

# PRZEWAGA INKUMBENTA. CHARAKTERYSTYKA ZJAWISKA I JEGO WPŁYW NA JAKOŚĆ DEMOKRACJI LOKALNEJ

dr Marek Mazurkiewicz

## Wprowadzenie

Zgodnie z podstawową zasadą demokracji, wygrana w wyborach oznacza przejęcie władzy i uzyskanie prawnych oraz instytucjonalnych narzędzi do jej sprawowania. Przegrany, względnie przegrane ugrupowanie, jest ich pozbawione, albo dostęp do nich jest dla niego zasadniczo ograniczony[1]. Oznacza to, że wygrany – sprawujący władzę, uzyskuje nie tylko instytucjonalną przewagę, bo dla swoich politycznych celów może także używać administrację swojego urzędu, ale dysponuje też przewagą komunikacyjną – z oczywistych względów ma ułatwiony dostęp do kanałów komunikacji z obywatelami, w tym swoimi wyborcami. Ma też w rezultacie przewagę psychologiczną[2].

W ostatnim z wymienionych aspektów można doszukiwać się nawet sportowych analogii, kiedy dotychczasowy (czasami wielokrotny) zwycięzca rywalizacji dysponuje atrybutami lidera, które odnoszą się także do sfery psychologicznej – pewnością siebie, doświadczeniem czy większą znajomością reguł rywalizacji.

Literatura naukowa zauważa, że przewaga inkumbenta (ang. *incumbency advantage*) – osoby sprawującej władzę – nad swoimi wyborczymi konkurentami jest nie tylko powszechną cechą systemów demokratycznych, ale równie powszechnie jest wykorzystywana w celu uzyskiwania politycznych, a zatem także wyborczych korzyści. Zjawisko przewagi inkumbenta możemy odnosić częściej do wyborów spersonalizowanych (tj. większościowych), kiedy wyborca wybiera konkretnego kandydata na dany urząd (w Polsce dotyczy to np. radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów miasta, senatorów i prezydenta RP), choć w przypadku wyborów o charakterze proporcjonalnym (w Polsce wybory do Sejmu RP), przewaga ugrupowania sprawującego władzę może mieć również wymiar instytucjonalny, komunikacyjny i psychologiczny nad innymi partiami politycznymi.

[1] S. Bartnicki, *Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wyłanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Acta Politica” (3) 2015, s. 58-75.

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

Doświadczenia z funkcjonowania systemów wyborczych, niezależnie od krajów i kontynentów[3], pokazują że inkumbenci mają raczej większe szanse na zwycięstwo niż wyborczą porażkę. Innymi słowy, niezależnie od rodzaju wyborów (poziom głów państw, parlamentarny i samorządowy), osoba ubiegająca się o reelekcję ma zdecydowanie większe szanse na wygraną niż jej oponent[4]. Znajduje to odzwierciedlenie w danych. W dojrzałych demokracjach, w szczególności w krajach anglosaskich, których systemy wyborcze są oparte na zasadzie większościowej, zjawisko reelekcji jest powszechne na wszystkich poziomach administracyjnych. W przypadku Stanów Zjednoczonych i Kanady, w wyborach samorządowych, na przestrzeni ostatnich minionych dwóch dziesięcioleci, wskaźnik reelekcji wynosił ok. 90%[5]. Po analizie powszechności zjawiska można wprawdzie słusznie uznać, że przewaga inkumbenta jest naturalnym efektem wyborów, ale literatura naukowa zna przypadki odwrotne, kiedy sprawujący funkcję publiczną ma w istocie niewielkie szanse na powtórne wyborcze zwycięstwo. Zjawisko niekorzyści inkumbenta (ang. *incumbency disadvantage*) jest jednak zdecydowanie mniej powszechne i pojawia się w młodych, nieskonsolidowanych lub niestabilnych systemach demokratycznych[6]. Wtedy, z uwagi na zachodzące negatywne zjawiska społeczno-ekonomiczne, piastujący funkcje publiczne tracą poparcie na rzecz swoich konkurentów.

Powszechność zjawiska przewagi inkumbentów sprawia, że równie często problemowi towarzyszy dyskusja o ograniczaniu możliwości ponownej elekcji. Tę do inicjowania debat o limitach kadencji, są „klasyczne” zagrożenia, które wiążą się z długotrwałym sprawowaniem funkcji publicznych przez jedną osobę czy ugrupowanie. Zagrożenia te mogą prowadzić do oligarchizacji czy kartelizacji scen, a w dalszej konsekwencji systemów politycznych i osłabiania pluralizmu politycznego oraz innych mechanizmów kontroli prawnej i społecznej, które można określać tzw. „bezpiecznikami” demokracji. W publicystycznej frazeologii zjawisko przewagi inkumbenta kojarzyć się może z efektem „betonowania” układów politycznych. Zatem sytuacji, w której dynamika funkcjonowania demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy jest regulowana, bądź nawet zależna od jednej osoby lub ugrupowania.

Polska wiedza na temat *incumbency advantage* skupia się przede wszystkim na analizie tego zjawiska na poziomie lokalnym, analizując przyczyny i efekty przewagi wynikającej z reelekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów[7]. W tym względzie brakuje materiałów, które te zjawisko odnosiłyby także do poziomu wyborów do rad gminy czy Senatu RP.

Co interesujące, podobnie jak w przypadku innych zachodnich demokracji, częstość występowania reelekcji jest w Polsce również na bardzo wysokim poziomie. Analiza wyników wyborów samorządowych z ostatnich lat pozwoliła zauważyć, że reelekcje i wielokadencyjność włodarzy gmin stają się z kadencji na kadencję coraz powszechniejsze.

[3] P. Argote, *Incumbency advantage and shocks in the electorate: The adoption of voluntary voting*, "European Political Science Review" 2020, (12):2, s. 173-197. doi:10.1017/S1755773920000041

[4] R. Praino, D. Stockemer, *Tempus Edax Rerum: Measuring the incumbency advantage in the U.S. House of Representatives*, "The Social Science Journal" 2012, (49):3, s. 270-274, DOI: 10.1016/j.soscij.2012.02.002; R.

