

# MECHANIZMY WYŁANIANIA I SELEKCJI KANDYDATÓW NA RADNYCH W POLSCE

*dr Marek Mazurkiewicz*

## 1. Wprowadzenie

Jednym z istotniejszych trendów kształtujących obecny obraz polskiej demokracji lokalnej jest spadająca liczba kandydatów na radnych. Pośrednim skutkiem tego procesu może być wzrost przypadków wyborów rozstrzyganych bez konkurencji, w przypadku radnych gmin, w formie obsadzania mandatów bez konieczności organizacji głosowania. Skala spadku jest wyraźna i dotyczy wszystkich szczebli samorządu. Od 2002 r. z wyborów na wybory zmniejsza się także liczba komitetów wyborczych, zarówno wystawiających wyłącznie radnych, jak i kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta). Obrazuje to stosunek łącznej liczby kandydatów do mandatów do obsadzenia. W ciągu ostatnich 16 lat wartość ta zmniejszyła się z poziomu 6,41 do 3,95, czyli aż o 38%. Liczba 184.745 zgłoszonych kandydatów w 2018 r. jest wprawdzie większa niż w 1990 i 1994, ale należy zauważyć, że obejmuje ona także potencjalnych radnych powiatowych i wojewódzkich oraz włodarzy gmin. Na tym tle wybory z 2002 r., kiedy z biernego prawa wyborczego skorzystało aż 300.022 osób pozostają na razie niedoścignionym wzorem. Analiza wyników wyborów nie wskazuje jednak, by trend ten miał zostać odwrócony.

Mniejsza liczba kandydatów na radnych to przejaw słabnącego zainteresowania społecznego tą formą aktywności obywatelskiej. Widać to szczególnie przy porównywaniu liczby kandydatów zgłoszonych w wyborach z 2018 do wartości z 2014 r. Spadek wyniósł aż 20,74% (z 233.090 do 184.745 kandydatów)[1]. To oczywiście, że zmniejszająca się podaż kandydatów powoduje jednoczesny spadek liczby komitetów wyborczych; w latach 2010-2018 wyniósł on aż 29,58%. Efektem jest zmniejszająca się różnorodność polityczna, ale i utrata społecznej wiary w to, że aktywny udział w życiu samorządu terytorialnego jest demokratyczną wartością samą w sobie.

[1] Porównaj wyniki wyborów samorządowych z 2014 i 2018 r., wyniki dostępne na stronach Państwowej Komisji Wyborczej: [pkw.gov.pl](http://pkw.gov.pl).

Trudno nie zaliczyć trendu zmniejszania się podaży kandydatów na radnych do negatywnych zjawisk kształtujących obraz polskiego samorządu. Problem ten jest szczególnie widoczny na poziomie lokalnym, gdzie w skrajnych przypadkach prowadzi do zaniku politycznej różnorodności. W poprzednich analizach przytaczałem w tym kontekście przykład 14 gmin, w których liczba kandydatów była równa liczbie mandatów do obsadzenia. Skrajnemu wyjątkowi lokalnych scen politycznych – jak wykazano w poprzednich analizach – sprzyja obowiązujące prawo wyborcze, przewidujące (1) możliwość rozstrzygnięcia wyborów bez przeprowadzania głosowania, (2) podział małych gmin na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych oraz (3) tryb zgłaszania kandydatów na wójta. Regulacje te, sprawni komunikacyjnie, organizacyjnie i polityczne władze gmin mogą wykorzystać na swoją korzyść tak kształtując lokalne sceny polityczne, by stali się oni ich głównymi aktorami[2] (ramka 1). Nie są to jednak jedyne i wyczerpujące wyjaśnienia, dlaczego praca na rzecz samorządu terytorialnego w roli radnego stała się na przestrzeni ostatnich lat mniej atrakcyjna. Efektem spadku, co już wskazano, jest stale zmniejszająca się liczba kandydatów, która w 2018 r. na poziomie lokalnym osiągnęła najniższy poziom od 1990 r. Niniejsze opracowanie poszukuje części odpowiedzi wyjaśniających przyczyny tego problemu.

**Art. 418. § 1. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców wybiera się 1 radnego.**

**Art. 434. § 1. 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.**

**§ 2. Jeżeli w danym okręgu wyborczym pomimo postępowania, o którym mowa w § 1, nie została zarejestrowana żadna lista kandydatów albo została zarejestrowana tylko jedna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się. O przyczynach nieprzeprowadzenia wyborów komisja niezwłocznie powiadamia wyborców w drodze obwieszczenia, którego druk i rozplakatowanie zapewnia wójt.**

**Art. 478. § 1. Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przysługuje: 1) komitetowi wyborczemu partii politycznej, 2) koalicyjnemu komitetowi wyborczemu, 3) komitetowi wyborczemu organizacji, 4) komitetowi wyborczemu wyborców – z zastrzeżeniem § 2.**

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

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

Próbując sformułować definicję przyczyn spadku podaży kandydatów na radnych, opracowanie przedstawi (1) wyniki analiz ilościowych odnoszących się do profilu radnych w ujęciu porównawczym oraz (2) opis badań terenowych, realizowanych w 6 województwach, uzupełniony o syntetyczny opis mechanizmów wyłaniania i ich selekcji. Materiał kończy podsumowanie, odnoszące się do dążeń do odwrócenia negatywnego trendu spadkowego podaży kandydatów na radnych w Polsce.

[2] Por. M. Mazurkiewicz, *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 1, s. 97-113; Idem, *Non-competitive Elections at the Local Level and the Incumbency Advantage of Mayors – Research Experiences from Poland*, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 19, No. 4, pp. 1015 - 1041, October 2021, [https://doi.org/10.4335/19.3.1015-3041\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.1015-3041(2021))

## 2. Polscy radni na tle porównawczym

Spadek liczby radnych nie jest fenomenem wyłącznie polskim, w innych krajach europejskich jest on bowiem znany już od lat 90. ubiegłego wieku. Problem z podażą kandydatów na radnych jest widoczny w krajach skandynawskich[3], Zjednoczonym Królestwie[4] i w Niemczech, gdzie sprawowanie funkcji radnego jest działalnością nieodpłatną o charakterze społecznym[5]. Część analiz wskazywało, że źródłem kryzysu w tym istotnym obszarze funkcjonowania lokalnych wspólnot jest spadająca motywacja do działalności publicznej, a czynnikami, które ją osłabiają były zmiany związane m.in. z przemianami na rynku pracy[6]. W opracowaniach tych podkreślano również, że mniejsza podaż kandydatów do organów władz lokalnych może promieniować swoim negatywnym oddziaływaniem również na poziom ogólnokrajowym, przyczyniając się do generalnego pogorszenia się jakości życia publicznego i funkcjonowania instytucji demokratycznych.

