

**MARTYNA KOPCIŃSKA**

Uniwersytet Warszawski

## **WŁADZA PODZIELONA W POLSKICH GMINACH – CHARAKTERYSTYKA ZJAWISKA\***

### **Divided Government in Polish Municipalities: Characteristics of the Phenomenon**

The article discusses the specificity of horizontal power relations at the municipal level in Poland. The considerations focus on the political situation in which the municipal mayor is a representative of a different electoral committee than the majority of representatives in the municipal council. This situation is defined as divided government. The author outlines the historical and legal context of the emergence of divided government. She indicates the institutional causes of the phenomenon, including legal mechanisms that block the formation of divided government systems. She also describes the influence of the electoral system on the formation of divided government. Moreover, the scale and spatial distribution of the phenomenon are shown and the municipalities in which this system of power functions are characterised. The results of the local government elections that took place in Poland between 2010 and 2014 are analysed.

Keywords: divided government, municipality, horizontal power relations, local government.

### **WSTĘP**

Co cztery lata<sup>1</sup> odbywają się wybory do organów wykonawczych i stanowiących w polskich gminach. Prawie dwa i pół tysiąca samo-

---

\* Artykuł został przygotowany w ramach projektu „Władza podzielona w polskich gminach” realizowanego dzięki grantowi Narodowego Centrum Nauki (umowa nr UMO-2017/27/N/HS5/01021).

<sup>1</sup> Przed wprowadzeniem *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*.

rządów lokalnych wybiera swoich reprezentantów, którzy z założenia przez całą kadencję będą pełnić władzę. W skali całego kraju Polacy w 2014 roku wybrali ponad 39 500 radnych oraz 2478 wójtów/burmistrzów/prezydentów<sup>2</sup>, w tym niespełna 36 proc. (889) wójtów podczas drugiej tury wyborów<sup>3</sup>. Wybory naszych reprezentantów w ciągu ostatnich lat organizowane były w różny sposób. Odmienny był zarówno system wyborczy w elekcjach radnych, ale także sposób wyboru przedstawicieli władzy wykonawczej. Na obowiązujący do 2014 roku system wpływ miał wprowadzony w 2011 roku *Kodeks wyborczy*<sup>4</sup>, który podtrzymał postanowienia dotyczące wyborów wójtów wynikające z ustawy z 2002 roku o ich bezpośrednim wyborze oraz określał sposób wyboru radnych. Przy tak skonstruowanym instytucjonalno-prawnym układzie władzy relacje na linii władza uchwałodawcza a wykonawcza, czyli horyzontalne relacje władzy, mogą kształtować się co najmniej na trzy sposoby:

- w wyniku decyzji wyborców w radzie gminy nie konstytuuje się większość radnych reprezentujących jeden komitet wyborczy (rada jest rozdrobniona);
- w drodze wyborów konstytuuje się większość radnych reprezentująca ten sam komitet co wójt (większość wójta);
- w drodze wyborów konstytuuje się większość radnych reprezentująca inny, często opozycyjny, komitet względem wójta.

W artykule uwagę skoncentruję na trzecim z opisanych układów. Tak zdefiniowaną sytuację określam terminem *divided government* – władza podzielona. Termin ten pochodzi z praktyki politycznej Stanów Zjednoczonych i w tamtejszych warunkach opisuje sytuację, gdy jedna partia kontroluje władzę wykonawczą, a opozycyjne stronnictwo – władzę ustawodawczą. W literaturze przedmiotu władzę podzieloną określa się także mianem lokalnej koabitacji<sup>5</sup>. Jednakże w moim przekonaniu termin ten nie w pełni odnosi się do zaobserwowanej relacji. Kohabitacja wywodzi się z francuskiego systemu półprezydenckiego i określa sytuację, gdy prezydent i premier (rząd) są reprezentantami opozycyjnych obozów. Co istotne, podział wewnątrz władzy francuskiej odbywa się w obrębie władzy wykonawczej, dlatego też niepre-

---

<sup>2</sup> Ilekroć w artykule będzie mowa o wójcie, należy przez niego rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

<sup>3</sup> Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*.

<sup>5</sup> M. Sidor, K.A. Kuć-Czajkowska, J. Wasil, *Wpływ rozwiązań przyjętych w Kodeksie wyborczym na zjawisko koabitacji w gminach*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3(13), s. 151–164.

cyzyjnym byłoby przeskalowanie terminu na gminne relacje pomiędzy radą a wójtem.