Praino, D. Stockemer, *Tempus Fugit, Incumbency Stays: Measuring the Incumbency Advantage in the U.S. Senate*, "Congress & the Presidency" 2012, (39):2, s. 160-176, DOI: 10.1080/07343469.2012.675013

[5] A. A. Moore, R. M. McGregor, L. B. Stephenson, *Paying Attention and the Incumbency Effect: Voting Behavior in the 2014 Toronto Municipal Election*, "International Political Science Review" 2017, 38 (1), s. 85-98.

doi:10.1177/0192512115616268;

[6] K. Ariga, *Incumbency Disadvantage under Electoral Rules with Intraparty Competition: Evidence from Japan*, "The Journal of Politics", (77):3 2015, s. 874-887, <https://doi.org/10.1086/681718>

[7] Por. S. Bartnicki, *Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wyłanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Acta Politica” 2015, (3), s. 58-75. Idem, *Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy*, „Acta Politica Polonica” 2016, (2), s. 35- 48; Idem, *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów*, „Studia Socjologiczne” 2019, (1), s. 65-93; R. Żurek, *Recepta na „długowieczność” wójta: analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Res Polticae” 2012, p. 159-178.

W 2018 r., 68% wszystkich inkumbentów – włodarzy piastujących urząd wójta, burmistrza lub prezydenta doświadczyło reelekcji, w poprzedniej kadencji wynik ten na poziomie małych gmin, do 20 tys. był o 3% niższy[8]. W dużych miastach natomiast, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców, aż ¾ prezydentów sprawuje swój urząd w obecnie trwającej kadencji co najmniej drugi raz.

\*\*\*

W 2018 r. ustawodawca wprowadził limit dwukadencyjności, tworząc prawno-ustrojową barierę dla wielokadencyjnych efektów przewagi inkumbentów. Tytuł ustawy wskazywał na cel zmian prawnych, które miały służyć zwiększeniu „udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych”[9]. Czy jednak ustawa może uchronić przed skutkami przewagi, jaką dysponują inkumbenci? Czy wpłynie pozytywnie na kwestię obecności „czynnika obywatelskiego” w funkcjonowaniu lokalnych demokracji? Niniejsza analiza próbuje odpowiedzieć na te pytania. W tym celu autor w pierwszej kolejności przybliży problematykę *incumbency advantage* z międzynarodowej perspektywy, a następnie charakteryzuje funkcjonujące w międzynarodowej praktyce ustrojowej limit kadencji. Analizę kończy podsumowanie, które zawiera zestawienie wniosków i rekomendacji odnoszących się do omawianego tematu.

## 1. *Incumbency advantage* – doświadczenia polskie i międzynarodowe

Wspomniano, że przewaga piastującego urząd publiczny jest wielowymiarowa i generalnie wzmacnia nie tylko jego pozycję instytucjonalną, pozytywnie oddziałuje na sferę psychologiczną potencjalnych konkurentów, a za sprawą oczywistej większej obecności w przestrzeni publicznej i mediach – na sferę komunikacyjną. W refleksji naukowej na temat efektów tej przewagi, największy ilościowo dorobek koncentruje się naturalnie na przykładach anglosaskich (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, Australia), z uwagi na funkcjonujące tam większościowe systemy wyborcze. Z drugiej zaś strony warto dodać, że zjawisko *incumbency advantage* zalicza się do katalogu najpopularniejszych zagadnień badawczych z obszaru nauk politycznych w ogóle[10], o czym świadczy też znacząca liczba opracowań naukowych, opisujących ten fenomen na przykładach europejskich, północno- i południowoamerykańskich, eksponujących doświadczenia wyniesione z wyborów parlamentarnych lub prezydenckich[11].

Do determinantów, budujących przewagę piastującego funkcję publiczną nie zalicza się jedynie samego faktu obecności przy władzy i korzystania z jej przywilejów. Literatura naukowa wskazuje także, że uprzywilejowaną pozycję wyborczą buduje też znaczenie samej elekcji. W przypadku wyborów samorządowych, społecznie nisko oceniana atrakcyjność urzędu publicznego, o który toczy się rywalizacja wyborcza, ale i słabość czy zakotwiczona na różnych przyczynach niechęć konkurentów, w rezultacie wzmacnia ubiegających się o reelekcję[12].

Skutki oddziaływania przewagi inkumbenta mogą mieć szerszy wymiar niż tylko na płaszczyźnie bezpośredniej rywalizacji. W tym kontekście równie istotna jest kwestia prawnego tła organizacji wyborów. Jeśli mechanizmy wyborcze wiążą w jakiś sposób wybór egzekutywy i legislatywy (najczęściej na poziomie lokalnym), to dominujący na danej scenie politycznej inkumbent może oddziaływać na obie płaszczyzny[13], tworząc sytuację, w której to (najczęściej) lokalny lider jest swoistym zwornikiem dla istniejących tam powiązań i uwarunkowań politycznych.

[8] Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej z 2014 i 2018 r.

[9] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018, poz. 130).

[10] Międzynarodowe wydawnictwo naukowe Taylor&Francis, stanowiące bazę dla 2928 czasopism naukowych odnotowuje aż 26442 przykłady (stan na 21.11.2022 r.) opisu lub analizy *incumbency advantage*.

[11] Zob. Np. J. Hainmueller, H.L. Kern, *Incumbency as a source of spillover effects in mixed electoral systems: evidence from a regression-discontinuity design*, „Electoral studies” 2008, 27(2), s. 213-227.

[12] E. Ganowicz, W. Opiota, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, (22) 2, s. 137-155.

