamentarna skupiona wokół Prawa i Sprawiedliwości, której stosunek do samorządu był ambiwalentny. Jednocześnie wprowadzając dwukadencyjność, mającą ograniczać klientelizm, tworzone inne mechanizmy, które to zjawisko wzmacniało (Flis, Swianiewicz, 2021a, 2021b, 2021c, 2022).

Dysfunkcje obecnego modelu władzy lokalnej wskazywane były nie tylko podczas wprowadzania dwukadencyjności burmistrzów, ale również wtedy, kiedy analizie poddawane są inne aspekty działalności polskich samorządów. Przykładem tego mogą być niekonkurencyjne wybory burmistrzów, czyli sytuacja, w której o funkcję burmistrza ubiega się tylko jeden kandydat. Nie jest to zjawisko incydentalne – występowało we wszystkich dotychczasowych elekcjach. W 2002 roku w 96 gminach był tylko jeden kandydat na burmistrza; w 2006 już 276; w 2010 – 302; w 2014 – 247; w 2018 – 332, a w 2024 aż 412. Niekonkurencyjność w lokalnych wyborach ma również miejsce w wyborach do rad gmin, w których część mandatów w jednomandatowych okręgach wyborczych obsadzana jest bez przeprowadzania wyborów, ponieważ zgłosił się tylko jeden kandydat. Podobne zjawiska występują również w państwach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych.

W literaturze naukowej powstały już analizy zjawiska niekonkurencyjnych wyborów burmistrzów w Polsce (Gendźwiłł, Żółtak, Rutkowski, 2015; Mazurkiewicz, 2022). Na ich podstawie można wskazać, że czynnikami sprzyjającymi niekonkurencyjności wyborów burmistrza jest niewielka wielkość gminy (gminy do 10 000 mieszkańców), silna pozycja inkubenta, czyli urzędującego burmistrza starającego się o reelekcję (Mazurkiewicz, 2023), istnienie dominującego podmiotu politycznego zdobywającego co najmniej 50% głosów w lokalnych elekcjach oraz bezpartyjność kandydata na burmistrza. W opinii A. Gendźwiłła, duże szanse reelekcji burmistrzów w naturalny sposób mogą odstraszać potencjalnych konkurentów przed zaangażowaniem się w kampanię wyborczą. Inny powód to obawa przed retorsją urzędującego burmistrza oraz profesjonalizacja urzędu burmistrza (Gendźwiłł, 2020, s. 233–234).

Prawo wyborcze a konkurencyjność wyborów burmistrzów w 2024 roku

W polskim systemie wyborczym (Ustawa, 2011) nie wszystkie komitety wyborcze mogą zgłaszać kandydatów na burmistrzów. W gminach do 20 000 mieszkańców, w których w wyborach do rad gmin stosuje się większościową ordynację wyborczą (i jednomandatowe okręgi wyborcze), uprawnionymi do zgłaszania kandydatów są komitety wyborcze, które zarejestrowały kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Ponieważ są to najmniejsze gminy, a liczba radnych w tych radach wynosi 15, w praktyce uprawnione do zgłoszenia kandydata na burmistrza są komitety wyborcze mające co najmniej ośmiu kandydatów do rady w skali gminy. Inne rozwiązania przyjęto w większych gminach – tam w wyborach do rad gmin obowiązuje proporcjonalny system wyborczy z wielomandatowymi okręgami wyborczymi. Warunkiem zgłoszenia kandydata na burmistrza jest zgłoszenie kandydatów na radnych w co najmniej połowie

okręgów wyborczych, a w każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym. Ponadto już na etapie zgłaszania samych list wyborczych do rady gminy obowiązuje parytet płci: musi na nich znaleźć się co najmniej 35% kobiet i mężczyzn. Wprowadzone ograniczenie w zgłaszaniu kandydatów na burmistrzów ma stworzyć możliwość posiadania przez wybranego burmistrza zaplecza politycznego w radzie, która zostaje urzeczywistniona przez ich wybór do rady gminy. Ustawowe ograniczenia są również „zaporą” przed kandydatami *ad hoc* – bez zaplecza politycznego. Tworzenie powyborczej koalicji głównie ma na celu stworzenie stabilnego poparcia inicjatyw składanych przez burmistrza na forum rady miejskiej (uchwalanie budżetu, podwyżki podatków i opłat lokalnych). Taka koalicja może być również rozszerzona o inne ugrupowania. Włączenie kolejnego ugrupowania do koalicji ogranicza potencjalną rolę tego podmiotu w opozycji.

Podczas elekcji samorządowej z 7 kwietnia 2024 roku w kontekście konkurencyjności najczęściej występowały sytuacje, w których o funkcję burmistrza ubiegało się dwóch kandydatów (34,72%). Wraz ze wzrostem liczby kandydatów spadał odsetek gmin, w których występowało takie zjawisko: trzech kandydatów było w 24,34% gmin; czterech w 14,05%, a pięciu i więcej – w 10,25%. Wyższy stopień konkurencyjności był w gminach powyżej 20 000 mieszkańców.

Tabela 1

Struktura rywalizacji wyborczej w wyborach na wójta/burmistrz/prezydenta miasta w 2024 r.

