

# „Wieczni wójtowie” – zjawisko wielokadencyjności w gminach wiejskich. Analiza wyników wyborów w latach 2002–2014

**BARTOSZ MAZURKIEWICZ**

**MGR**

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny  
e-mail: bartosz.damian.mazurkiewicz(at)gmail.com

**Słowa kluczowe** wójt, wielokadencyjność, gminy wiejskie, wybory lokalne

**Abstrakt** W 2002 r. wprowadzono istotne zmiany w sposobie wybierania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, tj. powszechność i bezpośredniość wyboru w systemie większościowym. Nowe zasady wyboru oddziaływały na demokrację w wymiarze lokalnym. Dlatego też zjawisko wielokadencyjności wśród wójtów w latach 2002–2014 może być zobrazowaniem zaufania wiejskiej społeczności do lokalnych polityków i ich popierania. W artykule badano zależności pomiędzy płcią, wiekiem, wykształceniem kandydatów a zjawiskiem wielokadencyjności wójtów. Ponadto poszukiwano odpowiedzi, czy miejsce wyboru i sprawowania urzędu (kryterium geograficzne – gminy wiejskie w podziale na województwa) wpływa na reelekcję. W pracy założono, że „wieczny wójt” to osoba, która sprawuje urząd w tym samym miejscu nieprzerwanie przez co najmniej trzy kadencje.

## “Eternal village mayors” – the phenomenon of multi-incumbency in rural gminas. Analysis of election results in 2002–2014

**Keywords** commune head, multi-incumbency, rural communities, local elections

**Abstract** In 2002, significant changes were introduced in the manner of choosing commune heads, mayors and city presidents, i.e. the universality and directness of the election in the majority system. The new rules of choice influenced local democracy. Therefore, the phenomenon of multi-incumbency among commune heads in 2002–2014 may be a picture of the trust of the rural community to local politicians and their support. The article explored the relationship between gender, age, education of candidates and the phenomenon of multi-sovereignty of gmts. In addition, an answer was sought as to whether the place of election and office (geographical criterion – rural gminas by voivodships) affects re-election. The work assumes that the “eternal commune head” is a person who holds office in the same place for at least three terms.

## Wprowadzenie – wybory, reelekcje, wójtowie

Po reformie systemu politycznego z 1990 r. obywatele polscy uczestniczą w kreacji władzy na różnych poziomach. Udział w wybieraniu rządzących to cecha charakterystyczna współczesnych demokracji, wolne wybory są natomiast jedną z instytucji systemu politycznego służących temu celowi.

Proces wyłaniania przedstawicieli politycznych jest związany z głosowaniem. Elekcje są warunkiem koniecznym stworzenia reprezentacji politycznej (Heywood, 2006, s. 284–285) i można je zdefiniować jako „akt wyłaniania przez obywateli poprzez swobodne głosowanie ludzi sprawujących władzę” (Bankowicz, 2006, s. 177). Wybory (według definicji normatywnej, zawierającej wzorce i standardy) umożliwiają m.in. powstanie warunków do rywalizacji o władzę, odrzucenie aktualnych rządzących, wyrażanie ekspresji politycznej i krytykę rządzących, wyrównywanie szans kandydatów oraz przeciwdziałanie dyskryminacji mniejszości (Antoszewski, 2006, s. 195; Hamann 2003, s. 256–257). Ogólnie przyjęte zasady wyborów demokratycznych to „powszechność, równość, bezpośredniość, globalność, konkurencyjność, okresowość, ostateczność, proporcjonalność i więszościowość” (Żukowski, 2005, s. 276–278).

Zasada okresowości wiąże się z kadencyjnością lub – inaczej mówiąc – periodycznością wyborów. Kadencja oznacza czas (okres) sprawowania urzędu przez organ i niejako wyznacza termin kolejnej elekcji, a także warunkuje tzw. kalendarz wyborczy, który określa w czasie poszczególne etapy procedury wyborczej (Wojtasik, 2012, s. 27). Standardy demokracji są spełnione, jeśli wybory odbywają się regularnie. Kolejne elekcje muszą być dokonywane w równych odstępach czasowych, możliwe jest jednak – w szczególnych przypadkach – skracanie lub wydłużanie kadencji. Kadencyjność oddziałuje na potencjalną reelekcję, czyniąc z niej jeden z celów działalności politycznej (Rohde, 1991, s. 40), a ponadto stwarza warunki dla alternacji władzy i pozwala zyskać zaufanie wyborców (Linz, 1994, s. 17).