Część międzynarodowych opracowań naukowych, których celem było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego spada podaż kandydatów na radnych, koncertowała się też na problemie definicji mechanizmów ich wyłaniania[7] i samej rekrutacji[8]. W Polsce natomiast powstało dotąd niewiele tekstów, które i tak skupiały się na zagadnieniu kształtowania elit politycznych w dużych miastach[9]. Na tym tle problem spadku zainteresowania działalnością samorządową na poziomie lokalnym w Polsce w małych gminach pozostaje w dużej mierze nieznaną. Generalnie rzecz biorąc, mniejsza liczba kandydatów na radnych prowadzi do mniejszego poziomu konkurencyjności elekcji, w efekcie wyborca ma mniejszy zakres wyboru. Spadająca podaż chętnych do pracy w organach stanowiących samorządu terytorialnego jest szczególnie widoczna na poziomie lokalnym, w małych gminach, tj. liczących do 20 tys. mieszkańców. Gwoli uzupełnienia należy dodać, że jest to zdecydowanie największa grupa gmin w kraju: 87% wspólnot lokalnych w Polsce to właśnie gminy małe.

Symptomatycznymi przykładami są gminy:

- Iłowa (pow. żagański, woj. lubuskie),
- Wiśła (pow. cieszyński, woj. śląskie),
- Dragacz (pow. świecki, woj. kujawsko-pomorskie).

W lokalnościach tych funkcjonowały w minionych dekadach różnorodne i aktywne sceny polityczne, które w 2018 r. uległy wyjąłowieniu. Powstały tam lokalne monopole polityczne, których liderami stali się burmistrzowie (lub wójt) – wybrani na kolejną kadencję.

[3] U. Kjaer, *The decreasing number of candidates at Danish local elections: Local democracy in crisis?*, "Local Government Studies" 2007, 33:2, s. 195-213, DOI: 10.1080/03003930701198599.

[4] M. Ryan, G. Stoker, P. John, A. Moseley, O. James, L. Richardson, M. Vannoni, *How best to open up local democracy? A randomised experiment to encourage contested elections and greater representativeness in English parish councils*, "Local Government Studies", 44:6, s. 766-787, DOI: 10.1080/03003930.2018.1473769.

[5] W zdecentralizowanym systemie organizacji wyborów w Niemczech, problem niedostatecznej liczby chętnych do działalności samorządowej (niem. Kandidatenmangel) dotyka wiele krajów związkowych, w szczególności widoczny problem ten jest w Nadrenii-Palatynacie.

[6] J. Aars, A. Offerdal, *Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway*, "Scandinavian Political Studies" 1998, 21: s. 207-230. doi:10.1111/j.1467-9477.1998.tb00013.x.

[7] M. E. Hansen, *Party members and party voters: candidate selection and election at the local level*, "Representation" 2007, 43:3, s. 141-150, DOI: 10.1080/00344890701463613; L. Loxbo, N. Bolin, *Party organizational development and the electoral performance of the radical right: exploring the role of local candidates in the breakthrough elections of the Sweden democrats 2002-2014*, "Journal of Elections, Public Opinion and Parties" 2016, 26:2, s. 170-190, DOI: 10.1080/17457289.2016.1145685; C. Rallings, M. Thrasher, G. Borisyuk, M. Shears, *Parties, Recruitment and Modernisation: Evidence from Local Election Candidates*, "Local Government Studies", 36:3, s. 361-379, DOI: 10.1080/03003931003738157.

[8] Z. Papp, B. Zorigt, *Party-directed personalisation: the role of candidate selection in campaign personalisation in Hungary*, "East European Politics" 2016, 32:4, s. 466-486, DOI: 10.1080/21599165.2016.1215303

[9] A. Jasiewicz-Betkiewicz, W. Betkiewicz, *Kanały rekrutacji do wielkomiejskiej elity politycznej*, „Studia Polityczne” 2012, nr 30 s. 251-285. A. Jasiewicz-Betkiewicz, W. Betkiewicz, *Wielkomiejska elita polityczna: skład i kariery zawodowe*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 13, s. 22-49,

**Tabela 1. Liczba kandydatów na radnych i komitetów wyborczych w Wiśle, Iłowej i Dragaczu w latach 2002-2018.**

Rok	2002		2006		2010		2014		2018	
	Liczba kandydatów na radnych	Liczba komitetów w wyborczych	Liczba kandydatów na radnych	Liczba komitetów w wyborczych	Liczba kandydatów na radnych	Liczba komitetów w wyborczych	Liczba kandydatów na radnych	Liczba komitetów w wyborczych	Liczba kandydatów na radnych	Liczba komitetów w wyborczych
Wisła	81	14	40	6	51	7	49	7	15	1
Iłowa	103	15	64	5	45	3	58	4	15	1
Dragacz	57	8	36	5	57	7	58	6	15	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

W szczegółowej analizie zmian w liczbie kandydatów startujących do rad trzech wskazanych wyżej gmin, uderza skala spadku, jaka miała miejsce w między kadencją 2014-2018, a obecnie trwającą. Wydaje się, że w tych przypadkach ujednolicenie lokalnych scen politycznych nie było spowodowane wyłącznie zmianami prawa wyborczego, a dodatkowymi czynnikami, które skutecznie zniechęciły środowiska lokalnych społeczników do angażowania się na rzecz własnej wspólnoty lokalnej.

W poszukiwaniu odpowiedzi, dlaczego coraz mniej osób jest chętnych do korzystania z biernego prawa wyborczego, warto skupić się na rozpoznaniu generalnego profilu osób ubiegających się o stanowisko radnego, ale i spojrzeć na zagadnienie partycypacji politycznej z ogólnospołecznej perspektywy.

Z partycypacyjnego punktu widzenia polskie społeczeństwo nie należy do najaktywniejszych w Europie. Jeśli spojrzymy na wyniki frekwencji wyborczej odnotowywanej w wyborach samorządowych od 1990 r., to jedynie w 2018 r. przekroczyła ona próg 50%. W badaniach nad przyczynami wzrostu frekwencji w stosunku do 2014 r. zwracano uwagę, że może być to efekt pogłębiającej się polaryzacji politycznej polskiego społeczeństwa, która skutkuje mobilizacją wyborczą. Warto wskazać, że najgorszy wynik odnotowano w 1994 r., kiedy jedynie 1/3 uprawnionych udała się do urn. Na tle europejskim wyniki frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych nie różnią się zasadniczo, przykładem mogą być tu Niemcy, gdzie od lat odnotowuje się poziom między 45 a 60%.

**Tabela 2. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w latach 1990 – 2018.**

Rok	Frekwencja w I turze	Frekwencja w II turze
1990	42,27%	-
1994	33,78%	-
1998	45,45%	-
2002	44,23%	35,02%
2006	45,99%	39,69%
2010	47,32%	35,31%
2014	47,40%	39,97%
2018	54,90%	48,83%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W Polsce niski poziom frekwencji wyborczej idzie w parze z diagnozowanym od lat niskim poziomem zaufania społecznego do siebie, ale i instytucji publicznej. Już na początku lat 90. badania socjologiczne alarmowały, że Polacy nie ufają sobie, ale i instytucjom publicznym (polskiemu parlamentowi – 10%). Nie uległo to zmianom w kolejnych dekadach i polskie społeczeństwo zalicza się nadal do najbardziej nieufnych społeczeństw europejskich[10]. Większym zaufaniem cieszyły się w Polsce instytucje, których struktury i system zarządzania są hierarchiczne: wojsko, policja i Kościół katolicki.