Liczba kandydatów	Gminy		Typ gminy			
			do 20 000 mieszkańców		powyżej 20 000	
	N	%	N	%	N	%
1	412	16,63	404	18,72	8	2,51
2	860	34,72	827	38,32	34	10,66
3	603	24,34	521	24,14	83	26,02
4	348	14,05	262	12,14	86	26,96
Co najmniej 5	254	10,25	144	6,67	108	33,86
Razem	2 477	100,00	2 158	100,00	319	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Przedmiotem niniejszej analizy jest zjawisko braku rywalizacji wyborczej, kiedy w wyborach bierze udział tylko jeden kandydat. Ma to miejsce w sytuacji, w której w terminie przewidzianym dla zgłoszenia kandydatów nie zostanie zgłoszony żaden kandydat albo zostanie zgłoszony tylko jeden. Wówczas gminna komisja wyborcza wzywa komitety wyborcze do dokonania dodatkowych zgłoszeń kandydatów w terminie 5 dni. Nawet jeśli nie dochodzi do zgłoszenia dodatkowych kandydatów, głosowanie się odbywa. Głosowanie na kandydata odbywa się poprzez jego aprobatę (postawienie znaku „x” w kratce oznaczonej słowem „TAK” obok nazwiska kandydata) lub odrzucenie (czego wyrazem jest postawienie znaku „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE”), co oznacza, że jest to głos ważny oddany przeciwko wyborowi kandydata na burmistrza. Kandydat zostaje wybrany burmistrzem, jeżeli w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę

ważnie oddanych głosów. Natomiast w przypadku braku 50% poparcia kandydat nie zostaje wybrany, zaś inicjatywę wyboru burmistrza „przejmuje” rada miejska. Opisana sytuacja wystąpiła w polskich elekcjach.

Niekonkurencyjne wybory burmistrzów w 2024 roku odbyły się w 412 gminach, co stanowiło 16,63% wszystkich jednostek. Miały one miejsce głównie w gminach do 20 000 mieszkańców, gdzie odnotowano ponad 98% takich przypadków.

Tabela 2

Bezkonkurencyjne wybory burmistrza w 2024 roku

Wielkość gminy	N	%
Do 5000 mieszkańców	135	32,77
5001 – 10 000	187	45,39
10 001 – 15 000	56	13,59
Do 20 000 mieszkańców	26	6,31
Powyżej 20 000 mieszkańców	8	1,94

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Spośród gmin do 20 000 mieszkańców niekonkurencyjne wybory burmistrzów wystąpiły najczęściej w jednostkach najmniejszych – do 10 000 mieszkańców (ponad 75% jednostek). W większych, w których nadal stosowana jest większościowa formuła wyborcza w wyborach do rad gmin, wystąpiło kolejne 20% przypadków niekonkurencyjnych wyborów burmistrza. W tych grupach gmin dominowały lokalne komitety wyborcze.

Tabela 3

Przynależność polityczna wybranych burmistrzów w niekonkurencyjnych wyborach (N = 412)

Gmina	Przynależność polityczna				
	Prawo i Sprawiedliwość	Koalicja Obywatelska	Trzecia Droga	Inna partyjna	Lokalne ugrupowanie
Gminy do 20 000 mieszkańców	12	1	25	0	366
Gminy powyżej 20 000 mieszkańców	0	0	1	0	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Lokalne komitety wyborcze bardzo często sygnowane były imieniem i nazwiskiem kandydata na wójta; rzadziej nazwą samej gminy lub nazwami nawiązującymi do samorządu, wspólnoty, porozumienia czy też przyszłości. Wśród komitetów partyjnych dominowały KWW Trzecia Droga PSL-PL2050 Szymona Hołowni (24 komitety), KW Prawo i Sprawiedliwość (12 komitetów).

Założenia metodologiczne i operacjonalizacja badań

Celem badań jest analiza lokalnych systemów władzy miast powiatowych, w których wybory burmistrzów w 2024 roku były niekonkurencyjne. Nie jest nim jednak ocena niekonkurencyjnych wyborów burmistrza i wpływu tego zjawiska na lokalną demokrację!

Inne ograniczenie dotyczyło liczby mieszkańców gminy. Badaniu poddano wyłącznie jednostki powyżej 20 000 mieszkańców, ponieważ w wyborach do rad gmin stosowana jest proporcjonalna formuła wyborcza, która determinuje wybory burmistrzów.

Na tej podstawie podjęto próbę określenia czynników, które sprzyjają niekonkurencyjnym wyborom. Na 412 wszystkich gmin, w których to zjawisko wystąpiło w 2024 roku, powyższe kryterium spełnia zaledwie pięć jednostek: gminy miejskie Stargard (59 549 mieszkańców) i Ciechanów (40 582) oraz gminy miejsko-wiejskie Oborniki (32 170); Pleszew (27 913) oraz Strzelin (20 693). Stargard i Ciechanów są „miastami prezydenckimi”, ale nie są miastami na prawach powiatu. W pozostałych trzech gminach organem wykonawczym jest burmistrz.