Zagadnienie wyborów na poziomie lokalnym zostało przeanalizowane przez wielu badaczy. Kwestie wielokadencyjności prezydentów miast również podjęto w badaniach naukowych (Gendźwiłł, 2010, s. 99–120; Drzonek, 2013). Naukowcy zajmowali się także pozostawianiem rządzących na kolejną kadencję jako możliwą konsekwencją zmiany ordynacji wyborczej z 2002 r. dotyczącej wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Podemski, 2015, s. 351–368) oraz wpływem afiliacji partyjnej na długość urzędowania poszczególnych prezydentów miast (Drzonek, 2016, s. 81–89). W publikacjach naukowych zawarto również analizę projektów dotyczących ustawowego ograniczenia kadencyjności w celu udoskonalenia standardów demokracji lokalnej (Kowalik, 2015, s. 159–176) oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego (Kowalik, 2016, s. 51–66). Badano także różnego rodzaju zależności dotyczące sprawowania władzy przez wójtów, np. pomiędzy czasem trwania rządów a dochodami gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (Bartnicki, 2015, s. 58–75), oraz zastanawiano się, czy wójt jest bardziej liderem politycznym czy menadżerem (Lipska, 2008). W literaturze znaleźć można również rozważania na temat roli (pozycji) wójta w postępowaniu administracyjnym dotyczącym interesu prawnego gminy (Kubalski, 2008, s. 72–85).

Celem artykułu jest zbadanie, czy występują zależności między długością sprawowania urzędu przez wójtów (reelekcją, wielokadencyjnością) a ich wiekiem, płcią i wykształceniem oraz miejscem wyboru (kryterium geograficzne: podział na województwa). Badanie przeprowadzono na podstawie analizy danych zastanych, tj. wyników wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach 2002–2014. Przyjęte ramy czasowe pozwalają na wyodrębnienie „wiecznych wójtów”, którzy swój urząd sprawowali w tym samym miejscu przez minimum trzy następujące po sobie kadencje. Ponadto podyktowane są tym, że w 2002 r. miała miejsce zmiana systemu wyborczego w zakresie elekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (wprowadzenie większościowego systemu wyborczego). Pozwala to uzyskać porównywalne wyniki w okresie 12 lat (czyli 4 kolejnych kadencji) funkcjonowania systemu.

Główna teza jest następująca: zjawisko wielokadencyjności wśród wójtów jest powiązane z płcią (potencjalnie większy odsetek mężczyzn, którzy wygrywają kolejne wybory), wiekiem (im starszy kandydat, tym większe szanse na ponowny wybór) oraz wykształceniem (większe szanse na wygraną i reelekcję mają osoby z wyższym wykształceniem). Hipotetycznie przyjęto ponadto, że szanse na reelekcję mogą być zależne od miejsca wyboru i sprawowania urzędu (kryterium geograficzne).

## Specyfika wyborów lokalnej egzekutywy: wójt, burmistrz, prezydent miasta

Egzekutywa jest „częścią władzy odpowiedzialną za realizowanie lub wdrażanie polityki” (Heywood, 2006, s. 412). W praktyce konkretne kompetencje władzy wykonawczej są złożone i zależne od jej struktury. Należy również uczynić rozgraniczenie między sferą czysto „polityczną” i sferą „urzędniczą”, czyli administracyjną (Heywood, 2006, s. 447).

Klasyczna definicja samorządu podkreśla, że dzięki niemu

rzadzimy sami sobą. Kiedy jednak stosujemy to pojęcie do realnego świata, musi być określone empirycznie. Jest to niezbędne dla stwierdzenia natężenia samorządu, tzn. czy i w jakim stopniu słowo to ma zastosowanie (do swoich punktów odniesienia) w silnym albo słabym sensie. (...) Samorząd ma natężenie maksymalne, albo tym większe, im bardziej rządzenie odpowiada temu, co wyraz ten dosłownie oznacza. Przeciwnie – samorząd ma minimalne natężenie, gdy punkt odniesienia w bardzo niewielkim stopniu przypomina to, co „rządzenie” wyraża (Sartori, 1994, s. 89).

Dodatkowo zauważa się, że natężenie samorządności jest odwrotnie proporcjonalne do zakresu przestrzennego (kryterium geograficzne) samorządu oraz czasu rządzenia (kryterium czasowe) (Sartori, 1994, s. 90–91).

Reforma samorządowa z 1990 r. zniósła monopol partii na kreację lokalnego aparatu politycznego, wprowadzając demokratyczny model cyklicznego wyboru władzy lokalnej (Zieliński, 1996, s. 38), która tym samym została poddana kontroli mieszkańców. Tak tworzono fundament pluralistycznego społeczeństwa w Polsce oraz umożliwiano obywatelom aktywność społeczną (Sarnecki, 2008, s. 12). Teoretycznie bowiem na poziomie lokalnym łatwiej można dostrzec przejawy rozwoju demokracji: różne przykłady aktywizacji politycznej w środowiskach lokalnych,

decydowanie przez samych obywateli o własnych sprawach, rozwiązywanie problemów we własnym otoczeniu. Samorząd terytorialny wpływa więc na zwiększanie procesów demokratyzacji (Sobociński, 1995, s. 22).