[13] B. Egner, M. Stoiber, *A Transferable Incumbency Effect in Local Elections: Why it is Important for Parties to hold the Mayoralty*, „German Politics” 2008, (17) 2, s. 124-139, DOI: 10.1080/09644000802075609

W Polsce zjawisko przewagi inkumbenta jest obecne od początku funkcjonowania polskiej demokracji po 1990 r., choć najsilniej na poziomie samorządowym. Efekty zjawiska były już widoczne od 1994 r., bowiem wybory do rad gmin były organizowane przede wszystkim w okręgach jednomandatowych w oparciu o większościową formułę wyborczą[14]. Aczkolwiek zjawisko to zyskało „dojrzałą” postać i dodatkowe znaczenie, promieniujące na całe gminne sceny polityczne, dopiero po wyprowadzeniu na poziomie lokalnym bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza lub prezydenta. Dostrzec to można szczególnie po przeglądzie materiałów naukowych na ten temat. Dominuje w nich perspektywa rywalizacji wyborczej pomiędzy kandydatami na wójarza gminy[15]. Wskazuje się także na negatywne skutki problemu; efekty przewagi wójarza dążących do reelekcji powodują powstanie klientelistycznych powiązań na lokalnych scenach politycznych[16]. Cierpi na tym aktywność i poziom partycypacji obywateli, którzy dominacją lokalnego lidera mogą być zniechęceni do podejmowania działań na rzecz swoich wspólnot.

Możemy zatem powiedzieć, że zjawisko przewagi inkumbenta jest naturalnym skutkiem funkcjonowania systemów wyborczych, ale przynoszącym też negatywne skutki dla kondycji demokracji, niezależnie czy na poziomie parlamentarnym czy lokalnym.

Wielowymiarowe skutki tego zjawiska w Polsce są obecne właśnie na poziomie gminnym, a w szczególności w sferze ustrojowego oddziaływania wójta, burmistrza lub prezydenta na rozwój lokalności, realizację zadań publicznych i wreszcie dynamikę funkcjonowania środowisk zaangażowanych w życie społeczno-polityczne wspólnoty.

Wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza lub prezydenta początkowo zdynamizowało lokalne sceny polityczne, które od 1990 r. kształtowane były głównie przez radnych wyłaniających ze swojego grona wójarza gminy i mających przez to silniejszą pozycję ustrojową. Reforma spowodowała wyraźny wzrost zainteresowania aktywnym udziałem w życiu samorządowym, co widać w liczbie kandydatów na stanowiska samorządowe. W 2002 r. odnotowano najwyższy i już niepowtórzony wynik.

**Tabela 1. Zestawienie liczby kandydatów na wójarza, (burmistrza), radnych gmin do liczby przypadków niekonkurencyjnie wyłonionych wójarza i radnych w latach 1990-2018.**

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

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

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

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

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

[15] Zob. M. Mazurkiewicz, *Non-competitive Elections at the Local Level and the Incumbency Advantage of Mayors – Research Experiences from Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, Vol. 19, No. 4, pp. 1015 - 1041, [https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041(2021)), ISSN 1581-5374 Print/1855-363X

[16] W. Łukowski, *O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, (3), s. 65-79; zob. także: S. Bartnicki, *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójarza i burmistrzów*, „Studia Socjologiczne” 2019, (1), s. 65-93.

Od 2002 r. notuje się sukcesywny spadek liczby kandydatów na radnych, ale i kandydatów na włodarzy gmin. Autor wskazywał już we wcześniejszych opracowaniach dla FRDL, że trend spadkowy liczby chętnych do czynnego udziału w życiu społeczno-politycznym jednostek samorządu terytorialnego spowodował automatycznie spadek liczby kandydatów. Spadek ten w okresie 2002-2018 wyniósł prawie 40%. Trend pośrednio wzmacniał pozycję wójtów, burmistrzów i prezydentów, jako głównych rozgrywających na lokalnych scenach politycznych. Pomimo, iż wybory z 2002 r. można uznać z przykład mechanizmu, który wzmacniał znaczenie samorządu terytorialnego w polskich społeczeństwie, to ich efekt był krótkotrwały i odnosił się jedynie do płaszczyzny biernego korzystania z praw wyborczych. W kolejnych latach, z kadencji na kadencję, zjawisko przewagi inkumbentów przyczyniało się do „betonowania” i ujednolicania lokalnych scen politycznych.

Przejawem tych zmian był dynamiczny wzrost przypadków wyborów rozstrzyganych niekonkurencyjnie, czyli jednowariantowych elekcji wójta/burmistrza/prezydenta i radnych (patrz tabela 1). W efekcie już od kadencji 2010-2014 dało się zauważyć, że większość wyborów na włodarza gminy była rozstrzygana na korzyść sprawujących urząd wójta, burmistrza lub prezydenta. W kolejnej kadencji (2014-2018) Polska stała się liderem europejskim, jeśli chodzi o odsetek przypadków reelekcji włodarzy gmin. Trend ten utrzymał się po kolejnych wyborach, które miały miejsce w 2018 r.

W obecnej kadencji (2018-2023/4[17]) 68% włodarzy gmin doświadczyło reelekcji, odsetek ten jest wyższy w przypadku największych gmin-miast w Polsce. Oznacza to, że reelekcja wójta, burmistrza lub prezydenta miała miejsce w 1.665 gminach. W wielu przypadkach była to ponowna reelekcja zatem trzecia lub czwarta, licząc od 2002 r. W tej grupie można wyodrębnić 78 lokalności, w których wójt nie tylko doświadczył reelekcji i to wyborach, w których nie miał kontrkandydata, a ponadto dysponował większością w radzie gminy. Warto odnotować, że wszystkie tego rodzaju przypadki miały miejsce w gminach małych, tj. liczących do 20 tys. mieszkańców. Celem uzupełnienia warto dodać, że w obecnej kadencji samorządu w 94 gminach, plebiscytnie wybrani wójtowie współpracują z radami gmin, których składy były zdominowane przez radnych kandydujących z komitetów własnych wójtów (tabela 2).