Badania miast powiatowych są interesujące z kilku powodów. Przede wszystkim uwagę badaczy zwraca struktura rywalizacji wyborczej, w której biorą udział zarówno lokalne ugrupowania polityczne, jak i ogólnopolskie partie polityczne. Ponadto istnieje tu taki sam sposób rekrutacji radnych. Zarówno w wyborach do rady gminy, jak i rady powiatu stosuje się proporcjonalny system wyborczy z wielomandatowymi okręgami wyborczymi. Warunkiem udziału w podziale mandatów jest również przekroczenie 5% progu wyborczego w całej gminie lub całym powiecie. Trzecim, równie ważnym elementem badania systemu władzy w mieście powiatowym, jest różnorodność aktorów lokalnej polityki, którą tworzą podmioty samorządowe gminy i powiatu, administracja rządowa (straże, inspekcje itp.), terenowe ogniwa ogólnopolskich partii politycznych oraz inne podmioty mające wpływ na proces podejmowania decyzji w mieście. Tak więc jest to szeroki krąg osób, spośród których rekrutować się mogą potencjalni kandydaci na burmistrzów wraz ze swoimi zapleczeniami politycznymi. Przy tak spolaryzowanym życiu politycznym w Polsce trudno więc o sytuację, w której w wyborach na burmistrza miasta powiatowego kandyduje tylko jedna osoba.

Jako główną metodę badawczą wykorzystano wielokrotne studium przypadku (pięć wskazanych powyżej gmin), którą uzupełniono o analizę instytucjonalnoprawną. Wykorzystano trzy rodzaje źródeł gromadzenia danych do badań. Pierwszy to zasoby Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie wyników i struktury rywalizacji wyborczej w wyborach samorządowych z 2018 i 2024 roku oraz wyborach do Sejmu RP z 2019 i 2023 roku. Drugi typ źródeł to protokoły sesji rad miejskich z okresu 2022–2023. Trzeci to obserwacja uczestnicząca, możliwa dzięki zatrudnieniu autora w lokalnym samorządzie, która *de facto* stała się impulsem do podjęcia szerszych badań porównawczych w tym zakresie.

Żadna licząca się siła polityczna nie podejmuje decyzji o wystawianiu kandydata na burmistrza miasta w chwili ogłoszenia wyborów samorządowych. Struktura rywalizacji wyborczej jest efektem przede wszystkim wcześniejszych działań, analiz, kalkulacji i rekrutacji odpowiednich kandydatów do rad gmin i na burmistrza miasta. Początek kampanii wyborczej jest zatem tylko zakończeniem długiego procesu przygotowawczego i formalizowania podjętych wcześniej decyzji. Przyjęto więc tezę, że warunkiem wstępnym bezkonkurencyjnych wyborów burmistrzów jest korzystne dla burmistrza rozstrzygnięcie wyborcze wcześniejszej elekcji, na co składa się skala jego poparcia oraz siła politycznego zaplecza w radzie. Z tym też wiąże się przebieg i relacje między urzędującym burmistrzem i jego bezpośrednim zapleczem politycznym a pozostałymi siłami politycznymi w radzie.

Wskaźnikiem oddającym relacje pomiędzy aktorami lokalnej polityki jest formalny podział władzy w gminie oraz ocena burmistrza przez ugrupowania mające swoją reprezentację w radzie.

Podział władzy przeanalizowano na dwóch poziomach – władzy wykonawczej oraz władzy uchwałodawczej. Na poziomie władzy wykonawczej analizie poddano obsadę funkcji zastępców burmistrzów, którzy mogą być: 1) niezaangażowanymi politycznie urzędnikami; 2) zaangażowanymi politycznie członkami komitetu wyborczego burmistrza oraz 3) przedstawicielami nieburmistrzowskiego ugrupowania politycznego. Wskaźnikiem podziału władzy uchwałodawczej jest obsada prezydium rady, czyli funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady (termin „prezydium rady” jest dość umowny, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje takiego organu). Podział ten może mieć dwie skrajne postaci: 1) wszystkie bądź większość ugrupowań politycznych bierze udział w podziale stanowisk w prezydium oraz 2) stanowiska w prezydium rady ma w całości rządząca większość bez udziału innych ugrupowań.

Wskaźnikiem odzwierciedlającym charakter relacji pomiędzy burmistrzem a ugrupowaniami politycznymi w radzie są głosowania nad wotum zaufania i udzielenie absolutorium burmistrzowi oraz zmiana lokalnych podatków. Cezurą czasową badań nad absolutorium i wotum zaufania stanowiło pierwsze półrocze 2023 roku. Były to ostatnie tego typu głosowania przed wyborami w 2024 roku. Inną perspektywę czasową przyjęto dla zmian w podatkach lokalnych. Indywidualnie dla każdej z gmin określono datę ostatnich przed wyborami samorządowymi zmianę w podatku od nieruchomości dla mieszkańców oraz dla podmiotów gospodarczych.