Wybory poszczególnych organów samorządowych przebiegają z wykorzystaniem odmiennych ordynacji wyborczych (Wojtasik, 2012, s. 254). W przypadku wyborów do rad gmin obowiązuje ordynacja proporcjonalna i ordynacja większościowa, do rad powiatów i sejmików wojewódzkich – ordynacja proporcjonalna, natomiast przy wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast mamy do czynienia z bezpośrednim wyborem w ordynacji większościowej. Owa bezpośredniość zwiększyła w pewnym stopniu możliwości kreowania lokalnych politycznych liderów (Mazur, 2008, s. 156), a mechanizm ten pozwala na zaangażowanie się w działalność polityczną szerszych kręgów społecznych, a tym samym budowanie świadomego i mającego realny wpływ na rządzenie społeczeństwa obywatelskiego.

Warto podkreślić, że w przypadku elekcji samorządowych (zwłaszcza na poziomach niższych niż sejmik wojewódzki) często występuje zjawisko zwane depolityzacją. Ponadto rola partii politycznych, definicja areny rywalizacji politycznej oraz wymiar personalny polityki kształtowane są odmiennie w zależności od tego, jakie organy się wybiera (Mazur, 2008, s. 154). Ostatni z wymienionych aspektów jest szczególnie istotny przy wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Specyfika elekcji kierowników lokalnej egzekutywy ma spersonalizowany charakter, który przeważnie wynika z tego, że kandydaci i wyborcy pozostają w jednym kręgu, niejako są sobie bliscy. Mniejsze znaczenie mają takie elementy jak przynależność partyjna kandydata, postulaty i obietnice wyborcze prezentowane w kampanii czy wyznawane wartości.

Jeśli chodzi o wskazane wyżej zasady wolnych wyborów, w przypadku elekcji wójtów, istotne – z uwagi na ich specyfikę – wydaje się zwrócenie uwagi na różnicę między wyborami bezpośrednimi a pośrednimi. Bezpośredniość zakłada bowiem jednostopniowość wyborów: zwycięzcy zostają wyłonieni na skutek zindywidualizowanej decyzji, bez udziału organu pośredniczącego (Chmaj, Skrzydło, 2008, s. 55).

W 2002 r. przyjęto ustawę dotyczącą sposobu wyłaniania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (organów wykonawczych samorządu na poziomie gmin) (Dz.U., 2010). Wprowadzenie wyborów powszechnych na te stanowiska ma określone konsekwencje (Antoszewski, 2012, s. 174). Pierwszą z nich jest możliwość wystąpienia sytuacji, w której większość w radzie jest reprezentowana przez inne środowisko polityczne niż zwycięzca wyborów na organ wykonawczy (który, inaczej mówiąc, nie posiada „zaplecza” politycznego w radzie, a tym samym musi wybrać odpowiedni do tego stanu rzeczy sposób sprawowania władzy, np. stworzyć koalicję lub funkcjonować w warunkach opozycyjnych). Po drugie, rada utraciła zdolność odwołania organu wykonawczego. Można jedynie przeprowadzić referendum (Dz.U., 2016) z inicjatywy samej rady gminy lub mieszkańców.

## Wójtowie w gminach – charakterystyka urzędu po reformie samorządowej

W polskim ustawodawstwie gmina stanowi – obok powiatów i województw – podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. W ustawie zasadniczej przyjęto, że „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (Dz.U., 2009).

W ustawie o samorządzie gminnym (Dz.U., 2017) określono też, że wójt jest organem wykonawczym w gminie wiejskiej (art. 26), a jego działalność kontroluje rada gminy (art. 18). Wójt wykonuje uchwały rady gminy oraz wypełnia zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1). Do jego obowiązków należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy wraz z określeniem sposobu ich wykonywania, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu oraz zatrudnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 1). Ponadto zajmuje się bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31). Opracowuje również plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje pogotowie przeciwpowodziowe i alarm przeciwpowodziowy (art. 31a). Inne zadania wójta, wynikające z odrębnych przepisów, dotyczą m.in. ochrony środowiska i zamówień publicznych (Kunysz, 2012, s. 58–76). Należy też pamiętać, że wójt jest funkcjonariuszem publicznym oraz kierownikiem urzędu stanu cywilnego (Szewc, Szewc, 2006, s. 61).

Z perspektywy czasu reforma samorządowa jest oceniana różnie, często bardzo negatywnie. Jeden z głównych jej inicjatorów i twórców Jerzy Regulski po 15 latach od jej przeprowadzenia krytycznie oceniał niektóre jej efekty (Regulski, 2005, s. 94). Jego zastrzeżenia wiązały się w szczególności ze słabym rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Warto tutaj wspomnieć o samej idei budowy społeczeństwa obywatelskiego (jej modelowych założeniach), zgodnie z którą mieszkańcy są nie tylko odbiorcami (klientami) produktów i usług władzy lokalnej, lecz również świadomymi obywatelami (Stewart, Clarke, 1987).