[10] Zob. <https://ourworldindata.org/trust> (28.12.2022).

Choć należy mieć na uwadze fakt, że w tej kwestii mogło dojść także do zmiany społecznych nastrojów. Jednym z najbardziej wartościowych źródeł informacji na ten temat były cyklicznie aktualizowane raporty pt. *Diagnoza Społeczna*[11], przygotowywane przez zespół badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego. Wyniki *Diagnozy z I dekady obecnego wieku* i tych publikowanych po 2010 r. potwierdzały, że jednym z największych problemów dotyczących spójności społecznej w Polsce był niski poziom zaufania. W ostatniej edycji raportu badania pokazały, że jedynie 16% respondentów deklarowało zaufanie do innych osób. Równie niewielki odsetek osób wyrażał gotowość do angażowania się na rzecz jakiegokolwiek organizacji (13,4%) [12]. Zdecydowana większość polskiego społeczeństwa zatem nie tylko nie działała w organizacjach, a także nie angażowała się społecznie. Chętni do działalności publicznej rekrutowali się z grupy gotowych do angażowania się na rzecz innych w ogóle. Przyjmując tę perspektywę możemy powiedzieć, że potencjalni kandydaci na radnych pochodzą z grupy stanowiącej ok. 1/7 polskiego społeczeństwa. Warto też przypomnieć, że ostatnia z opublikowanych *Diagnoz* wykazała, że potencjalni kandydaci na radnych pochodzący zarazem z grupy osób gotowych do angażowania się społecznie należeli do grupy ludzi w średnim wieku, tj. w wieku od 45 do 59 lat. Mając na uwadze omawiany kontekst, osoby które wyrażały gotowość do kandydowania na stanowisko radnego stanowiły najstarszą grupę wiekową spośród gotowych do angażowania się na rzecz jakiegokolwiek organizacji. Znajduje to potwierdzenie w wynikach wyborczych; średnia wieku kandydatów w 2018 r. wyniosła 47 lat (46 lat – kobiety, 48 lat – mężczyźni)[13]. Dla porównania w wyborach z 2002 r., 43,9% kandydatów było w wieku między 45 a 59 lat[14]. Grupa czterdziesto- i pięćdziesięciolatków jest od początku lat 90. najliczniejszą grupą wiekową, z której rekrutują się kandydaci na radnych.

Choć kandydaci na radnych to głównie ludzie w średnim wieku, to na przestrzeni minionych dekad wyraźnie zmieniła się struktura płciowa tej grupy. Udział kobiet wzrósł od 1990 do 2018 r. niemal trzykrotnie, z 10,9% w 1990, do 39% w 2018 r. Badacze zwracają też uwagę, że w przypadku tej grupy udaje się rozpoznać funkcjonowanie prawa tzw. „ścierającej się mniejszości”. Chodzi tu o mechanizm polegający na tym, że radni to mężczyźni w fazie swojej najwyższej zawodowej aktywności, którzy ze względu na swoją silną pozycję (np. z uwagi na wykształcenie i doświadczenie) wypierają inne grupy, w tym kobiety czy mniejszości[15]. W porównaniu do grupy kandydatów na parlamentarzystów, grupa kandydatów na radnych jest bardziej sfeminizowana, choć może to być efekt specyfiki polskiej polityki na szczeblu lokalnym. To co zwraca uwagę i co często podkreśla się w badaniach nad mechanizmami funkcjonowania polskiej demokracji lokalnej to silne spersonalizowanie wyborów samorządowych. Innymi słowy, wyborcy udając się do urn podczas wyborów samorządowych głosują przede wszystkim na osoby, które są im znane i postrzegane jako lokalny liderzy. Status wyborów „na konkretnego człowieka” elekcje do rad gmin zyskały już na początku lat 90. i mimo wielu, często zasadniczych zmian w funkcjonowaniu polskiego samorządu, w tym reformy z 1998 r., nie uległo to zmianie.

Choć wybory do rad gmin od początku istnienia polskiego samorządu terytorialnego mają spersonalizowany charakter to jednak rola, a przede wszystkim ustrojowa sprawczość radnych, uległa dużemu osłabieniu. W ciągu pierwszych trzech kadencji (1990-1994, 1994-1998 i 1998-2002) radni wybierali ze swojego grona wójtów gminy, a to oznacza, że to na radzie spoczywał ciężar kreacji lokalnej władzy wykonawczej. Fakt ten miał pozytywny wpływ na postrzeganie radnych przez wyborców, ale i przez nich samych. W tym sensie, wójt, burmistrz lub prezydent był dla radnych *primus inter pares*, choć oni sami zachowywali prawo kontroli i odwołania.

[11] Więcej: <http://www.diagnoza.com/> (28.12.2022).

[12] *Diagnoza Społeczna 2015*, s. 351.

[13] <https://wybory2018.pkw.gov.pl/>(28.12.2022).

[14] <https://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/dk2/index.html> (28.12.2022).

[15] Zob. A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020, s. 220.

Reforma z 2002 r., kiedy wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów gminy stanowi dla omawianego zagadnienia kluczową cezurę. Z jednej strony wybory – co często się podkreśla – miały inkluzywny efekt[16], bo wyborcy zyskali dzięki nim poczucie większego wpływu na wybór najważniejszej osoby publicznej swojej lokalności – lidera gminy. Ale z drugiej strony wzmocnienie ustrojowego wójta rozpoczęło – wydaje się – nieodwracalny proces spadku znaczenia radnego. Radni i rada stracili nie tylko kreacyjną funkcję, ale i zostali pozbawieni możliwości odwoływania wójtów ze stanowiska. Tę funkcję przejęli wyborcy, którzy wybierają, ale i mogą odwołać wójta, burmistrza lub prezydenta. Wprowadzenie w 2002 roku wyborów bezpośrednich zmieniło też w sposób zasadniczy kwestię postrzegania wagi wyborów lokalnych. Wójta wybierali mieszkańcy gminy, radnego – danego okręgu, w praktyce najczęściej jednego sołectwa. Skrajnym przypadkiem tej różnicy jest sytuacja, kiedy radny nie ma w swoim okręgu kontrkandydata, w czego efekcie uzyskuje mandat niejako automatycznie, bez konieczności organizacji głosowania. W istocie radny sprawuje swój urząd bez kluczowego elementu społecznej legitymacji.

Spadku znaczenia radnych uniknęły wyższe poziomy samorządu terytorialnego. Radni rady powiatu i sejmiku województwa wyłaniają zarządy ze swojego grona i zachowują swoją kreacyjno-kontrolną rolę wobec nich na każdym etapie kadencji[17].