Uwzględniając przyjęte powyżej wskaźniki, proponuję wyróżnić dwa modele lokalnych systemów władzy. Pierwszy to model koncyliacyjny, który charakteryzuje się tym, że: 1) w podziale gminnej władzy biorą udział wszystkie ugrupowania; 2) jest bardzo wysokie poparcie w głosowaniu nad udzieleniem absolutorium i wotum zaufania dla burmistrza; 3) zmiany w podatkach lokalnych uzyskują poparcie nie tylko zaplecza politycznego burmistrza, ale także innych ugrupowań w radzie. Można zakładać, że wystąpienie takiego modelu wpłynie na decyzję innych komitetów wyborczych o niewystawianiu swoich przedstawicieli w wyborach na burmistrza miasta. Drugi to model rywalizacyjny – występuje wyraźny podział na sprawujących władzę i opozycję. Najważniejsze funkcje w mieście sprawuje ugrupowanie dominujące, natomiast głosowania nad absolutorium, wotum zaufania oraz zmiany w podatkach traktowane są przez opozycję jako okazja do krytyki urzędującego burmistrza. Kwestionowane są jego osiągnięcia oraz zasadność podwyżek podatków. W tym modelu prawdopodobieństwo startu w wyborach na burmistrza kandydata ugrupowania opozycyjnego jest bardzo wysokie.

Na podstawie powyższych założeń podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy czynniki sprzyjające niekonkurencyjnym wyborom burmistrzów w małych gminach występują również w miastach powiatowych?
2. Do jakiego stopnia układ sił politycznych w gminie w kadencji 2018–2024 mógł zdecydować o braku kontrkandydatów dla urzędującego burmistrza?
3. Czy przynależność polityczna burmistrza może mieć wpływ na niekonkurencyjne wybory?

4. Czy bezkonkurencyjność wyborów wpływa na zainteresowanie mieszkańców wyborami samorządowymi?

Lokalne sceny polityczne

W badanych gminach w 2018 roku nie było sytuacji, w której odbywałyby się niekonkurencyjne wybory burmistrzów. W każdej z tych jednostek o funkcje burmistrzów ubiegało się od 3 do 5 kandydatów. Co ważne, pomimo tak dużej konkurencji burmistrzowie wygrywali wybory już w pierwszej turze. Otrzymywali od 53,54%, aż do 83,59% głosów.

Tabela 4

Struktura rywalizacji wyborczej w wyborach samorządowych w 2018 roku

Miasto	Wybory burmistrza		Wybory do rady miejskiej			Wybory do rady powiatu
	liczba kandydatów	wynik w I turze	liczba komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach	w tym komitetów wyborczych partii politycznych	proc. miejsc w radzie miejskiej komitetu wyborczego burmistrza	proc. miejsc w radzie powiatu komitetu wyborczego burmistrza
Stargard	4	82,38	4	1	61,08	56,52
Ciechanów	4	83,59	7	4	47,37	33,33
Oborniki	3	79,12	4	2	57,27	23,81
Pleszew	5	53,54	7	2	36,08	19,05
Strzelin	3	70,08	4	2	46,07	9,52

Źródło: Zestawienia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Burmistrzowie, poza jednym miastem, reprezentowali lokalne komitety wyborcze, które aktywnie rywalizowały w wyborach do rady gminy, jak i rady powiatu (choć część z nich ma lub miała związki z ogólnopolskimi partiami politycznymi). Bezpośrednie zaplecza polityczne burmistrzów miały silną pozycję w radzie gminy. W dwóch badanych jednostkach miały bezwzględną większość. W pozostałych przypadkach większość w radzie wymagała stworzenia koalicji. Koalicyjnym uzgodnieniom nie podlegały jednak funkcje zastępców burmistrzów. Wśród 8 zastępców (w badanych miastach było od 1 do 2 zastępców) byli przede wszystkim niezaangażowani politycznie urzędnicy. Tylko w dwóch przypadkach zastępcy „zasilili” listy wyborcze burmistrza (po wyborach zrzekli się mandatu, co w przypadku wyborów proporcjonalnych wzmacniało listę wyborczą komitetu wyborczego, z którego kandydowali, czyli *de facto* burmistrza). Żaden zastępca burmistrza nie reprezentował nieburmistrzowskiego komitetu wyborczego. Najbliżsi współpracownicy burmistrza byli więc merytorycznymi fachowcami lub (i) reprezentowali zaplecze polityczne burmistrza.

Inaczej przedstawiał się podział funkcji w prezydium rad. Głosowania na przewodniczących, poza jednym przypadkiem, były jednogłosne. Ale nadal najważniejszą funkcję w radzie sprawowali radni burmistrzowskiego komitetu. Natomiast wiceprzewodniczącymi zostawali radni pochodzący z innych ugrupowań mających swoich przedstawicieli w radzie. W trzech gminach (Ciechanowie, Obornikach, Strzelinie)

z prezydium rady wyeliminowani byli radni PiS (przegrywali głosowania bądź w ogóle nie startowali).

Analiza relacji pomiędzy burmistrzem a radą, która została oceniona na podstawie trzech głosowań (votum zaufania, absolutorium, podwyżki podatku od nieruchomości), wskazuje, że tylko w jednej gminie (Ciechanowie) pięciu radnych Prawa i Sprawiedliwości głosowało przeciwko votum zaufania dla prezydenta oraz podwyżkom podatku od nieruchomości (przy absolutorium wstrzymali się od głosu). W pozostałych badanych jednostkach przy tych głosowaniach nie było głosów przeciwnych; pojawiły się ewentualnie głosy wstrzymujące się, głównie podczas podwyżek podatku od nieruchomości. Można zatem wskazać, że dominował model koncyliacyjny lokalnego systemu władzy, natomiast w Ciechanowie lokalny układ władzy wykazywał cechy modelu rywalizacyjnego.