**Tabela 2. Zestawienie gmin, w których wyłonieni w niekonkurencyjnych wyborach wójtowie dysponują większością w radzie gminy w 2018 r. w podziale na liczbę radnych (w radzie zasiada 15 radnych).**

| Liczebność komitetu wójta w radzie gminy | 8  | 9  | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | Razem |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|-------|
| Liczba przypadków takich gmin            | 18 | 17 | 11 | 8  | 13 | 5  | 9  | 13 | 94    |

Opracowanie własne: na podstawie danych PKW.

[17] 22 listopada 2022 r. prezydenta RP podpisał Ustawę z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, która wydłuża obecnie trwającą kadencję o niecałe pół roku, zgodnie z przepisami ustawy zakończy się ona do dnia 30 kwietnia 2024 r.

[18] Zob. więcej: M. Mazurkiewicz, Polska demokracja lokalna a niekonkurencyjne wybory, FRDL, 21/2022.

Warto zwrócić uwagę na dodatkowe zjawisko, które towarzyszy problemowi reelekcji. Chodzi o niekonkurencyjne wybory. Jest to kwestia wyłaniania radnych gminy bez organizacji głosowania (obsadzanie mandatów bez głosowania) i wspomniane wyżej plebiscytarne wybory władarzy gminy[18]. Choć pozornie dwa zjawiska: incumbency advantage i niekonkurencyjne wybory mogą mieć dwa odrębne źródła (pierwsze w naturalnej tendencji piastujących wybieralne funkcje publiczne do wykorzystywania swojej wielowymiarowej przewagi, a drugie w zauważalnym spadku zainteresowania działalnością samorządową w ogóle), to udaje się zauważyć ich wzajemny wpływ na siebie. Kluczem do zrozumienia obu problemów jest mechanizm zgłaszania kandydatów na wójta (art. 478 Kodeksu Wyborczego).

**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)*

Funkcjonalne rozumienie skutków obowiązywania tego mechanizmu, pozwala zauważyć, że władarze gmin mogą dysponować narzędziami, by działać w kierunku stałego umacniania swoich pozycji na lokalnych scenach politycznych. W wyniku prowadzonych przez autora badań na ten temat udało się ponadto zauważyć, że powiązanie efektów trendu spadkowego w obszarze zainteresowania kandydowaniem z trybem zgłaszania kandydatów na wójta oraz przewagi inkumbenta może prowadzić do negatywnych dalszych zjawisk, w tym zaniku lokalnego wymiaru pluralizmu politycznego. Już po wyborach z 2014 r. udało się zauważyć, że ten opisany wyżej połączony efekt obecnych w polskim życiu samorządowym tendencji i obowiązującego prawa, może skutkować wzrostem liczby przypadków wyborów, które rozstrzygano bez konkurencji.

Wybory samorządowe z 2018 r. były pod tym względem wyjątkowe, bo odnotowano aż 14 przypadków samorządów lokalnych, w których zarówno wójt lub burmistrz, jak i rada gminy zostali wybrani bez konkurencji. Ważne wydaje się pytanie, czy w tych samorządach władarz gminy doświadczył reelekcji? Analiza ilościowa wyników wyborów jednoznacznie wskazuje, że monopolizacja lokalnej sceny politycznej pojawia się w sytuacji, gdy wójt lub burmistrz sprawuje swój urząd co najmniej drugi raz. Analizy te uzupełniono badaniami jakościowymi, które przeprowadzono w kilkunastu gminach w kraju (tabela 4).

Tabela 4. Gminy objęte badaniami w ramach grantu Wybory niekonkurencyjne do rad gmin jako specyfika demokracji na poziomie lokalnym w Polsce, Miniatura 2019/03/X/HS5/00041.

| gmina                   | 2010                         |  |                               |  | 2014                         |  |                               |  | 2018                         |  |                               |  |    |
|-------------------------|------------------------------|--|-------------------------------|--|------------------------------|--|-------------------------------|--|------------------------------|--|-------------------------------|--|----|
|                         | Liczba kandydatów na radnych | Liczba kandydatów na wójta/ Burmistrza | Liczba komitetów w wyborczych | Liczba mandatów w radnych obsadzonych bez głosowania | Liczba kandydatów na radnych | Liczba kandydatów na wójta/ burmistrza | Liczba komitetów w wyborczych | Liczba mandatów w radnych obsadzonych bez głosowania | Liczba kandydatów na radnych | Liczba kandydatów na wójta/ burmistrza | Liczba komitetów w wyborczych | Liczba mandatów w radnych obsadzonych bez głosowania |    |
| Grupa I <sup>19</sup>   | Leśnica                      | 29                                     | 2                             | 15   | 1                            | 20                                     | 1                             | 7  | 10                           | 15                                     | 1                             | 3  | 15 |
|                         | Wisła                        | 51                                     | 3                             | 7  | 0                            | 49                                     | 3                             | 7  | 0                            | 15                                     | 1                             | 1  | 15 |
|                         | Pęcław                       | 29                                     | 1                             | 4  | 0                            | 17                                     | 1                             | 2  | 13                           | 15                                     | 1                             | 1  | 15 |
|                         | Iłowa                        | 45                                     | 3                             | 3  | 0                            | 58                                     | 4                             | 4  | 0                            | 15                                     | 1                             | 1  | 15 |
|                         | Dragacz                      | 57                                     | 4                             | 7  | 0                            | 58                                     | 5                             | 6  | 0                            | 15                                     | 1                             | 1  | 15 |
|                         | Korczew                      | 24                                     | 1                             | 3  | 4                            | 30                                     | 2                             | 2  | 0                            | 15                                     | 1                             | 1  | 15 |
| Grupa II <sup>20</sup>  | Dąbrowa                      | 39                                     | 3                             | 7  | 0                            | 19                                     | 1                             | 5  | 11                           | 29                                     | 2                             | 5  | 2  |
|                         | Pawonków                     | 39                                     | 3                             | 3  | 0                            | 26                                     | 2                             | 3  | 5                            | 33                                     | 2                             | 3  | 1  |
|                         | Mściwojów                    | 49                                     | 3                             | 8  | 0                            | 20                                     | 1                             | 4  | 12                           | 34                                     | 2                             | 6  | 1  |
|                         | Siedlisko                    | 40                                     | 2                             | 5  | 0                            | 16                                     | 1                             | 2  | 14                           | 46                                     | 3                             | 4  | 0  |
|                         | Dębowa Łąka                  | 29                                     | 3                             | 2  | 1                            | 16                                     | 1                             | 2  | 14                           | 31                                     | 2                             | 3  | 0  |
|                         | Mszczonów                    | 41                                     | 3                             | 7  | 0                            | 26                                     | 1                             | 6  | 5                            | 33                                     | 2                             | 7  | 1  |
| Grupa III <sup>21</sup> | Reńska Wieś                  | 34                                     | 2                             | 8  | 0                            | 50                                     | 4                             | 8  | 1                            | 46                                     | 4                             | 4  | 1  |
|                         | Tworóg                       | 39                                     | 2                             | 4  | 0                            | 43                                     | 2                             | 5  | 1                            | 36                                     | 1                             | 5  | 2  |
|                         | Bolesławiec (gmina w.)       | 57                                     | 4                             | 10   | 0                            | 98                                     | 7                             | 14   | 2                            | 33                                     | 2                             | 5  | 1  |
|                         | Łagów                        | 39                                     | 2                             | 7  | 1                            | 37                                     | 6                             | 7  | 1                            | 43                                     | 3                             | 6  | 0  |
|                         | Sadki                        | 55                                     | 4                             | 6  | 0                            | 48                                     | 3                             | 6  | 1                            | 37                                     | 3                             | 3  | 1  |
|                         | Gzy                          | 41                                     | 6                             | 3  | 0                            | 32                                     | 2                             | 7  | 1                            | 44                                     | 3                             | 3  | 0  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).