Bardzo negatywnie zostały ocenione regulacje dotyczące relacji między wójtem a radą gminy. Intencją twórców ustawy samorządowej było ustanowienie wójta jednoczesnym szefem organu władzy wykonawczej w gminie oraz przewodniczącym rady gminy (w nawiązaniu do historycznego, przedwojennego organu w Polsce – przełożonego gminy). Trzeba jednak zaznaczyć, że w wielu krajach zachodnich również funkcjonuje takie rozwiązanie (Kulesza, 2005, s. 2).

Według założeń reformy samorządowej z 1990 r. wójt miał być liderem politycznym i przewodzić radzie, natomiast sekretarz kierować urzędem jako menadżer. Doszło jednak do tego, że wójt stał się kierownikiem urzędu, a dodatkowo stworzono funkcję przewodniczącego rady gminy. W efekcie zdarzają się konflikty (często o charakterze bardziej ambicjonalnym aniżeli merytorycznym) pomiędzy wójtem a przewodniczącym rady gminy, związane z kompetencjami i prestiżem, co doprowadza niekiedy do paraliżu samorządu (Regulski, 2005, s. 116–117). Słuszne wydają się zatem wszelkie próby połączenia obydwu funkcji, co ma wpłynąć na efektywność zarządzania gminą. Warto dodać, że na oba organy przeprowadza się powszechne wybory, a tym samym władza wójta oraz władza rady gminy posiada bezpośrednią legitymację polityczną.

## „Wieczni wójtowie” – uwagi terminologiczne i metodologia

Wybory na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbywają się w systemie większości względnej w dwóch turach. W przypadku nieuzyskania w pierwszej turze poparcia przekraczającego 50% (oddanych ważnych głosów) przez żadnego z kandydatów odbywa się druga tura, w której wybiera się pomiędzy dwoma osobami z największą liczbą głosów w pierwszej turze (Dz.U., 2010).

Na potrzeby przeprowadzonych badań przyjęto, że wielokadencyjność wójta (uzyskanie tytułu „wiecznego wójta”) ma miejsce, jeśli kandydat zostaje zwycięzcą co najmniej trzy razy w następujących po sobie wyborach na ten sam urząd i w tym samym miejscu. Muszą więc zostać spełnione łącznie cztery warunki:

- minimum trzykrotny wybór (w przypadku dwóch zwycięstw można jeszcze mówić o przypadku czy szczęśliwym zbiegu okoliczności),
- ciągłość sprawowania władzy (nieprzerwanie, czyli w następujących bezpośrednio po sobie kadencjach),
- sprawowanie urzędu w tej samej gminie (wykluczenie przypadków, gdy dana osoba wygrywa po danej kadencji w gminach ościennych, jeśli start i potencjalne zwycięstwo byłoby tam bardziej prawdopodobne),
- pozostawanie na tym samym urządzie (wójtostwo).

Pod uwagę wzięto więc te osoby, które wygrywały wybory na wójta na trzy kolejne kadencje (w latach 2002—2010 lub 2006–2014) lub cztery kolejne kadencje (w latach 2002–2014).

Najważniejszym czynnikiem, który wpływa na ponowny wybór, wydaje się po prostu dobre wypełnianie obowiązków wójta, a tym samym uzyskanie poparcia społecznego. Na poziomie gminy najbardziej widoczne (wysoka transparentność działań) są właśnie efekty działań wójta, a lokalna społeczność może właściwie je ocenić.

Liczy się również kilka innych kwestii, które sprzyjają bądź utrudniają ponowny wybór na urząd (Drzonek, 2013, s. 159–162). W szczególności wymienia się:

- afiliację partyjną lub posiadanie zaplecza politycznego (np. stowarzyszenie lokalne, komitet wyborczy),
- poziom rywalizacyjności wyborczej,
- relacje z lokalnymi liderami opinii,
- model sprawowania władzy.

Z reguły niewielkie znaczenie przypisuje się w przypadku wyborów lokalnych przynależności partyjnej. Im niższy poziom aparatu samorządowego, tym mniej istotna afiliacja partyjna kandydata. Co więcej, często taka przynależność utrudnia wybór. Po części może to wynikać z utrwalonej w społeczeństwie niechęci do instytucji partii, będącej zaszłością („spuścizna”) z poprzedniego systemu, oraz z opisanego wcześniej specyficznego, spersonalizowanego charakteru wyłaniania lokalnych liderów politycznych. Ponadto kandydatowi z ramienia partii politycznej trudniej później być wójtem z uwagi na to, że priorytety partii niekoniecznie są priorytetami mieszkańców (niebezpieczeństwo wystąpienia konfliktu interesów).