Innym interesującym zjawiskiem na lokalnych arenach wyborczych badanych gmin było uczestnictwo zaplecza politycznego burmistrzów w rywalizacji w wyborach do rad powiatów. Uwieńczone sukcesem, pozwalały przedstawicielom tego zaplecza na sprawowanie funkcji w zarządach powiatów, niejednokrotnie starostów i wicestarostów. Ugrupowania burmistrza ze względu na cel i sposób funkcjonowania, zaplecze organizacyjne i finansowe były *de facto* lokalnymi partiami politycznymi. Oprócz nich w rywalizacji uczestniczyły ogólnopolskie, partyjne komitety wyborcze, a część z nich wystawiła również swoich kandydatów na burmistrza.

Tabela 5

**Poparcie dla partyjnych kandydatów na burmistrzów w 2018 roku
oraz partii politycznych w wyborach do Sejmu RP w 2019 roku**

Gmina	Koalicja Obywatelska		Prawo i Sprawiedliwość		Sojusz Lewicy Demokratycznej		Konfederacja		Polskie Stronnictwo Ludowe	
	2018*	2019**	2018*	2019**	2018*	2019**	2018*	2019**	2018*	2019**
Stargard	—	36,77	11,63	34,09	—	15,60	—	7,32	—	6,22
Ciechanów	—	21,94	10,92 ²	45,70	—	10,77	—	5,14	83,57	14,86
Oborniki	57,27 ³	28,69	9,73	30,22	—	12,62	—	6,47	—	22,00
Pleszew	8,67 ⁴	28,47	18,31	41,14	—	11,39	—	6,09	—	12,91
Strzelin	—	32,71	19,04	40,37	—	9,05	—	5,92	—	9,57

* wynik wyborczy partyjnych kandydatów burmistrza w 2018 roku; ** wynik wyborczy partii politycznej w gminie w wyborach do Sejmu RP w 2019 roku.

Źródło: Zestawienia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wyniki partyjnych kandydatów na burmistrza były zdecydowanie gorsze, także w porównaniu z poparciem ich partii podczas wyborów do Sejmu RP w 2019 roku.

Wybory 7 kwietnia 2024 roku z kilku względów były wyjątkowe na tle wcześniejszych samorządowych elekcji. Przede wszystkim były poprzedzone najdłuższą z dotychczasowych kadencji i nie wynikało to tylko z samego faktu ustawowego wydłużenia jej do pięciu lat, ale decyzji o przesunięciu wyborów o kolejne miesiące ze względu na skumulowanie się wyborów parlamentarnych i samorządowych w roku 2023. Drugi

² Drugi członek PiS – 3,01% (z lokalnego komitetu wyborczego).

³ Własny komitet wyborczy.

⁴ Drugi członek PO – 4,94% (z lokalnego komitetu wyborczego).

istotny czynnik, który mógł wpłynąć na strukturę rywalizacji wyborczej, to wprowadzenie dwukadencyjności burmistrzów – potencjalni kandydaci, planujący swój start w 2029 roku, zapewne nie ryzykowali przegranej z urzędującym burmistrzem. Nie bez znaczenia, zwłaszcza w przypadku Prawa i Sprawiedliwości, miały wybory parlamentarne 15 października 2023 roku.

Zmieniła się struktura rywalizacji wyborczej do rad miejskich w 2024 roku; zauważalny jest wzrost aktywności Koalicji Obywatelskiej. Swoje komitety wyborcze wystawiła we wszystkich miastach (poza Obornikami, gdzie burmistrz jest członkiem Platformy Obywatelskiej). Podobną aktywnością wykazało się Prawo i Sprawiedliwość (wszystkie miasta). W dwóch miastach w rywalizacji uczestniczyła Trzecia Droga PSL – PL 2050 Szymona Hołowni (Ciechanów, Oborniki), w jednym zaś Lewica (Stargard). Pomimo zwiększonej aktywności politycznej żaden (oprócz Ciechanowa, jak w 2018 roku) komitet wyborczy ogólnopolskiej partii politycznej nie wystawił kandydata na burmistrza w mieście powiatowym!

Tabela 6

Struktura rywalizacji wyborczej w 2024 roku

Miasto	Rok rozpoczęcia urzędowania	Wynik wyborczy burmistrza	Wybory do rady miejskiej			Wybory do rady powiatu
			liczba komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach	w tym komitetów wyborczych partii politycznych	proc. miejsc w radzie miejskiej komitetu wyborczego burmistrza	proc. miejsc w radzie powiatu komitetu wyborczego burmistrza
Stargard	2017	84,51	6	3	52,17	34,78
Ciechanów	2014	81,45	3	3	47,62	23,81
Oborniki	2010	85,13	4	2	61,90	11,76
Pleszew	2018	83,63	5	2	42,86	21,05
Strzelin	2010	76,88	3	2	42,86	17,65