Różnice w kompetencjach rad pomiędzy gminą, powiatem a województwem, oddziałują także na charakter rywalizacji politycznej. Poziom lokalny jest pozbawiony wpływu „partyjnej” rywalizacji politycznej. Inaczej sytuacja kształtuje się na płaszczyźnie powiatu i województwa, gdzie komitety wyborcze występujące pod szyldem partii politycznych „synchronizują” swoją narrację i programy do głównego nurtu rywalizacji politycznej[18]. Gminy pozostają płaszczyzną lokalnej polityki i lokalnych spraw, gdzie udział zagadnień głównej (ogólnokrajowej) agendy politycznej jest znikomy lub poważnie ograniczony. Lokalne komitety wyborcze uzyskują od wielu lat co najmniej 2/3 głosów, a udział partii politycznych najsilniej jest widoczny w największych ośrodkach miejskich. Dowodzą tego wyniki wyborów z 2018 r., w których lokalne komitety wyborcze uzyskały 72%. Pozostałe poparcie zostało podzielone między partie polityczne, spośród których najwięcej głosów zgromadziły komitety zakładane przez lokalne struktury Prawa i Sprawiedliwości (15%), Polskiego Stronnictwa Ludowego (8%) i Koalicji Obywatelskiej (3%); inne partie łącznie w skali kraju uzyskały jedynie 2% poparcia. Trzeba też pamiętać, że politycy dostosowują się też w swojej aktywności wyborczej do specyfiki lokalnych spersonalizowanych scen politycznych i często rezygnują ze startu w ramach „partyjnego” komitetu na rzecz własnego, nierzadko zawierającego w nazwie imię i nazwisko kandydata. Należy mieć zatem świadomość, że do głównych cech polskiej demokracji lokalnej należy koncentracja na zagadnieniach typowych i specyficznych dla danej gminy oraz silne spersonalizowanie wyborów – głosowanie na konkretną osobę. W tym rozumieniu lokalni liderzy są naturalnymi kandydatami na radnych i nierzadko zdarzają się sytuacje, kiedy radni są przysłowiowymi „ludźmi instytucjami” – łączą aktywność z kilku obszarów funkcjonowania lokalnych wspólnot (rada gminy, rada sołectwa, OSP, Lokalne Grupy Działania czy stowarzyszenia rozwoju/ odnowy wsi).

[16] A. Ganowicz, *Inkluzywna funkcja bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018.

[17] Prawo dopuszcza, że zarząd może składać się z osób niewchodzących w skład rady powiatu lub sejmiku województwa, ale w praktyce samorządy nie korzystają z tej możliwości. Najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem dlaczego są to rzadkie przypadki jest to, że szefowie powiatowych lub wojewódzkich władz wykonawczych nie mają wówczas odpowiedniej społecznej legitymacji do pełnienia funkcji starosty lub marszałka.

[18] A. Gendźwiłł, T. Żóttak, *Bezpartyjność w powolnym odwrocie: analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002-2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1, s. 102-121; E. Ganowicz, W. Opióła, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s.137-156.

Powyższe spostrzeżenia, zawierające także odniesienia do literatury, znalazły potwierdzenie w wynikach badań terenowych, które zrealizowano w okresie 2019-2021 w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki pt. *Wybory niekonkurencyjne do rad gmin jako specyfika demokracji na poziomie lokalnym w Polsce*.

### 3. Wnioski z badań terenowych: motywy i bariery kandydowania oraz mechanizmy wyłaniania i selekcji radnych

Choć badania terenowe nie miały charakteru ogólnopolskiego, to mimo tego w doborze przypadków starano się uwzględnić zarówno terytorialną, jak i społeczno-demograficzną różnorodność Polski[19]. Badania koncentrowały się na lokalnościach liczących do 20 tys. mieszkańców, w których zjawisko obsadzania mandatów bez głosowania miało zmienną dynamikę: rostało, malało lub miało znikomy wpływ na dynamikę zmian w podaży kandydatów na radnych. W rezultacie grupę gmin podzielono na trzy mniejsze grupy. Do pierwszej zaliczono wspólnoty, w których spadek podaży kandydatów przyjął skrajną postać, tzn., że w 2018 r. cały skład rady został wybrany bez głosowania, do drugiej gminy, gdzie problem obsadzania mandatów bez głosowania wzrastał i zanikał, a do trzeciej takiej, w których przypadki skrajnego niedoboru kandydatów miały charakter incydentalny.

Tabela 3. Liczba gmin objętych badaniami

	Gmina	liczba mieszkańców w 2017 r. wg GUS	Liczba mandatów obsadzonych bez głosowania 2002 r.	Liczba mandatów obsadzonych bez głosowania 2006 r.	Liczba mandatów obsadzonych bez głosowania 2010 r.	Liczba mandatów obsadzonych bez głosowania 2014 r.	Liczba mandatów obsadzonych bez głosowania 2018 r.	SUMA
Grupa I	Leśnica	2668	2	6	1	10	15	34
	Wisła	11132	0	0	0	0	15	15
	Pęcław	2284	0	0	0	13	15	28
	Ilowa	6931	0	0	0	0	15	15
	Dragacz	7229	0	0	0	0	15	15
	Korczew	2662	0	0	4	0	15	19
Grupa II	Reńska Wieś	8197	3	0	0	1	1	5
	Tworóg	14391	0	0	0	1	2	3
	Bolesławiec (gm. w.)	6908	1	0	0	2	1	4
	Łągów	7287	0	1	1	1	0	3
	Sadki	3583	0	0	0	1	1	2
	Gzy	3858	0	0	0	1	0	1
Grupa III	Dąbrowa	6646	0	2	0	11	2	15
	Pawonków	4113	0	0	0	5	1	6
	Mściwojów	3653	1	0	0	12	1	14
	Siedlisko	3183	0	0	0	14	0	14
	Dębowa Łąka	6433	0	0	1	14	0	15
	Mszczonów	8229	0	5	0	5	1	11

Źródło: opracowanie własne.

Celem badań jakościowych było pozyskanie informacji nie tylko na temat przyczyn spadku zainteresowania działalnością samorządową, ale także próba definicji katalogu czynników zachęcających oraz barier do tego rodzaju aktywności publicznej. Badania miały charakter wywiadów pogłębionych, które przeprowadzono z radnymi (przewodniczący, wiceprzewodniczący rad) lub włodarzami gminy (wójtowie, burmistrzowie).

[19] Badaniami ilościowymi objęto okres 2002-2018.

Pozwoliły one wyodrębnić trzy zasadnicze motywy angażowania się na rzecz wspólnot lokalnych. Możemy podzielić je na motywy o charakterze idealistycznym: poczucie odpowiedzialności za losy i kierunek rozwoju wspólnoty lokalnej, potrzeba działalności na rzecz wspólnoty lokalnej, względnie sąsiedztwa i pragmatycznym: wpływ na zmiany otaczającej rzeczywistości (wpływ na inwestycje gminne, modernizację infrastruktury itp.).