Inną możliwością jest wykreowanie zaplecza politycznego w formie stowarzyszenia lokalnego lub komitetu wyborczego. Wtedy kandydat dysponuje sformalizowaną grupą osób go popierających i wspierających w działaniu w czasie kampanii, co dodatkowo stanowi dowód, iż posiada odpowiednie predyspozycje (zdolności przywódcze, organizacyjne, interpersonalne) (Drzonek, 2013, s. 159).

Kolejnym czynnikiem wpływającym na reelekcję jest poziom rywalizacyjności, rozumianej jako różnica w wyniku wyborczym pomiędzy dwoma kandydatami z największym poparciem. Przykładowo: w przypadku znaczącej (dużej) różnicy w poparciu między faworytem kandydującym na wójta a jego głównym kontrkandydatem, rywalizacyjność jest niska, a tym samym im niższy poziom rywalizacyjności, tym większe szanse na reelekcję (Drzonek, 2013, s. 160).

Trzeci ważny czynnik to relacje kandydata na wójta z tzw. lokalnymi liderami opinii (Katz, Lazarsfeld, 2009). Zwolennicy istnienia tej zależności podkreślają, iż liderzy opinii mogą kształtować postawy lokalnych wyborców, a zatem umiejętność współpracy z nimi ułatwia reelekcję. Należy zaznaczyć, że istnieje w takich sytuacjach niebezpieczeństwo nadużyć, gdyż stosunki kandydata na wójta i lidera opinii mogą być interesowne (Drzonek, 2013, s. 160).

Ostatnią kwestią wpływającą na ponowny wybór jest sam sposób sprawowania władzy uzależniony od poparcia politycznego rady gminy. Można wyróżnić trzy przypadki (modele): autonomiczny (zdobycie przez osoby z zaplecza politycznego wójta liczby mandatów zapewniających temu środowisku „samodzielność” w podejmowaniu decyzji – większość bezwzględna w radzie gminy), współzależny (zaplecze polityczne wójta uzyskuje większość zwykłą w radzie gminy) i zależny (brak większości, konieczność tworzenia koalicji w radzie gminy z uwagi na niewielką liczbę członków rady wywodzących się z zaplecza wójta). Łatwo zauważyć, że najkorzystniejszy w przypadku ubiegania się o ponowny wybór jest pierwszy model. W pozostałych wójt powinien wykazać się zdolnością tworzenia koalicji. Jej niejednorodność i złożoność utrudnia sprawne zarządzanie gminą i spowalnia procesy decyzyjne, a w efekcie zmniejsza szanse na zwycięstwo w kolejnych wyborach (Drzonek, 2013, s. 161).

Warto tutaj wspomnieć również o gerrymanderingu, czyli zabiegach i manipulacjach związanych z geografiami wyborczą. W szczególności dotyczy to tworzenia okręgów wyborczych w sposób sprzyjający określonej partii politycznej (metoda „pakowania” i „pękania”) (Bankowicz, 2006, s. 177). W wyborach lokalnych w Polsce kwestie geograficzne mogą mieć mniejsze znaczenie niż w innych krajach Europy z uwagi na ograniczoną rolę, a nawet zainteresowanie partii politycznych w kreacji lokalnych przywódców, niemniej jednak tego typu zabiegi mogą zniekształcać wyniki wyborcze, zwłaszcza w systemach z jednomandatowymi okręgami wyborczymi.

## Zjawisko wielokadencyjności (wśród wójtów) – wyniki wyborcze w latach 2002–2014

Analiza wyników wyborów na wójtów w latach 2002, 2006, 2010 i 2014 umożliwia zbadanie fenomenu wielokadencyjności na podstawie przyjętych założeń. W opisie zjawiska wielokadencyjności nawiązano do wybranych zmiennych, takich jak płeć, wiek i wykształcenie „wiecznych wójtów”, które w mniejszym lub większym stopniu mogą oddziaływać na wynik wyborczy i reelekcję. Ponadto rozważano, czy położenie geograficzne może wpływać na ponowny wybór na urząd wójta (czy wystąpiły miejsca, gdzie to zjawisko występowało częściej).

Zaobserwowano, że w badanym okresie wielokadencyjni wójtowie byli wybierani w sumie w tysiącu przypadkach:

- wybory 2002, 2006 i 2010: 278 wójtów,
- wybory 2006, 2010 i 2014: 235 wójtów,
- wybory 2002, 2006, 2010 i 2014: 487 wójtów.

Na podstawie takiego zestawienia można wnioskować, że im dłuższe rządy, tym większe prawdopodobieństwo reelekcji. Dodatkowo nakłada się na to konserwatyzm mieszkańców wsi i ich brak skłonności do zmian. Wolą ponownie poprzeć aktualnego wójta, jeśli właściwie wykonuje swoje zadania.