W trakcie badań nad problemem udało się zauważyć, że w gminach, w których wóldarze sprawowali urząd wójta lub burmistrz przez co najmniej dwie następujące po sobie kadencje, zjawisko niekonkurencyjnych wyborów do rady gminy ma tendencję wzrostową. Obrazuje to zestawienie liczby kandydatów na radnych, liczby kandydatów na wójta/burmistrza, liczby komitetów wyborczych do liczby mandatów radnych obsadzonych bez głosowania w latach 2010-2018 (tabela 4 grupa 1). W grupie tej dla 3 wóldarzy była to druga kadencja (Wisła, Łłowa, Dragacz), dla jednego trzecia (Leśnica), a w przypadku Pęcławia i Korczewa – czwarta. Można powiedzieć, że w tych samorządach wójtom lub burmistrzom-inkumbentom nie tylko udało się uniknąć bezpośredniej konkurencji, ale i podporządkować sobie radę gminy. Ciekawymi w tym kontekście przykładami jest Wisła i Łłowa, w których proces monopolizacji lokalnej sceny politycznej trwał jedynie jedną kadencję, bo w kadencji 2014-2018 nie odnotowano tam przypadków wyborów o charakterze niekonkurencyjnym.

Pytanie jakie się tutaj nasuwa dotyczy determinantów, które były odpowiedzialne za tak dużą skalę wyjąłwienia różnorodności politycznej w gminie. Udało się na nie w dużej mierze odpowiedzieć po zrealizowaniu badań terenowych. Otóż, sprawni organizacyjnie burmistrzowie, w czasie czterech lat kadencji byli w stanie nakłonić do współpracy pod szyldem jednego komitetu wyborczego innych lokalnych liderów. Liderzy ci, także dyskutowali efekty przewagi inkumbenta, choć już na poziomie jednomandatowego okręgu wyborczego. Oznacza to, że w tych gminach doszło do kumulacji efektów przewagi piastujących stanowisko publiczne: burmistrza i radnych, które w połączeniu z opisanymi wcześniej mechanizmami wyborczymi, dały rezultat w postaci skrajnego ujednoczenia lokalnej sceny politycznej.

Przeprowadzone badania pokazały jednak, że jak dotąd nie odnotowano w Polsce przypadku, gdy stan pełnej lub niemal pełnej monopolizacji politycznej trwał dłużej niż jedną kadencję. Ten fenomen znajduje swoje potwierdzenie po porównaniu wyników wyborów z ostatnich trzech kadencji (2010-2018) w gminie zaliczonej do drugiej grupy. Monopolizacja polityczna najwyraźniej została nieprzychylnie odebrana przez wspólnotę lokalną i środowiska zaangażowane w życie społeczno-polityczne gminy. Wynikiem tego było pojawianie się dodatkowej liczby kandydatów na radnych, których udział w wyborach zmienił lub dodał konkurencyjności obrazowi lokalnej sceny politycznej. Uwagę zwraca też fakt, że w większości takich przypadków (gminy grupa II), w 2018 r. w wyborach na wójta lub burmistrza startowało najczęściej dwóch kandydatów.

W refleksji nad przyczynami i rezultatami przewagi inkumbenta warto też mieć na uwadze fakt, że od wielu lat polska demokracja lokalna systematycznie traci zainteresowanie społeczne. Skutkami spadku tego zainteresowania są m.in. sygnalizowane już wielokrotnie niekonkurencyjne wybory na radnych. Opisywane w tej analizie zjawisko pogłębia zaobserwowane negatywne procesy. W sposób szczególny jest to widoczne w gminie Pęcław (pow. głógowski, woj. dolnośląskie), w której wójt sprawuje swoją funkcję przerwanię od 2006 r. Jego pozycja w lokalnym życiu społeczno-politycznym jest po tylu latach na tyle silna, że jest on nie tylko liderem gminnej egzekutywy, ale i samodzielnie decyduje o składzie swojego komitetu wyborczego[22]. W jego składzie są radni także z wieloletnim stażem pracy w samorządzie, radni-inkumbenci. Nierzadko to osoby zaangażowane w inne obszary lokalnego życia społeczno-kulturalnego (OSP, rada parafialna, sotyysi, członkowie rad sołeckich), których aktywność i popularność może skutecznie zniechęcać potencjalnych konkurentów do udziału w wyborach.