Idealizm w działalności na rzecz wspólnot lokalnych jest jednym z kluczowych czynników, które motywują do kandydowania do rad gmin. Jeśli spojrzymy na kwestię możliwych profitów finansowych, to nie można kwot jakie radni uzyskują z diet uznawać za główną motywację do działalności samorządowej. Diety przekazywane są radnym w dwóch formach, albo w ramach ryczałtu (miesięcznie, niezależnie od liczby posiedzeń rady i komisji), albo za każde spotkanie radnych. Kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, od której uzależnione są wysokości diet dla radnych wynosiła w 2022 i 2023 r. 1.789,42 zł.<sup>[20]</sup> W praktyce radni małych gmin mogą otrzymać maksymalnie 2.147,30 zł. Kwotę tę można traktować jako dodatkowe źródło dochodu, a nie jako podstawowe źródło utrzymania.

Postawy idealistyczne i pragmatyczne napotykają jednak na te same (uniwersalne) bariery, które zniechęcają do aktywności samorządowej. Do katalogu barier (ograniczeń) w kandydowaniu zaliczyć możemy z jednej strony, problem godzenia życia rodzinnego i zawodowego z działalnością samorządową czy kwestię zmian cywilizacyjnych i kulturowych, prowadzących do większej indywidualizacji życia. Z drugiej jednak strony pojawią kwestie prawno-ustrojowe, które redukują znaczenie radnego i komitetów radnych, czyniąc zeń czasami biernych uczestników lokalnych scen politycznych.

Ewolucja prawa wyborczego ostatnich lat przyczyniła się do tego, że rolę liderów (rozgrywających) lokalnych scen politycznych pełnią komitety, które zgłaszają kandydatów na wójta. Jeśli kandydat wygra wybory i jednocześnie wprowadzi do rady swoich przedstawicieli może przejąć pełnię władzy w gminie, tj. zdominować pracę rady. Sytuacja może się pogłębić, jeśli komitet wyborczy jako kandydata zgłasza urzędującego wójta/burmistrza. Ze skrajnym przejawem takiej sytuacji mamy do czynienia w gminach z grupy I. W Leśnicy, Wiśle, Pęcławiu, Łłowej, Dragaczu i Korczewie w 2018 r. włodarzy wybrano na drugą lub trzecią kadencję. Dzięki badaniom udało się rozpoznać, że w czasie kadencji 2014-2018 podejmowali oni działania (klasyczne wykorzystanie incumbency advantage) ukierunkowane na osłabienie potencjalnej konkurencji i wzmocnienie swojej pozycji politycznej przed kolejną elekcją. Jeśli nawet było to działania nieintencjonalne, to ich długookresowe skutki mogą negatywnie się odbić na jakości życia społeczno-politycznego tych wspólnot. W tych gminach kandydaci na radnych i de facto radni to wspomniani wyżej „ludzie instytucje”, dla których lokalne ciało uchwałodawcze to jedno z wielu pól aktywności. Pojawia się tu natychmiast problem zastępowalności tych osób, gdy z różnych przyczyn z części swoich działań będą musieli zrezygnować.

Oznacza to, że do katalogu najistotniejszych barier o charakterze prawno-ustrojowym możemy zaliczyć niewielkie kompetencje radnego i rady gmin w stosunku do wójta/burmistrza i lokalny społeczno-polityczny (praktyczny) kontekst trybu zgłaszania kandydatów na wójta z koniecznością zgłoszenia co najmniej połowy składu rady.

Potoczne określenie „radny bezradny”, które odnosi się do sprawczości radnych, często pojawiało się w opisach roli jaką mogą odgrywać pojedynczy członkowie gminnych ciał uchwałodawczych.

[20] Zgodnie z obowiązującym prawem, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe określonej corocznie, z tym, że 100 proc. maksymalnej wysokości diety obowiązuje w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, 75 proc. - w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców, a 50 proc. - w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.  
<https://www.prawo.pl/samorzad/prawo-do-diety-rekompensuje-radnemu-brak-wynagrodzenia.94478.html>



Pozwoliły one wyodrębnić trzy zasadnicze motywy angażowania się na rzecz wspólnot lokalnych. Możemy podzielić je na motywy o charakterze idealistycznym: poczucie odpowiedzialności za losy i kierunek rozwoju wspólnoty lokalnej, potrzeba działalności na rzecz wspólnoty lokalnej, względnie sąsiedztwa i pragmatycznym: wpływ na zmiany otaczającej rzeczywistości (wpływ na inwestycje gminne, modernizację infrastruktury itp.).

Idealizm w działalności na rzecz wspólnot lokalnych jest jednym z kluczowych czynników, które motywują do kandydowania do rad gmin. Jeśli spojrzymy na kwestię możliwych profitów finansowych, to nie można kwot jakie radni uzyskują z diet uznawać za główną motywację do działalności samorządowej. Diety przekazywane są radnym w dwóch formach, albo w ramach ryczałtu (miesięcznie, niezależnie od liczby posiedzeń rady i komisji), albo za każde spotkanie radnych. Kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, od której uzależnione są wysokości diet dla radnych wynosiła w 2022 i 2023 r. 1.789,42 zł.<sup>[20]</sup> W praktyce radni małych gmin mogą otrzymać maksymalnie 2.147,30 zł. Kwotę tę można traktować jako dodatkowe źródło dochodu, a nie jako podstawowe źródło utrzymania.

Postawy idealistyczne i pragmatyczne napotykają jednak na te same (uniwersalne) bariery, które zniechęcają do aktywności samorządowej. Do katalogu barier (ograniczeń) w kandydowaniu zaliczyć możemy z jednej strony, problem godzenia życia rodzinnego i zawodowego z działalnością samorządową czy kwestię zmian cywilizacyjnych i kulturowych, prowadzących do większej indywidualizacji życia. Z drugiej jednak strony pojawią kwestie prawno-ustrojowe, które redukują znaczenie radnego i komitetów radnych, czyniąc zeń czasami biernych uczestników lokalnych scen politycznych.

Ewolucja prawa wyborczego ostatnich lat przyczyniła się do tego, że rolę liderów (rozgrywających) lokalnych scen politycznych pełnią komitety, które zgłaszają kandydatów na wójta. Jeśli kandydat wygra wybory i jednocześnie wprowadzi do rady swoich przedstawicieli może przejąć pełnię władzy w gminie, tj. zdominować pracę rady. Sytuacja może się pogłębić, jeśli komitet wyborczy jako kandydata zgłasza urzędującego wójta/burmistrza. Ze skrajnym przejawem takiej sytuacji mamy do czynienia w gminach z grupy I. W Leśnicy, Wiśle, Pęcławiu, Łłowej, Dragaczu i Korczewie w 2018 r. włodarzy wybrano na drugą lub trzecią kadencję. Dzięki badaniom udało się rozpoznać, że w czasie kadencji 2014-2018 podejmowali oni działania (klasyczne wykorzystanie incumbency advantage) ukierunkowane na osłabienie potencjalnej konkurencji i wzmocnienie swojej pozycji politycznej przed kolejną elekcją. Jeśli nawet było to działania nieintencjonalne, to ich długookresowe skutki mogą negatywnie się odbić na jakości życia społeczno-politycznego tych wspólnot. W tych gminach kandydaci na radnych i de facto radni to wspomniani wyżej „ludzie instytucje”, dla których lokalne ciało uchwałodawcze to jedno z wielu pól aktywności. Pojawia się tu natychmiast problem zastępowalności tych osób, gdy z różnych przyczyn z części swoich działań będą musieli zrezygnować.