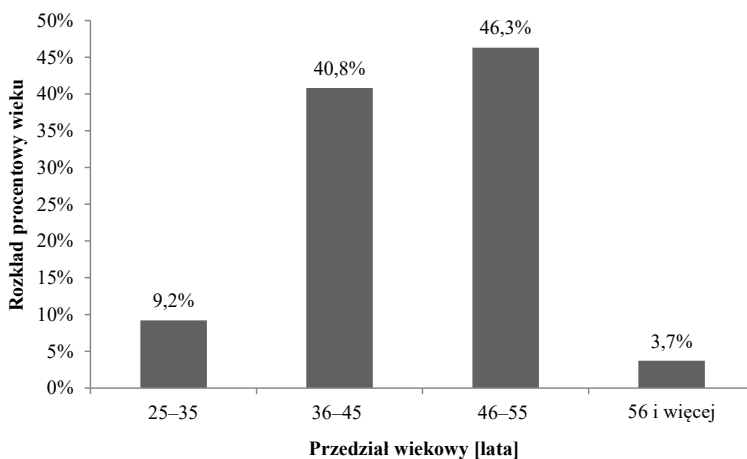
Jeśli chodzi o płeć, zaobserwowano zdecydowaną przewagę mężczyzn. Na 1000 reelekcji tylko w 71 przypadkach „wiecznymi wójtami” były kobiety. Może to wynikać po części z przywiązania wyborców do tradycji i z charakteru polskiego społeczeństwa, ale też wiązać się z tym, że kobiety rzadziej startują w wyborach, gdyż wolą poświęcić się rodzinie. W tradycyjnym społeczeństwie wiejskim postrzega się je przede wszystkim jako matki, a następnie babcie i nie wróży się im kariery politycznej na stanowisku wójta. Ponadto warunek ciągłości (nieprzerwywania) rządzenia jest trudny do spełnienia dla kobiet, które zdecydują się na macierzyństwo i wychowywanie dzieci. Przykładowo: najmłodsza kobieta „wieczny wójt” w momencie pierwszego wyboru miała 31 lat. Jeśli przyjmiemy, że przez okres sprawowania urzędu nie założy rodziny, po 12 latach rządów (wymagane 3 kadencje dla wielokadencyjności) będzie już być może za późno (skończy rządzić w wieku 43 lat). Wiele kobiet nie decyduje się na tego typu karierę polityczną z uwagi na plany macierzyńskie.

Średni wiek badanych wielokadencyjnych wójtów w chwili pierwszego zwycięstwa w wyborach to 45 lat. Generalnie premiowane są więc osoby starsze. Najmłodszy wybrany na wielokadencyjnego wójta miał 25 lat, a najstarszy – 64 lata. Dokładne dane na ten temat zaprezentowano na rysunku 1.

Obserwuje się, że średni wiek dorosłości (36–55 lat) jest najbardziej odpowiedni, aby zostać w przyszłości „wiecznym wójtem”. Wydaje się to uzasadnione, gdyż osoby młode (przedział 25–35 lat) rozpoczynają dopiero życie zawodowe (kończą studia, mając ok. 25 lat) i poszukując własnej drogi, nie biorą pod uwagę lokalnej kariery politycznej. A jeśli nawet zostają wójtami, po pierwszym sukcesie wyborczym mogą stwierdzić, że polityka nie jest tym, czym chcieliby się zajmować, i rezygnują. Dlatego też 35 lat to właściwy wiek do zostania wójtem: ani zbyt wcześnie, z czym wiąże się niestałość, brak wytrwałości i rozpoznania „powołania” życiowego,



ani zbyt późno, gdy dochodzą ograniczenia czysto fizyczne, które przekładają się na trudności w wypełnieniu obowiązków urzędowych. Osoby starsze (powyżej 56 roku) przeważnie ze względu na stan zdrowia, perspektywę rychłej emerytury, chęć spędzenia „jesieni życia” w spokoju, poświęcenia czasu rodzinie, rozwojowi własnych pasji i realizacji zainteresowań w mniejszym stopniu angażują się w życie polityczne. Dlatego najczęściej „wiecznych wójtów” znalazło się w grupach wiekowych 36–45 oraz 46–55 lat; łącznie stanowili oni aż 87,1% wszystkich. Na tej podstawie można stwierdzić, że najodpowiedniejszy moment na rozpoczęcie kariery politycznej na stanowisku wójta to ten z przedziału od ok. 35 do ok. 55 lat.



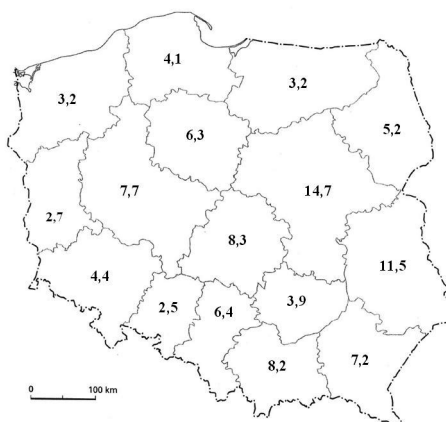
Rysunek 1. Wiek wielokadencyjnych wójtów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (komunikacja osobista, 8.05.2017) – wyniki wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach: 2002, 2006, 2010, 2014.