Źródło: Zestawienia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tak jak w 2018 roku, tak i podczas elekcji w roku 2024 wszyscy burmistrzowie wystartowali z tego samego komitetu wyborczego. Ugrupowania burmistrzów są więc stabilnymi podmiotami lokalnej polityki. Podobnie jak w 2018 roku bezwzględną większość w radzie uzyskiwały ugrupowania burmistrzów Stargardu (52,17%) oraz Obornik (61,90%). Poza Pleszewem (kandydat jednak był przez 12 lat zastępcą burmistrza) wszyscy pozostali już wcześniej rywalizowali w wyborach na burmistrza. Można więc zakładać, że byli „typowymi” inkubentami. Podział funkcji zastępców burmistrza podobny był do modelu sprzed pięciu lat, tj. zastępcy byli przede wszystkim niezaangażowanymi urzędnikami. Zwiększyła się liczba zastępców biorąca udział w wyborach do rad miejskich z ugrupowania burmistrza. Koalicyjne uzgodnienia nie obejmowały więc funkcji zastępców burmistrza.

W prezydium rady podział władzy wyglądał już nieco inaczej, choć nadal przewodniczącym rady był przedstawiciel burmistrzowskiego ugrupowania. Wyjątek stanowił Pleszew, gdzie funkcja ta przypadła innemu, koalicyjnemu lokalnemu ugrupowaniu. We wszystkich gminach swoich przedstawicieli w prezydium miała Koalicja Obywa-

telska (radni tego ugrupowania obejmowali funkcję wiceprzewodniczących); PiS tylko w dwóch. W pozostałych gminach partia ta została wyeliminowana z prezydium rady (przegrywając wybory bądź w ogóle nie rywalizując o żadną funkcję).

Niekonkurencyjność wyborów a frekwencja wyborcza

Badając bezkonkurencyjność wyborów burmistrza, nie sposób zasygnalizować wpływ tego zjawiska na frekwencję wyborczą. Międzynarodowe badania porównawcze wskazują, że pewne czynniki wpływają na frekwencję wyborczą. Wśród nich są m.in.: przymus uczestnictwa w wyborach, głosowanie za pomocą poczty, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie przed wyborami czy przenośne urny itp. (Cześniak, 2007, s. 79–88).

W naszym przypadku na uwagę zasługuje inny czynnik mający wpływ na zainteresowanie się wyborami. Jest nią waga wyborów – im ważniejsze wybory, tym więcej obywateli w nich uczestniczy. Okolicznościami mającymi wpływ na ważność wyborów jest poczucie obywateli, że mają wpływ na zmianę władzy oraz niepewność dotycząca wyniku wyborczego, gdyż wtedy następuje mobilizacja własnych elektoratów, zwiększanie środków na kampanię, a także większe zainteresowanie mediów (Cześniak, 2007, s. 92–93). Na tej podstawie można postawić tezę, że bezkonkurencyjne wybory burmistrza obniżają rangę lokalnej elekcji, a tym samym nie sprzyjają dużej frekwencji. Wybory stają się bardziej referendum. Także dla wielu mieszkańców głosowanie na „Tak” lub „Nie” nie jest wystarczającym powodem udziału w elekcji. Zjawisko bezkonkurencyjnych wyborów nie jest także atrakcyjne dla lokalnych mediów ze względu na brak popularnych debat kandydatów. Dla celów niniejszych badań porównano frekwencję wyborczą z 2018 roku (kiedy wybory w tych gminach były konkurencyjne) z bezkonkurencyjnym rokiem 2024. Analogicznie porównano frekwencję do sejmików województw (w zależności od położenia gmin).

Tabela 7
Frekwencja w wyborach samorządowych w 2018 i 2024 roku

Jednostka	2018	2024
Stargard	52,38	43,93
Zachodniopomorskie	45,14	49,30
Ciechanów	58,22	48,37
Mazowieckie	51,62	56,99
Oborniki	55,08	47,23
Wielkopolskie	47,67	52,23
Pleszew	59,27	51,88
Wielkopolskie	47,67	52,23
Strzelin	54,70	48,90
Dolnośląskie	46,50	50,00

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

We wszystkich badanych gminach widoczny jest spadek odsetka głosujących mieszkańców w porównaniu z 2018 rokiem. Frekwencja zmniejszyła się od 5,8 do blisko

10 punktów procentowych. Spadek głosujących nie był jednak zjawiskiem charakterystycznym dla poszczególnych województw. Na tym poziomie władzy zjawisko było odwrotne. We wszystkich regionach nastąpił jej wzrost (od 4,16 do 5,37 punktu procentowego). Także w skali ogólnopolskiej frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych była wyższa w 2024 roku (51,94%), od frekwencji w 2018 roku (48,83%).

Podsumowanie

Niekonkurencyjne wybory burmistrza nie są stałym zjawiskiem w badanych gminach. Wcześniejsza elekcja w 2018 roku była w pełni rywalizacyjna, w której uczestniczyło od 3 do 5 kandydatów na burmistrza. Muszą więc zaistnieć odpowiednie warunki, by takie zjawisko miało miejsce.