Oznacza to, że do katalogu najistotniejszych barier o charakterze prawno-ustrojowym możemy zaliczyć niewielkie kompetencje radnego i rady gmin w stosunku do wójta/burmistrza i lokalny społeczno-polityczny (praktyczny) kontekst trybu zgłaszania kandydatów na wójta z koniecznością zgłoszenia co najmniej połowy składu rady.

Potoczne określenie „radny bezradny”, które odnosi się do sprawczości radnych, często pojawiało się w opisach roli jaką mogą odgrywać pojedynczy członkowie gminnych ciał uchwałodawczych.

[20] Zgodnie z obowiązującym prawem, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe określonej corocznie, z tym, że 100 proc. maksymalnej wysokości diety obowiązuje w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, 75 proc. - w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców, a 50 proc. - w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców. <https://www.prawo.pl/samorzad/prawo-do-diety-rekompensuje-radnemu-brak-wynagrodzenia.94478.html>

Jednocześnie na bazie pozyskanych informacji rysował się obraz silnej, a w zasadzie dominującej pozycji wójta/burmistrza na lokalnej scenie politycznej. Nierzadkie są zatem przypadki, kiedy praca rady w gminach, w których komitet wójta ma większość w jej składzie odbywa się w dwóch wymiarach. W pierwszym – nieformalnym – radni wybrani z ramienia komitetu wójta uzgadniają (a często są instruowani przez wójta) jak mają głosować podczas sesji. W drugim – formalnym – czyli podczas sesji, która odbywa się publicznie i zgodnie z prawem jest nagrywana realizują przyjęty wcześniej scenariusz. Jeśli plan sesji jest realizowany zgodnie z zamysłem wójta samo posiedzenie może trwać ledwie kilkanaście minut[21]. Przewodniczący rady nadaje tempo procedowania, same zaś głosowania mają z góry (aklamacyjny) ustalony przebieg i w efekcie sesja jest jedynie formalnością.

Na tym tle wyraźnie zarysowuje się wyjątkowo silna pozycja wójta względem radnych. Dysponując aparatem administracyjnym gminy w pełni może wykorzystywać instytucjonalny wymiar incumbency advantage. Świadomość nierównowagi pomiędzy sprawczością wójarza a radnym jest czynnikiem zniechęcającym do podejmowania aktywności na rzecz lokalnej wspólnoty. Może ona być tym większa, im bardziej dominująca jest postać wójta. W gminach gdzie aparat administracyjny jest głównym, a czasem też najlepiej płatnym miejscem zatrudnienia, wójt wykorzystując uwarunkowania lokalnego rynku pracy może także na tym polu zapewniać sobie przewagę nad potencjalnymi konkurentami; nie tylko na stanowisko szefa gminnej władzy wykonawczej, ale i na poziomie władzy uchwałodawczej. Badania pokazały, że wcale nierzadkie są przypadki, kiedy to właśnie wójt lub burmistrz samodzielnie kompletuje skład swojego komitetu wyborczego. Nie trudno sobie wyobrazić, że dobór kandydatów ma zapewnić stabilność funkcjonowania własnego zaplecza politycznego.

Znacząca przewaga władzy wykonawczej nad uchwałodawczą na poziomie lokalnym, może skutecznie zniechęcać do działalności samorządowej, w tym do kandydowania do rady. Równie mocnym czynnikiem demotywującym może być także obowiązujące prawo, odnoszące się do konieczności przedkładania oświadczeń majątkowych[22]. Szczegółowość danych, które radni się zobowiązani upublicznić, powoduje, że osoby z dużym dorobkiem, doświadczeniem, kompetencjami lub zdolni przedsiębiorcy w trosce o swoją prywatność nie włączają się w lokalne życie publiczne.

Wyżej opisane motywy i bariery angażowania się w działalność samorządową mają wpływ na rozpoznane mechanizmy wyłaniania i selekcji kandydatów. Możemy je podzielić na:

- a) oddolne (bottom up) charakterystyczne dla gmin, w których spadek podaży kandydatów nie jest znaczący (grupa III wybranych do badań gmin) lub ma zmienną dynamikę (grupa II wybranych do badań gmin),
- b) odgórne (top down) charakterystyczne dla gmin, w których spadek podaży kandydatów ma zmienną dynamikę (grupa II wybranych do badań gmin) lub przyjmuje postać skrajną – obsadzania mandatów bez głosowania (grupa I wybranych do badań gmin).

Oddolne wyłanianie kandydatów na radnych jest przejawem zarówno dużej aktywności obywatelskiej środowisk zaangażowanych w działalność społeczną, jak i stosunkowo licznej elity, która „wystawia” swoją reprezentację. Innymi słowy kandydaci na radnych w tych gminach decydują się wziąć udział w wyborach z pobudek zarówno idealistycznych (odpowiedzialność za los lokalnej wspólnoty), jak i pragmatycznych (chęć wpływu na lokalną rzeczywistość).

Odgórne wyłanianie kandydatów to natomiast przejaw znużenia lokalnej społeczności działalnością samorządową albo negatywnego wpływu dominującej roli wójta/burmistrza na aktywność (wolę aktywności) gminnej elity społecznej.

[21] Interesującym przykładem takiego mechanizmu mogą być sesje gminy Walce z okresu II - III 2019 r. Trwały one od 17 do 65 minut. W czasie najkrótszej rada podjęła 7 uchwał, co, daje rezultat ok. 2 minut na przegłosowanie uchwały. Więcej: Mazurkiewicz, M., Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 1, s. 97-113; doi: 10.7366/1509499517905

[22] Mowa o Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 1997 nr 106 poz. 679).