Jeśli chodzi o wykształcenie, najczęściej w badanej grupie było osób po studiach, które stanowiły ok. 75% ogółu (nieodkładność wyniku jest związana z nieściślościami w danych, mieści się on jednak w granicach przyjętego dopuszczalnego błędu i nie wpływa na ogólną ocenę zjawiska). Pozostałe 25% wójtów posiadało wykształcenie średnie lub – w pojedynczych przypadkach – podstawowe. Co ciekawe, jedynie trzech wójtów w momencie pierwszego wyboru miało (co najmniej) stopień doktora.

Kryterium geograficzne – podział na województwa – pozwala na określenie potencjalnych zależności pomiędzy miejscem występowania (wyboru) a badanym zjawiskiem. Na rysunku 2 przedstawiono procentowy rozkład występowania wielokadencyjnych wójtów z podziałem na województwa.

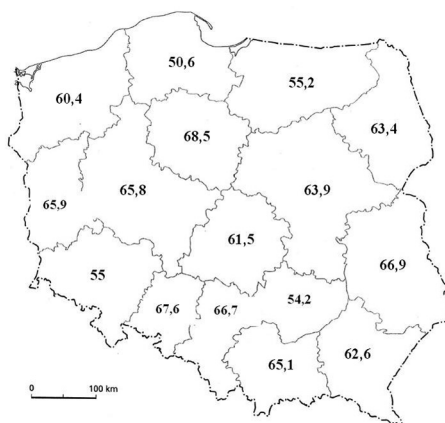
Największy odsetek wielokadencyjnych wójtów pojawił się w województwach mazowieckim (14,7% wszystkich), lubelskim (11,5%) i łódzkim (8,3%). Najmniej zaś ich było w województwach polskim (2,5% ogółu), lubuskim (2,7%) oraz zachodniopomorskim (3,2%).



Rysunek 2. Wielokadencyjni wójtowie w poszczególnych województwach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (komunikacja osobista, 8.05.2017) – wyniki wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach: 2002, 2006, 2010, 2014.

Na uzyskane wyniki po części mogą mieć wpływ uwarunkowania historyczne. Granice zaborów, z czym wiąże się specyfika życia i rozwoju pod okupacją, w pewnym stopniu oddziałują na sposób głosowania. Tereny dawnego zaboru rosyjskiego odznaczają się najwyższym odsetkiem wielokadencyjnych wójtów, natomiast na obszarach byłego zaboru pruskiego (zwłaszcza w województwach przygranicznych) ten odsetek jest najniższy.



Rysunek 3. Wskaźnik wielokadencyjności wójtów w poszczególnych województwach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (komunikacja osobista, 8.05.2017) – wyniki wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach: 2002, 2006, 2010, 2014.

W kolejnym zestawieniu wskazano, jak kształtuje się w poszczególnych województwach stosunek „wiecznych wójtów” do ogółu włodarzy gmin wiejskich w danym województwie. Badano więc wskaźnik występowania wielokadencyjnych wójtów w podziale na województwa (procent „wiecznych wójtów” w danym województwie w stosunku do ogółu wójtów z tego samego, danego województwa). Wyniki zostały zaprezentowane na rysunku 3.

Średni poziom wskaźnika wynosi 62,7%. Najniższy poziom odnotowano w województwach pomorskim (50,6%), świętokrzyskim (54,2%), dolnośląskim (55%) i warmińsko-mazurskim (55,2%). Największy odsetek „wiecznych wójtów” w stosunku do wszystkich wójtów z danego województwa wystąpił w województwach kujawsko-pomorskim (68,5%), opolskim (67,6%), lubelskim (66,9%) oraz śląskim (66,7%). Można stwierdzić, że liczba gmin wiejskich w województwie w pewnym stopniu wpływa na możliwość reelekcji. W województwach o mniejszej liczbie gmin wiejskich (województwa: pomorskie, warmińsko-mazurskie, dolnośląskie, świętokrzyskie) stwierdzono niższy poziom występowania zjawiska wielokadencyjności. Nie jest to jednak znacząca zależność. Wyjątek stanowi województwo opolskie, gdzie wskaźnik był na jednym z najwyższych poziomów (67,6%), choć jest tam najmniej gmin wiejskich.

## Podsumowanie – wnioski

Większość uzyskanych wyników potwierdza wcześniejsze przypuszczenia, wynikające zarówno z rozważań teoretycznych, jak i z analizy danych zastanych z wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (z wyodrębnieniem tylko wójtów) w latach 2002–2014.