Z analizy wynika, że źródło zjawiska tkwi w wyborach 2018 roku, kiedy burmistrzowie wygrali rywalizację już w pierwszej turze pomimo silnej konkurencji, a ich polityczne zaplecza stały się dominującymi ugrupowaniami w radach, choć nie zawsze były ugrupowaniami większościowymi. Dotkliwe porażki ponieśli wówczas kandydaci Prawa i Sprawiedliwości pomimo rekordowego poparcia dla tej partii w wyborach parlamentarnych w 2019 roku. A zatem wybory 2018 roku zapewniły burmistrzom „kapitał początkowy” przed kolejną elekcją. Ich pozycję tak w 2018, jak i w 2024 roku zapewne wzmocnił fakt, że byli typowymi inkubentami. Zgromadzili odpowiednie zasoby (polityczne, organizacyjne, finansowe), które zostały skutecznie wykorzystane podczas kolejnych wyborów. Aktywność polityczna burmistrzowskich ugrupowań politycznych była na tyle duża, że wykraczała poza gminy, którymi zarządzali. Tworzyli struktury powiatowe i uczestniczyli w podziale władzy na tym szczeblu, desygnując do zarządów swoich przedstawicieli. Wzmocnili swój kapitał polityczny poprzez sposób sprawowania władzy.

Lokalne systemy władzy w kadencji 2018–2024 wykazywały przede wszystkim cechy modelu koncyliacyjnego. W podziale władzy w prezydium rady (przewodniczący i ich zastępcy) brali udział przedstawiciele różnych ugrupowań. Inaczej sytuacja przedstawiała się w obszarze funkcji zastępców. Stanowiska zastępców burmistrza nie były elementem powyborczego podziału władzy. Dotyczyło to także tych gmin, w których ugrupowania polityczne burmistrza nie miały samodzielnej większości w radzie. Wszędzie zastępcy byli apolitycznymi urzędnikami bądź reprezentowali komitety wyborcze burmistrza. Tak więc ten element przyjętego w części metodologicznej podziału lokalnych systemów władzy nie znajduje zastosowania. Świadczy jednak o silnej politycznej pozycji burmistrza. Zgodnie z wcześniejszymi założeniami ocena burmistrza przez radnych była pozytywna, wykazując cechy koncyliacyjnego modelu lokalnego systemu władzy. Najważniejsze głosowania odbywały się w zasadzie bez głosów przeciwnych; rzadko wstrzymujących się. Wyjątek stanowił Ciechanów, gdzie była wyraźna opozycja, którą tworzyli radni Prawa i Sprawiedliwości. Nie stanowi to jednak zaskoczenia, kiedy uwzględnimy fakt, że prezydent Ciechanowa kandydował z list Polskiego Stronnictwa Ludowego. Był jedynym włodarzem wśród badanych gmin, który reprezentował partyjny komitet wyborczy.

Czynnikiem sprzyjającym bezkonkurencyjnym wyborom była lokalna afiliacja polityczna burmistrza, czyli udział burmistrza w wyborach w ramach lokalnego komitetu

wyborczego (nawet jeżeli burmistrz miał zidentyfikowaną przynależność polityczną). Zapewne zapowiedź udziału w rywalizacji kandydata „partyjnego” uruchomiłaby zgłoszenia innych partyjnych komitetów, zwłaszcza przy tak silnej polaryzacji i rywalizacji między partiami politycznymi. Wynik wyborczy partyjnych kandydatów na burmistrza w 2018 roku zniechęcił ich (i pozostałych) do rywalizacji w 2024 roku. Szczególnie sytuacja ta dotyczyła PiS, które dodatkowo było w defensywie po przegranych wyborach parlamentarnych w 2023 roku. Nawet w Ciechanowie, gdzie radni PiS byli opozycją wobec urzędującego prezydenta miasta z PSL i nie zdecydowali się wziąć udziału w rywalizacji w 2024 roku. Inaczej było z Koalicją Obywatelską. W jej przypadku brak własnego kandydata to być może element przedwyborczego porozumienia, zwłaszcza że były zauważalne związki na różnych etapach aktywności politycznej niektórych burmistrzów z tą formacją.

Potencjalni kontrkandydaci urzędujących burmistrzów, którzy nie zdecydowali się uczestniczyć w rywalizacji wyborczej, nie uwzględnili jednego zjawiska, które wystąpiło w elekcji 2024 roku, mianowicie w ponad 40% gmin nastąpiła zmiana na stanowisku burmistrza bez istotnych zmian w ustawodawstwie. Obrazują to przykłady spektakularnych porażek burmistrzów zarówno dużych, jak i małych miast i wsi (np. Gdynia).

Widocznym zjawiskiem w badanych gminach była mniejsza frekwencja wyborcza. Brak alternatywy wobec głosowania skutecznie zniechęciła mieszkańców do udziału w wyborach. Frekwencji nie sprzyjał również spadek liczby komitetów wyborczych, zwłaszcza lokalnych (i tym samym liczby kandydatów na radnych) biorących udział w wyborach.