W gminach z grupy I dobór kandydatów dalece odbiega od wyobrażenia o aktywnej roli społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Na tym tle interesujący jest przykład Wisły, Łowicy i Pęczawia, gdzie burmistrzowie lub wójt samodzielnie dobrali składy swoich komitetów wyborczych, ewentualnie we współpracy ze swoim środowiskiem politycznym. W tych przypadkach zatem selekcja kandydatów na radnych jest ograniczona do wąskiej grupy osób, która zawłaszcza niemal cały obszar życia społeczno-politycznego gminy. Trudno postrzegać to zjawisko jako pozytywne, bo świadczyć ono może o tym, że lokalne społeczeństwo obywatelskie jest w słabej kondycji, albo o tym, że w gminie powstał swoisty „kartel”, który decyduje o wszystkich istotnych sprawach. Można oczywiście też założyć, że monopolizacja lokalnych scen politycznych i de facto zanik mechanizmu wyłaniania kandydatów na radnych jest rezultatem ustaleń środowisk działających na rzecz gminy (lokalny „rząd jedności”), ale z punktu widzenia definicji i celów demokracji lokalnej należy to ocenić negatywnie. Nie należy też zakładać, że stan „monopolu” politycznego będzie trwały. Szczegółowa analiza ilościowa wyników wyborów z lat 2002-2014 pokazała, że wprawdzie nie było tak licznych przypadków gmin, w których pełne składy rad zostały wybrane bez głosowania, a ile trwałność utrzymywała się jedynie przez jedną kadencję. Przykładem może być gmina Zębowice (pow. oleski, woj. opolskie), w której w wyborach 2014 r. 13 z 15 mandatów obsadzono bez głosowania, a wójt nie miał kontrkandydata; z kolei w wyborach w 2018 r. wzięły udział 3 komitety wyborcze, które łącznie wystawiły 34 kandydatów na radnych. Można przypuszczać, że efektem „monopolu” politycznego w gminie było niezadowolenie części jej mieszkańców. Powstały w ten sposób klasyczny konflikt społeczny stał się motorem zmian. Urzędujący wójt wprawdzie wygrał wybory ponownie, ale w przeciwieństwie do 2014 r. wykształciła się względem niego opozycja.

Przy obowiązującym stanie prawnym to liczba kandydatów na włodarza gminy decyduje o różnorodności lokalnej sceny politycznej. Im więcej kandydatów na wójta, tym więcej kandydatów na radnych. Jeśli więc wójtowi/burmistrzowi uda się w czasie sprawowania przez niego urzędu podporządkować sobie lokalne środowiska społeczno-polityczne, to może on wymiennie osłabić wolę gotowych do działalności samorządowej, którzy ocenią, że wobec przewagi jaką ma wójt ich kandydowanie nie ma sensu.

W gminach, które w mniejszym stopniu doświadczyły spadku podaży kandydatów (grupa III) mechanizm wyłaniania i selekcji kandydatów na radnych ma oddolno-partycypacyjny charakter. Najprawdopodobniej decyduje o tym liczebność lokalnych elit; im liczniejsze są środowiska, z których rekrutują się radni, tym mniejsza jest szansa na to, że władze samorządowe będą ulegały opisanej wyżej kartelizacji. Podobną prawidłowość obserwuje się też w innych krajach europejskich, w których spada liczba chętnych do działalności samorządowej[23]. Za przykład możemy wziąć tu gminę wiejską Bolesławiec (pow. bolesławiecki, woj. dolnośląskie), w której w 2002 r. w wyborach do rady gminy startowało aż 24 komitety, zaś o urząd wójta starały się 4 osoby[24].

Choć wskazano wcześniej, że na poziomie lokalnym udział komitetów wyborczych partii politycznych jest niewielki to jednak ich obecność jest czynnikiem, który wzmacnia konkurencyjność wyborów, tj. zwiększa podaż kandydatów. W gminach zaliczonych do grupy III (Reńska Wieś, Tworóg, Bolesławiec, Łagów, Sadki, Gzy), które w mniejszym stopniu doświadczyły spadku liczby kandydatów na radnych w wyborach lokalnych, partie polityczne wystawiały swoich reprezentantów. Nie zawsze lokalnym strukturom udawało się zarejestrować kandydatów we wszystkich 15 okręgach, ale poprawiały one „stronę podażową” chętnych do działalności samorządowej. Można przypuszczać, że na działaczach partii politycznych ciąży obowiązek wykazania się aktywnością wyborczą i w efekcie, nawet jeśli w sposób ograniczony, decydują się na start w wyborach (np. 2 kandydatów Prawa i Sprawiedliwości w gminie Bolesławiec w 2018 r.).

[23] D. Ryšavý, J. Bernard, *Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives*, „Local Government Studies” 2013, 39, s. 833 - 852.

[24] Zob. <https://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w02/p0201/g020102/index.html> (28.12.2022).

Szczegółowa analiza wybranych do badań gmin pozwoliła zauważyć, że liczba mieszkańców gmin nie ma bezpośredniego wpływu na różnorodność polityczną lokalnych wspólnot. Im jest ona większa, tym mniejszy jest spadek liczby kandydatów na radnych, a negatywne efekty obowiązującego prawa wyborczego w odniesieniu do organizacji wyborów lokalnych nie mają tak silnego wpływu (art. 399-407, 478-483 i 478 Kodeksu Wyborczego, Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112).

Próbując podsumować ten wątek możemy powiedzieć, że udało się rozpoznać 4 mechanizmy wyłaniania i selekcji kandydatów. Pierwszy z nich polega tym, że to kandydat na wójta samodzielnie kompletuje skład swojego komitetu. Jego samodzielność zależy od jego pozycji na lokalnej scenie politycznej, im jest bardziej dominująca tym większa jest także uznaniowość doboru składu komitetu, a często docelowo rady gminy, bo w takich gminach zanika różnorodność polityczna. Drugi mechanizm jest zindywidualizowany, tzn. polega na tym, że kandydat samodzielnie przechodzi ścieżkę rejestracji komitetu wyborczego, zakładając własny jednoosobowy komitet, startując w jednym okręgu wyborczym. Trzeci polega na tym, że konkretne środowisko społeczne gminy decyduje się na udział we współzrządzeniu i zakłada komitet wyborczy, może być ono skupione wokół postaci lokalnego lidera albo stowarzyszenia (np. OSP, stowarzyszenie rozwoju/odnowy wsi). Czwarty mechanizm charakterystyczny jest dla lokalności, w których obecne są też struktury partyjne. Wtedy struktura partyjna „wymusza” powołanie komitetu, ale i decyduje o wyborze konkretnego kandydata/teki.

Na dodatkowe omówienie zasługuje mechanizm wyłaniania kandydatów na radnych w gminach województwa opolskiego, gdzie w wyborach samorządowych komitety wyborcze wystawiają struktury Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim (TSKN)[25]. Spośród rozpoznanych jest on najbardziej rozbudowany, przypomina mechanizm charakterystyczny dla partii politycznych i przewiduje formę prawyborów. Kandydatów na radnych do danego okręgu zgłasza podstawowe ogniwo TSKN, jakim jest koło terenowe (Deutscher Freundschaftskreis – DFK), ci zatwierdzani są następnie przez zarząd gminny organizacji, potwierdzani na poziomie zarządu powiatowego i wreszcie przyjmowani przez kierownictwo TSKN na poziomie wojewódzkim. Teoretycznie kandydaci poddawani są kilkukrotnej weryfikacji co sprawia, że na listy wyborcze nie trafiają osoby przypadkowe. Problem jednak w tym, że mimo iż ten tryb jest rozbudowany i wieloetapowy, to nie zapobiega procesowi spadku liczby kandydatów. Przykładem jest gmina Leśnica (pow. strzelecki, woj. opolskie), Chrzastowice (pow. opolski, woj. opolskie) i Walce (pow. krapkowicki, woj. opolskie), w których odpowiednio 15, 14 i 13 mandatów do rady zostało obsadzonych bez głosowania. Oznacza to, że wybór podstawowego ogniwa TSKN zastąpił mieszkańców w wyborze swoich radnych.