Potwierdzają one tezę o występowaniu zależności między reelekcją a wiekiem, płcią i wykształceniem wójtów w momencie pierwszego zwycięstwa w wyborach na wójta. Sylwetka dominujących kandydatów (którzy okazywali się w przyszłości „wiecznymi wójtami”) jest następująca: mężczyzna z wyższym wykształceniem, mający od 35 do 55 lat. Wydaje się więc uzasadnione stwierdzenie, że prawdopodobieństwo wyboru i reelekcji wzrasta wraz z wiekiem i poziomem wykształcenia, a także że łatwiej zostać „wiecznym wójtem” mężczyźnie niż kobiecie.

Hipoteza o oddziaływaniu miejsca wyboru i sprawowania urzędu wójta (w podziale na województwa – kryterium geograficzne) została odrzucona. Nie występują widoczne zależności. Można jedynie stwierdzić, że w pewnym stopniu liczba gmin wiejskich w danym województwie wpływa na możliwość reelekcji, tj. w przypadku mniejszej liczby gmin wiejskich minimalnie zmniejsza się prawdopodobieństwo reelekcji. Dodatkowo występuje minimalny podział na linii wschód–zachód oraz północ–południe. W gminach wiejskich województw zachodnich i północnych odnotowuje się niższy odsetek przypadków reelekcji niż w gminach wiejskich w województwach na wschodzie i południu Polski. Ponadto można wskazać, że zjawisko wielokadencyjności występuje w mniejszym stopniu – w stosunku do pozostałych województw – na terenach dawnego zaboru pruskiego w gminach wiejskich województw przygranicznych (warmińsko-mazurskie, pomorskie i dolnośląskie).

## Bibliografia

- Antoszewski, A. (2006). Systemy wyborcze. W: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Systemy polityczne współczesnej Europy* (s. 193–219). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Antoszewski, A. (2012). *System polityczny RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bankowicz, M. (2006). *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bartnicki, S. (2015). Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wylanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane cechy gmin. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Acta Politica*, 3 (33), 58–75. DOI: 10.18276/ap.2015.33-03.
- Chmaj, M., Skrzydło, W. (2008). *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Drzonek, M. (2013). *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Dante.
- Drzonek, M. (2016). Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014 r. *Przegląd Politologiczny*, 1, 81–89. DOI: 10.14746/pp.2016.21.1.6.
- Dz.U. (2009). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946.
- Dz.U. (2010). Ustawa z 20.06.2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1191.
- Dz.U. (2016). Ustawa z 15.09.2000 o referendum lokalnym. Dz.U. 2016, poz. 400, 850.
- Dz.U. (2017). Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2017, poz. 730, 935.
- Genđzwił, A. (2010). Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (40), 99–120.
- Haman, J. (2003). *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Heywood, A. (2006). *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Katz, E., Lazarsfeld, P.F. (2009). *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. New York–London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Kowalik, J. (2015). Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). *Polityczne Preferencje*, 10, 159–176. DOI: 10.6084/m9.figshare.2059458.
- Kowalik, J. (2016). Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 51–66. DOI: 10.18276/ap.2016.37-04.
- Kubalski, G.P. (2008). Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy. *Samorząd Terytorialny*, 1-2, 72–85.
- Kulesza, R. (2005). *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*. Pobrane z: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf> (25.08.2017).
- Kunysz, J. (2012). Wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ podatkowy (wybrane zagadnienia). *Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, 2 (27), 58–76.
- Linz, J.J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy. Does It Make a Difference? W: J.J. Linz, A. Valenzuela (red.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (s. 3–27). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipska, A. (2008). Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menedżerowie? W: S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej* (s. 488–500). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mazur, M. (2008). Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP. W: E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty* (s. 139–175). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Podemski, K. (2015). Deficyt obywatelstwa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3 (77), 351–368. DOI: 10.14746/rpeis.2015.77.3.24.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Wydawnictwo Rosner & Wspólnicy.
- Rohde, D.W. (1991). *Party and Leaders in the Postreform House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sarnecki, P. (2008). Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych. W: M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki* (s. 11–24). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Sartori, G. (1994). *Teoria demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sobociński, A.W. (1995). Samorząd a demokracja. W: S. Sobociński (red.), *Teoria i praktyka polityki. Materiały i studia Nr 1* (s. 21–29). Toruń: Wydawnictwo Marszałek.
- Stewart, J., Clarke, M. (1987). *The Public Orientation and the Citizen*. Luton: Local Government Public Board.
- Szewc, A., Szewc, T. (2006). *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Wojtasik, W. (2012). *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Zieliński, E. (1996). Przekształcenia ustrojowo-polityczne w Polsce. W: E. Zieliński (red.), *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej* (s. 21–42). Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.
- Żukowski, A. (2005). Wybory. W: S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski (red.), *Podstawowe kategorie polityki* (s. 270–275). Olsztyn: Wydawnictwo Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

## Cytowanie

- Mazurkiewicz, B. (2018). Wieczni wójtowie” – zjawisko wielokadencyjności w gminach wiejskich. Analiza wyników wyborów w latach 2002–2014. *Acta Politica Polonica*, 1 (43), 75-87. DOI: 10.18276/ap.2018.43-07.