Próbując powyższe spostrzeżenia generalizować, możemy powiedzieć, że na polski wymiar przewagi inkumbenta należy spojrzeć nie tylko z perspektywy jego „klasycznych” efektów, ale trendów, które kształtują obecną kondycję polskiej demokracji lokalnej.

[22] Więcej o przykładzie: Zob. M. Mazurkiewicz, op. cit., s. 1015-1041.



Czy zatem zmiany prawa, dokonane ustawą, której celem było zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych pozwolą odwrócić lub zahamować negatywne procesy, które osłabiają kondycję polskiej demokracji lokalnej?

## 2. Limit kadencji jako bezpiecznik demokracji?

Zjawisko wielokadencyjności, będące jednym z bezpośrednich efektów *incumbency advantage* od początku funkcjonowania demokratycznych sposobów wyłaniania reprezentacji politycznej napotykało na krytykę. Współcześnie powszechnym rozwiązaniem, służącym przeciwdziałaniu procesom osłabiania pluralizmu politycznego jest limit kadencji. Ideowo, limit kadencji, bierze swój początek w deklaracjach George'a Washingtona, który wskazywał, że sprawowanie urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych nie powinno trwać dłużej niż dwie kadencje. Konwenans konstytucyjny, który w USA przyjął formalną postać dopiero po uchwaleniu XXII poprawki do amerykańskiej konstytucji w 1947 r., a wszedł w życie cztery lata później[23], jest obecnie – można powiedzieć – globalnym standardem.

**Section 1. No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this article shall not apply to any person holding the office of President when this article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term.**

**Section 2. This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years from the date of its submission to the States by the Congress.**

**Dział 1. Nikt nie może być wybrany na urząd prezydenta więcej niż dwa razy, a kto sprawował urząd prezydenta albo pełnił jego funkcję w czasie kadencji innej osoby przez ponad dwa lata nie może być wybrany na urząd prezydenta więcej niż raz. Niniejszy artykuł nie ma jednak zastosowania do osoby pełniącej urząd prezydenta w czasie zaproponowania tego artykułu przez Kongres ani też nie stoi na przeszkodzie, aby osoba sprawująca urząd prezydenta lub pełniąca jego funkcję w okresie ratyfikowania niniejszego artykułu sprawowała urząd prezydenta lub pełniła jego funkcje aż do upływu kadencji.**

**Dział 2. Artykuł ten nie wejdzie w życie, jeżeli w ciągu siedmiu lat od przedstawienia go stanom przez Kongres nie zostanie zgodnie z przepisami konstytucji ratyfikowany przez ciała ustawodawcze trzech czwartych ogółu stanów jako poprawka do konstytucji.**

Źródło: T. H. Neale, *Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change*, October 19, 2009, [http://www.whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/04/Terms-Tenure\\_101909-1.pdf](http://www.whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/04/Terms-Tenure_101909-1.pdf)

W konstytucjach większości krajów zostały wprowadzone przepisy odnoszące się do maksymalnej liczbie kadencji **głów państw**. Oznacza to, że limit kadencji jest wprawdzie powszechnym rozwiązaniem, ale co do zasady jest ograniczony tylko do najwyższego urzędu w państwie. Podręcznikowym przykładem takiego wybiórczego zastosowania limitu kadencji jest amerykański system polityczny; w innych systemach politycznych zastosowano podobne rozwiązania.

### Artykuł 54

**(1) Prezydenta Federalnego wybiera Zgromadzenie Federalne bez przeprowadzania debaty. Wybrany może być każdy Niemiec, któremu przysługuje prawo wyborcze do Bundestagu i ukończył czterdziesty rok życia.**

**(2) Kadencja Prezydenta Federalnego trwa pięć lat. Ponowny bezpośredni wybór dopuszczalny jest tylko raz.**

Źródło: *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-niemcy/>

[23] F. H. Buckley, G. Metzger, Twenty-second Amendment, "The Interactive Constitution". Philadelphia, Pennsylvania: The National Constitution Center, [https://constitutioncenter.org/education/live-online-events/upcoming-scholar-exchanges?gclid=Cj0KCQjAsoycBhC6ARIsAPPbeLuFhUwn0X-niCKmGWaKcepFkVNIQCmOO7-TDpkMI8RxrGmUPrluQrQaAhHaEALw\\_wcB](https://constitutioncenter.org/education/live-online-events/upcoming-scholar-exchanges?gclid=Cj0KCQjAsoycBhC6ARIsAPPbeLuFhUwn0X-niCKmGWaKcepFkVNIQCmOO7-TDpkMI8RxrGmUPrluQrQaAhHaEALw_wcB) (28.11.2022).

Tłem przyjmowania takiego podziału jest rola, jaką odgrywa głowa państwa i jej wpływ na cały system polityczny. Innymi słowy, limity uniemożliwiają zawłaszczenie najważniejszego urzędu w państwie przez jedną osobę, pozostawiając obywatelom – wyborcom – możliwość zmiany. Co interesujące, limity kadencji odnoszą się do prezydentów państw, którzy w większości europejskich systemów politycznych mają słabszą pozycję ustrojową niż szefowie rządów (ich ograniczenia w długości sprawowania funkcji nie obowiązują).

Analogiczne rozwiązanie, jak w innych krajach zastosowano w Polsce. Konstytucja w artykule 127 punkt 2 wskazuje, że reelekcja na urząd prezydenta może nastąpić tylko raz[24]

#### **Art. 127.**

**1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.**

**2. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.**

*Źródło: Konstytucja RP*

W Europie jedynie w systemie politycznym Włoch i Islandii nie ma konstytucyjnie umocowanego limitu kadencji prezydenta, chociaż warto zauważyć, że w powojennej historii Włoch tylko dwóch prezydentów sprawowało swój urząd dwukrotnie[25].