[25] Więcej: M. Mazurkiewicz, *Wybory niekonkurencyjne...*, s. 105-113.

## 4. Podsumowanie

Dlaczego liczba kandydatów na radnych spada? Na to pytanie nie ma jednoznacznej i jednej odpowiedzi. To z jednej strony wynik zmian o charakterze kulturowo-cywilizacyjnym, a z drugiej procesów jakie zachodzą w tonie polskiej demokracji lokalnej. Nie ulega wątpliwości, że proces zmniejszającej się podaży kandydatów nie jest pozytywnym objawem i nie świadczy o dobrej kondycji polskiego samorządu. Wybory to serce demokracji, bo konsumują obywatelskie prawo do współudziału w rządzeniu i współdecydowania o losie i kierunkach rozwoju wspólnoty, niezależnie czy chodzi o cały kraj czy tylko gminę. W Polsce na poziomie lokalnym zaczynamy obserwować tendencje, które są obecne także w innych krajach europejskich. Mechanizmy demokratyczne zaczynają przyjmować postać skostniałych rytuałów, dalekich od skutecznej reprezentacji potrzeb i interesów społeczności. W efekcie, mieszkańcy-obywatele tracą zainteresowanie w uczestnictwie w demokratycznych praktykach, w tym kandydowaniu do rad i zaczynają przyjmować rolę widza[1]. Jedynym z przyczyn tych procesów są obowiązujące uwarunkowania prawa wyborczego, które faworyzują kandydatów na wójtów i ich środowiska. Zmniejszająca się liczba kandydatów prowadzi do osłabienia konkurencyjności wyborów, a w dalszej konsekwencji rzutuje negatywnie na problem rozliczalności, czyli społecznej oceny tego, na ile organy publiczne wyłonione w wyborach właściwie wywiązują się z powziętych zobowiązań[2]

Negatywnemu trendowi sprzyjają obowiązujące przepisy Kodeksu Wyborczego, ponieważ mogą one stworzyć okoliczności, w których wójt i jego środowisko stwarza lokalny monopol polityczny. Kompetencyjna nierównowaga między radnym a wójtem sprawia, że to wójt gminy nadaje ton lokalnej debacie o funkcjonowaniu wspólnoty i jej kierunkach rozwoju. Na razie nie trudno dostrzec sygnały, które miałyby zahamować, a może i odwrócić negatywny trend spadku liczby kandydatów na radnych. Być może nowelizacja przepisów wyborczych, które przyczyniłyby się do zapewnienia większej różnorodności politycznej lokalnych scen politycznej spełniłyby rolę katalizatora dla wzrostu zainteresowania działalnością samorządową.

## Bibliografia

- Aars J., Offerdal A., *Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway*, "Scandinavian Political Studies" 1998, 21: s. 207-230. doi:10.1111/j.1467-9477.1998.tb00013.x.
- Ganowicz E., *Inkluzywna funkcja bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018,
- Ganowicz E., W. Opiota, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2. s.137-156.
- 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 1, s. 102-121,
- Gendźwiłł A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020,
- Hansen M. E., *Party members and party voters: candidate selection and election at the local level*, "Representation" 2007, 43:3, s. 141-150, DOI: 10.1080/00344890701463613,
- <http://www.diagnoza.com/>,
- <https://ourworldindata.org/trust>,
- <https://www.prawo.pl/samorzad/prawo-do-diety-rekompensuje-radnemu-brak-wynagrodzenia,94478.html>,
- Jasiewicz-Betkiewicz A., Betkiewicz W., *Wielkowiejska elita polityczna: skład i kariery zawodowe*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 13, s. 22-49,
- Jasiewicz-Betkiewicz A., Betkiewicz W., *Kanały rekrutacji do wielkowiejskiej elity politycznej*, „Studia Polityczne” 2012, nr 30 s. 251-285,

[26] K. Radzik-Maruszak, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrządzenia: przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Wydanie pierwsze, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 97.

[27] A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020, s. 210.

- Kjaer U., *The decreasing number of candidates at Danish local elections: Local democracy in crisis?*, "Local Government Studies" 2007, 33:2, s. 195-213, DOI: 10.1080/03003930701198599,
- L. Loxbo, N. Bolin, *Party organizational development and the electoral performance of the radical right: exploring the role of local candidates in the breakthrough elections of the Sweden democrats 2002–2014*, "Journal of Elections, Public Opinion and Parties" 2016, 26:2, s. 170-190, DOI: 10.1080/17457289.2016.1145685,
- Mazurkiewicz M., *Non-competitive Elections at the Local Level and the Incumbency Advantage of Mayors – Research Experiences from Poland*, "Lex Localis – Journal of Local Self-Government", Vol. 19, No. 4, pp. 1015 - 1041, October 2021, <https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041>(2021),
- Mazurkiewicz M., *Polska demokracja lokalna a niekonkurencyjne wybory*, Analiza 21/2022, FRDL 2022. <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/polska-demokracja-lokalna-a-niekonkurencyjne-wybory>,
- Mazurkiewicz M., *Przewaga inkumbenta. Charakterystyka zjawiska i jego wpływ na jakość demokracji lokalnej w Polsce*, FRDL 2022,
- Mazurkiewicz M., *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 1, s. 97-113,
- Mazurkiewicz M., *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 1, s. 97-113; doi: 10.7366/1509499517905,
- Papp Z., Zorigt B., *Party-directed personalisation: the role of candidate selection in campaign personalisation in Hungary*, "East European Politics" 2016, 32:4, s. 466-486, DOI: 10.1080/21599165.2016.1215303,
- pkw.gov.pl - Państwowa Komisja Wyborcza
- Radzik-Maruszak K., *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia: przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Wydanie pierwsze, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 97,
- Rallings C., Thrasher M., Borisyuk G., Shears M., *Parties, Recruitment and Modernisation: Evidence from Local Election Candidates*, "Local Government Studies", 36:3, s. 361-379, DOI: 10.1080/03003931003738157,
- Ryan M., Stoker G., John P., Moseley A., James O., Richardson L., Vannoni M., *How best to open up local democracy? A randomised experiment to encourage contested elections and greater representativeness in English parish councils*, "Local Government Studies", 44:6, s. 766-787, DOI: 10.1080/03003930.2018.1473769,
- Ryšavý D., Bernard J., *Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives*, "Local Government Studies" 2013, 39, s. 833 - 852,
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 1997 nr 106 poz. 679).

## O AUTORZE

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

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

.....  
Warszawa, kwiecień 2023

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

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)