Badania nie uwzględniają wszystkich czynników, które mogą wpływać na sytuację, w której w rywalizacji wyborczej uczestniczy tylko jeden kandydat na burmistrza. Przede wszystkim brakuje wskazania nieformalnych relacji i uzgodnień pomiędzy aktorami lokalnego systemu władzy. W tak małych wspólnotach nawet decyzje pojedynczych osób mogą wpływać na strukturę rywalizacji wyborczej. Dla badacza jest to jednak trudne do uchwycenia zjawisko. Niewiadome są także motywy decyzji o wycofaniu się z rywalizacji potencjalnych kontrkandydatów. Jedynie można przypuszczać, że podjęta mogła być pod wpływem wprowadzenia dwukadencyjności burmistrzów, a potencjalni kontrkandydaci mogli zakładać, że elekcja w 2029 roku będzie już zupełnie inna. W „rywalizacji otwartej” inkubenci nie będą mieli możliwości ubiegania się o reelekcję, a potencjalna, wcześniej przygotowywana sukcesja obecnego inkubenta może nie być skuteczna.

W części metodologicznej wskazano, że podczas badań wykorzystano m.in. metodę bezpośrednią uczestniczącą. Autor artykułu był jednym z tych burmistrzów, którzy w rywalizacji nie posiadali kontrkandydata. Daje to pewne możliwości „wglądu” w proces wyborczy (jak również ograniczenia z powodu braku obiektywizmu). W pierwszej kolejności warto zasygnalizować sposób prowadzenia kampanii wyborczej. Autor wielokrotnie spotykał się z brakiem wiedzy mieszkańców o obowiązku zdobycia ponad 50% głosów na Tak. Prowadziło to do demobilizacji i braku zainteresowania wyborami. Stąd nastąpiła zmiana strategii wyborczej polegająca na „profrekwencyjnej” kampanii. Dodatkowo mało znany był sam wygląd karty do głosowania. W odpowiedzi na ten problem pojawiły się materiały wyborcze, które graficznie pokazywały kartę wyborczą i możliwości korzystnego dla kandydata głosowania. Wreszcie samo hasło wyborcze wprost wskazujące na sposób głosowania – „PTAK na Tak”. Co do braku potencjalnych

kontrkandydatów: ich brak w znacznej części związany był z bardzo dobrą współpracą ze wszystkimi ugrupowaniami w poprzedniej kadencji. W szeregach tych ugrupowań nie było również na tyle zdeterminowanych osób, które zdecydowane byłyby kandydować. Nie było też presji partyjnych struktur na wystawienie własnych kandydatów (zwłaszcza PiS-u po przegranych wyborach). Jednak doszło do nieudanej próby zgłoszenia kandydata na burmistrza przez ugrupowanie niemające swojej reprezentacji w radzie. Zdecydowanie opozycyjny wobec urzędującego burmistrza komitet wyborczy nie spełnił jednak formalnych wymogów ustawy (na listach wyborczych była zbyt mała liczba kandydatów na radnych w poszczególnych okręgach wyborczych). Także i sam start do rady miejskiej w 2024 roku zakończył się dla tego komitetu wyborczego zupełną przegraną.

Choć tekst artykułu powstał na podstawie danych zastanych i poczynionej przez autora obserwacji to jednak jego ostateczny kształt był możliwy dzięki cennym uwagom i spostrzeżeniom prof. Marii Halamskiej z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz prof. Jerzego Bartkowskiego z Wydziału Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, którym bardzo dziękuję.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Arkadiusz Ptak

Data curation (Zestawienie danych): Arkadiusz Ptak

Formal analysis (Analiza formalna): Arkadiusz Ptak

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Arkadiusz Ptak

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Arkadiusz Ptak

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist

(Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Cześniak M. (2007), *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Flis J., Swianiewicz P. (2021a), *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Flis J., Swianiewicz P. (2021b), *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Flis J., Swianiewicz P. (2021c), *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Flis J., Swianiewicz P. (2022), *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Gendźwiłł A. (2020), *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gendźwiłł 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(62).

- Hausner J. (red.) (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Mazurkiewicz M. (2022), *Polska demokracja lokalna a niekonkurencyjne wybory*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Analiza CELowa nr 21.
- Mazurkiewicz M. (2023), *Przewaga inkubenta. Charakterystyka zjawiska i jego wpływ na jakość demokracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Analiza CELowa nr 3.
- Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red.) (2023), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112.

Non-Competitive Elections for Mayors of County Towns: Scale and Causes of the Phenomenon

Summary

The aim of this research is to analyze local power systems in county towns where the mayoral elections in 2024 were non-competitive. Only five municipalities met this criterion: two urban municipalities and three urban-rural municipalities. The selection of county towns for the study was related to the specificity of local political systems, which are shaped by local government authorities, government administration, regional branches of national political parties, and other entities influencing decision-making processes in the town.

The conducted research indicates that factors contributing to the phenomenon of non-competitive mayoral elections include: 1) a decisive victory of the mayor and their party in previous elections; 2) the political position of the mayor exhibiting characteristics of an incumbent; 3) local political affiliation of the mayor; 4) a conciliatory model of local power systems. Non-competitive elections are accompanied by lower voter turnout and a reduced number of parties participating in the electoral competition.

The primary research method employed was multiple case studies, supplemented by institutional-legal analysis. Data for the research were obtained from the National Electoral Commission, minutes from city council sessions, and participant observation.

Key words: local authority, incumbent, mayor, elections