W zachodnich demokracjach do niezwykle rzadkich zalicza się przypadki, kiedy limity kadencji stosuje się więc do innych urzędów publicznych niż do głowy państwa. Dlatego, rozszerzenie stosowania tego rodzaju rozwiązania w Polsce na poziom samorządowy jest nie tylko zabiegiem zaskakującym, co bardzo rzadko spotykanym. Od 2018 r. Polska zalicza się do grona ledwie czterech państw europejskich, w których limit kadencji został rozszerzony na poziom samorządowy. We Włoszech obowiązuje limit dwóch 5-letnich kadencji, w Portugalii trzech 4-letnich, w Szwajcarii natomiast samorządy lokalne samodzielnie ustalają te limity[26].

Cele stosowania limitów kadencji wydają się oczywiste, mają przeciwdziałać „skostnieniu” sceny politycznej i zapewnić przewidywalną, bo odroczoną maksymalnie trwaniem jednej kadencji, zmianę polityczną. Są jednak w istocie ograniczeniem praw wyborczych, ale odnoszącym się wyłącznie do skrajnie niewielkiej liczby osób, takich jak głowy państw. W dodatku praktyka ich stosowania i umieszczania w systemach konstytucyjnych pokazuje, że następuje to na bazie konstytucyjnego konsensusu, którego zawarciu towarzyszy ogólnospołeczna debata.

**„§ 4. Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1.**

*Źródło: Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130)*

#### **Art. 474. [Zarządzenie wyborów wójta]**

**§ 1. Wybory wójtów zarządza Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie określonym w art. 371.**

*Źródło: Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.)*

[24] Warto przypomnieć, że to rozwiązanie jest biegunowo odległe od pozycji ustrojowej Prezydenta RP, którą regulowała konstytucja kwietniowa z 1935 r. Tam prezydent posiadał w istocie autorytarne uprawnienia, gwałcące zasadę trójpodziału władzy i które w praktyce wyłączały go poza ramy odpowiedzialności prawnej i politycznej. Zob.: Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. ,

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19350300227/O/D19350227.pdf>

[25] Mowa o Giorgio Napolitano (2006-2013 i 2013-2015) i obecnie urzędującym Sergio Mattarella (od 2015).

[26] A. Gendźwiłł, P. Swaniewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*,

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzcie.pdf> (28.11.2022).

Wprowadzeniu ich na poziomie samorządu lokalnego w Polsce nie towarzyszyła długotrwała dyskusja. Podniesiony w 2017 r. problem przyjął w kolejnym roku ustawową postać. Dodajmy, że ustawę wprowadzającą limity przyjęto w roku wyborczym, co w efekcie zrodziło podejrzenia, że ma ona w istocie służyć poprawie wyniku wyborczego rządzącej większości w parlamencie, stojącej zarazem za inicjatywą ustawodawczą.

W tym kontekście warto wskazać, że Prawo i Sprawiedliwość, ale i inne partie polityczne nie mają znaczących wpływów na poziomie lokalnym. W gminach od wielu kadencji ok. 70% głosów uzyskują lokalne komitety wyborcze, ponieważ tego rodzaju wybory cechują się silnym spersonalizowaniem[27]. Co więcej, w większości polskich gmin, zwłaszcza małych, liczących do 20 tys., nie ma lokalnych struktur partii politycznych, co w oczywisty sposób wyłącza je z rywalizacji o mandaty radnych czy urząd wójta. Spersonalizowanie polskich wyborów lokalnych widoczne jest też w dużych miastach, w których funkcje prezydentów piastują samorządowcy, opozycyjnie nastawieni do Prawa i Sprawiedliwości. W debacie towarzyszącej uchwaleniu samorządowych limitów kadencji podkreślano, że skierowane były one głównie przeciwko takim politykom. Warto tu przypomnieć, że w pierwszej wersji uchwalonej ostatecznie 11 stycznia 2018 r. ustawy, limity miały mieć moc wsteczną (sic!)[28]. Nie tylko ta koncepcja miała w ocenie badaczy i ekspertów niekonstytucyjny charakter[29].

Limity w sposób nieuprawniony ograniczają prawa publiczne tym, którzy w wyniku *ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, stracą prawo do bycia wybranym. Jeśli bowiem nie stracą oni praw publicznych prawomocnym wyrokiem, (art. 62 ust. 2), mogą na mocy artykułu 60 korzystać z prawa do służby publicznej. Innymi słowy, limity kadencji, uchwalone wspomnianą ustawą, miałyby niekwestionowaną moc sprawczą, jeśliby zostały także zakotwiczone w treści Konstytucji. Bez tego istnieje potencjalna możliwość, że niezwisłe sądy mogą przepisy odnoszące się do ograniczeń kadencji podważyć i otworzyć tym samym samorządowcom, którzy w 2024 r. powtórzą sukces wyborczy z 2018 r. – o ile wcześniej nie dojdzie do ponownej zmiany prawa – drogę do drugiej reelekcji, zatem trzeciej kadencji w 2029 r.

#### **Art. 60.**

**Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.**

#### **Art. 62.**

**1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.**

**2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.**

Źródło: Konstytucja RP.

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

[28] Red., *Ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów*, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art10711021-ograniczenie-liczby-kadencji-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow> (28.11.2022).

[29] Zob. np. K. Kozłowski, Izdebski: *limit kadencji niezgodny z Konstytucją*, <https://www.prawo.pl/samorzad/izdebski-limit-kadencji-niezgodny-z-konstytucja,108707.html> (28.11.2022).

## Podsumowanie

Badania, których opis przedstawiono w niniejszej analizie wskazują, że przewaga inkumbenta jest zjawiskiem powszechnym także w Polsce i również na poziomie lokalnym. Przewaga ta sprzyja reelekcji, a w dalszej konsekwencji utrwalaniu układów sił na lokalnych scenach politycznych. Wiemy, że główną rolę na lokalnych scenach politycznych odgrywają wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci. Skupiają w swoim ręku siłę aparatu wykonawczego, mogą atutami wójtów gminy wzmacniać swoją pozycję wyborczą. Uprzywilejowana pozycja inkumbentów sprzyja osłabianiu konkurencyjności elekcji na poziomie lokalnym.

Obowiązujące od 2018 r. prawo pozwala wójtom gmin na jednokrotną reelekcję. Nie daje ono jednak gwarancji, że gminne sceny polityczne nie będą ulegać skrajnemu wyjątkowi, co negatywnie odbije się na jakości lokalnej demokracji. Ponieważ sprawny organizacyjnie, komunikacyjnie i politycznie wójt lub burmistrz może wykorzystać atuty inkumbenta, by osłabić konkurencję i zapewnić sobie niemal pewną wygraną, wspartą wyłonioną bez głosowania absolutną większością w radzie gminy. Na korzyść silnych samorządowców – inkumbentów – działają, po pierwsze, obowiązujące przepisy Kodeksu Wyborczego: tryb zgłaszania kandydatów na wójta (art. 478), podział gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze (art. 418 §1), obsadzanie mandatów bez głosowania (art. 380), a po drugie, obserwowane od lat procesy systematycznego spadku społecznego zainteresowania samorządem w postaci zmniejszającej się liczby kandydatów na radnych i wójtów. Dodatkowo, wątpliwości konstytucyjne sprawiają, że wprowadzone w 2018 r. do polskiego prawa regulacje mogą nie przetrwać próby czasu. Oznacza to zarazem, że dążenia do zwiększenia udziału obywateli w życiu społeczno-politycznym gmin wymagają bardziej złożonych działań, a nie tylko ograniczeń nakładanych na niektórych lokalnych liderów.

## Bibliografia

- Argote P., *Incumbency advantage and shocks in the electorate: The adoption of voluntary voting*, "European Political Science Review" 2020, (12):2, s. 173-197. doi:10.1017/S1755773920000041
- Ariga K., *Incumbency Disadvantage under Electoral Rules with Intraparty Competition: Evidence from Japan*, "The Journal of Politics", (77):3 2015, s. 874–887, <https://doi.org/10.1086/681718>
- Bartnicki S., *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów*, „Studia Socjologiczne” 2019, (1), s. 65-93;
- Bartnicki S., *Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy*, „Acta Politica Polonica” 2016, (2), s. 35- 48;
- Bartnicki S., *Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wyłanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Acta Politica” (3) 2015, s. 58-75.
- Bartnicki S., *Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wyłanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Acta Politica” 2015, (3), s. 58-75.
- Buckley F. H., Metzger G., *Twenty-second Amendment*, "The Interactive Constitution". Philadelphia, Pennsylvania: The National Constitution Center, [https://constitutioncenter.org/education/live-online-events/upcoming-scholar-exchanges?gclid=Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLuFhUwnOX-niCKmGWaKcepfKVNIQCmOO7-TDpkM18RrGmUPrluQrQaAhHaEALw\\_wcB](https://constitutioncenter.org/education/live-online-events/upcoming-scholar-exchanges?gclid=Cj0KCQiAsoycBhC6ARIsAPPbeLuFhUwnOX-niCKmGWaKcepfKVNIQCmOO7-TDpkM18RrGmUPrluQrQaAhHaEALw_wcB) (28.11.2022)
- Egner B., Stoiber M., *A Transferable Incumbency Effect in Local Elections: Why it is Important for Parties to hold the Mayoralty*, "German Politics" 2008, (17) 2, s. 124-139, DOI: 10.1080/09644000802075609
- Ganowicz E., Opiola W., *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, (22) 2, s. 137-155.
- Gendźwił A., Swaniewicz P., *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzcie.pdf> (28.11.2022).
- Gendźwił A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

- Hainmueller J., Kern H.L., Incumbency as a source of spillover effects in mixed electoral systems: evidence from a regression-discontinuity design, "Electoral studies" 2008, 27(2), s. 213-227.
- Kozłowski K., Izdebski: limit kadencji niezgodny z Konstytucją, <https://www.prawo.pl/samorzad/izdebski-limit-kadencji-niezgodny-z-konstytucja,108707.html> (28.11.2022).
- 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" 2021, Vol. 19, No. 4, pp. 1015 - 1041, [https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041(2021)), ISSN 1581-5374 Print/1855-363X Łukowski W., O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, (3), s. 65-79; zob. także: S. Bartnicki, Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów, „Studia Socjologiczne” 2019, (1), s. 65-93.
- Mazurkiewicz M., Polska demokracja lokalna a niekonkurencyjne wybory, FRDL 2022.
- Moore A. A., McGregor R. M., Stephenson L. B., Paying Attention and the Incumbency Effect: Voting Behavior in the 2014 Toronto Municipal Election, "International Political Science Review" 2017, 38 (1), s. 85-98. doi:10.1177/0192512115616268;
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (M.P. 1994 r, nr 35, poz. 304).
- Praino R., Stockemer D., Tempus Edax Rerum: Measuring the incumbency advantage in the U.S. House of Representatives, "The Social Science Journal" 2012, (49):3, s. 270-274, DOI: 10.1016/j.soscij.2012.02.002;
- Praino R., Stockemer D., Tempus Fugit, Incumbency Stays: Measuring the Incumbency Advantage in the U.S. Senate, "Congress & the Presidency" 2012, (39):2, s. 160-176, DOI: 10.1080/07343469.2012.675013
- Red., Ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art10711021-ograniczenie-liczby-kadencji-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow> (28.11.2022).
- Turska-Kawa A., Wojtasik W., Incumbency Advantage in the Context of Electoral Manipulation. Experiences of Local Elections in Poland, "Lex Localis – Journal of Self-Government", (18) nr 4 2020, s. 647-674. DOI: [https://doi.org/10.4335/18.3.647-674\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.647-674(2020))
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19350300227/O/D19350227.pdf>
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018, poz. 130).
- Żurek R., Recepta na "długowieczność" wójta: analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Res Polticae” 2012, p. 159-178

## 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 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 Regulskiego.

.....

Warszawa, marzec 2023

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

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