Dlaczego zagadnienie władzy podzielonej jest ciekawe na szczeblu lokalnym i wymaga dogłębnego opracowania? W 2002 roku P. Mouritzen i J. Svava<sup>6</sup> opracowali klasyfikację modeli samorządowych opartą na horyzontalnych relacjach władzy szczebla gminnego. Wyznaczyli w ten sposób:

- Model komisji i lidera – lider kompetencje wykonawcze dzieli z organem kolegialnym, niekoniecznie posiada silną pozycję formalną, może być tylko przewodniczącym rady samorządowej. Ten model odnosi się m.in. do Szwecji, Anglii oraz Serbii.

- Model kolektywny, gdzie organ wieloosobowy (rada) skupia władzę, aczkolwiek lider może zbudować swoją silną pozycję dzięki cechom osobistym. Reprezentują go samorządy m.in. Czech, Belgii oraz Szwajcarii.

- Model rada–manager – wpływ na politykę ma zatrudniony przez radę profesjonalny urzędnik. Jest on zazwyczaj stosowany w amerykańskich miastach.

- Model silnego przywództwa politycznego – gdzie wódarz pochodzi z powszechnych wyborów, uzyskuje większość w radzie i kontroluje lokalną administrację. Do tego modelu zostali przypisani liderzy m.in. z Włoch, Hiszpanii, większości niemieckich jednostek oraz z Polski.

Wskazane modele były związane z tradycyjnym podziałem Europy na Północną i Południową. Silna pozycja lidera, choć zazwyczaj wybieranego w sposób pośredni, charakteryzowała kraje południa. Model kolektywny był zaś obserwowany najczęściej na północy. Natomiast występujący w ostatnich latach trend wprowadzenia bezpośrednich wyborów egzekutywy w elekcjach lokalnych zaburzył istniejący podział. Bezpośredni wybór organu wykonawczego został wprowadzony także w polskim systemie samorządowym, co znalazło odzwierciedlenie w przywołanej klasyfikacji. Jednakże w polskich uwarunkowaniach prawnych model silnego przywództwa nie zawsze jest osiągalny. Wydaje się, że badacze powinni zastrzec, że w Polsce nie w każdym przypadku wódarz uzyskuje poparcie większości radnych zasiadających w organie kolegialnym. Jeśli wójt nie uzyska większości w radzie, pozycja organu wykonawczego prawdopodobnie ulega osłabieniu. Dlatego też obserwujemy rozdźwięk pomiędzy klasyfikacją polskiego modelu samorządowego a lokalną praktyką. Celem artykułu jest zatem określenie specyfiki formowania się władzy podzielonej w Polsce. Zarysowany

---

<sup>6</sup> P. Mouritzen, J. Svava, *Leadership in the Apex. Politicians and Administrations in Western Local Government*, University of Pittsburgh Pre 2002.

zostanie zarówno kontekst historyczno-instytucjonalny powstawania władzy podzielonej, by pokazać, od kiedy możemy obserwować rzeczony układ w kraju. Opisane zostaną także mechanizmy blokujące powstawanie analizowanych układów władzy po to, by wskazać, jakie rozwiązania mogłyby zostać wprowadzone, aby zagwarantować silną pozycję włodarza. Pamiętając, że kształt ordynacji wyborczej zależy od decyzji ustawodawcy, wskazany zostanie wpływ systemu wyborczego na częstotliwość powstawania władzy podzielonej. W konsekwencji poznamy skalę oraz cechy gmin, w których układ ten najczęściej się pojawia.

Aby ustrukturalizować wywód, artykuł podzieliłam na części. W pierwszej zostanie zarysowana historia systemu władzy samorządowej z perspektywy relacji pomiędzy organami gminnymi, która pokaże, od kiedy możemy w Polsce obserwować zjawisko władzy podzielonej. Następnie omówione zostaną prawno-instytucjonalne przyczyny tworzenia władzy podzielonej wraz ze specyfiką mechanizmów blokujących powstawanie analizowanych układów władzy. W kolejnej części artykułu czytelnik znajdzie odpowiedź na pytania: jaka jest skala zjawiska władzy podzielonej, w jakich gminach władza podzielona pojawia się częściej i z czego to wynika? Novum w niniejszych rozważaniach niewątpliwie stanowi analiza wpływu systemu wyborczego na formowanie się władzy podzielonej w polskich gminach. W prowadzonych dotychczas badaniach szczebla gminnego podejmowane analizy dotyczyły przede wszystkim wpływu wprowadzenia *Kodeksu wyborczego* na formowanie się koabitacji oraz skali zjawiska, choć liczonej na podstawie innych założeń<sup>7</sup>.

## HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA POWSTAWANIA WŁADZY PODZIELONEJ

Warunkiem *sine qua non* powstawania władzy podzielonej w gminach jest bezpośredni wybór organów lokalnych. W okolicznościach, gdy organy są mianowane przez władze centralne lub wójt wyłoniony jest przez organ kolegialny, powstawanie układów władzy podzielonej jest w zasadzie niemożliwe. Dokonywane w wyborze pośrednim wskazanie kandydata jest już *de facto* efektem porozumienia zawiązanego w organie. Analizę relacji na linii rada-wójt na przestrzeni lat w Polsce ujęłam w tabeli 1. Jej celem jest wskazanie od kiedy, w zasadzie,

---

<sup>7</sup> M. Sidor, K.A. Kuć Czajkowska, J. Wasil, *Koabitacja na poziomie gminnym*, Warszawa 2018.

TABELA 1

Ewolucja modelu systemu samorządowego uwzględniająca możliwość formowania się władzy podzielonej

Nazwa aktu prawnego wraz z czasem wprowadzenia	Relacja organów władzy	Dodatkowe informacje	Możliwość formowania władzy podzielonej
1	2	3	4
27 listopada 1918 Dekret Piłsudskiego <sup>a</sup>	Funkcjonują rady gminne złożone z 12 radnych oraz wójta wybieranych przez Zgromadzenie Gminne (prawo do udziału w Zgromadzeniu mieli co najmniej 21-letni obywatele, 6 miesięcy zamieszkujący w gminie).	Wójt jest przewodniczącym Rady Gminnej.	Nie, funkcjonuje jeden organ.
4 lutego 1919 Dekret Piłsudskiego (Dekret o samorządzie miejskim)	Magistrat (złożony z burmistrza/ prezydenta <sup>b</sup> , jego zastępcy i ławników) – organ wykonawczy i zarządzający; Rada Miejska, członkowie wybierani bezpośrednio przez mieszkańców.	Zwierzchnictwo instytucji administracji rządowej.	Nie, dwa ciała kolegialne.
26 września 1919 rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o samorządzie gminnym	Rady Gminne – kolegialne organy stanowiące i kontrolne oraz kolegialny organ wykonawczy – Zarząd Gminny z wójtem na czele.	Rozporządzenie obowiązywało na terenach wschodnich.	Nie, dwa ciała kolegialne.
23 marca 1933 Ustawa scaleniowa; Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego/ zarówno w miejskich, jak i wiejskich gminach	Zarząd – organ wykonawczy; skład: wójt, podwójci oraz dwóch ławników (w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców trzech), których wybierali radni w tajnym głosowaniu większości głosów; Rada Gminna – organ uchwałodawczy i kontrolujący, skład: wójt (przewodniczący), podwójci (zastępcy wójta), ławnicy (członkowie zarządu gminy) oraz radni (12 w małych gminach do 5 tys.; 16 radnych w gminach 5–10 tys. i 20 radnych w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców). Radni wybierani przez gminne kolegia	5-letnia kadencja obu organów.	Nie.

1	2	3	4
<p>1 stycznia 1944 – status tymczasowy rad narodowych, 22 lipca 1944 Manifest PKWN – terenowe rady narodowe, Dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, a w zasadzie 11 września 1944</p> <p>Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, kontynuacją jest Ustawa z 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych</p> <p>Ustawa z 22 listopada 1973 roku o zmianie ustawy o radach narodowych</p>	<p>wyborcze składające się z radnych gromadzkich lub ich delegatów, sołtysów oraz podsołtysów gromad. Mieszkańcy wyłaniali członków Rady Miejskiej, którzy to powoływali organ zarządzający – Zarząd.</p> <p>Rady narodowe – organy uchwałodawcze; zarządy miast z prezydentami/burmistrzami; zarządy gminne z wójtami – organy wykonawcze.</p>	<p>Członkowie rad narodowych byli delegowani przez kierownictwo partii komunistycznej.</p> <p>Zasada podwójnego podporządkowania</p>	<p>Nie.</p> <p>Nie.</p> <p>Nie.</p>

1	2	3	4
<p>Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym; Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin</p>	<p>Zarząd gminy powoływany przez radę gminy, organ kolegialny. Mogło się zdarzyć, że zarząd tracił poparcie większości w radzie. Jednakże wybór władz dokonywany był w sposób pośredni oraz był to organ kolegialny.</p> <p>Rada gminy wybierana w wyborach równych, tajnych, bezpośrednich. W gminach do 40 000 mieszkańców elekcje odbywają się w systemie większościowym (JOW), w miastach powyżej tej liczby mieszkańców w systemach proporcjonalnych.</p>		<p>Nie, aczkolwiek okres ten charakteryzował się dużą niestabilnością.</p>
<p>Ustawa z 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw</p>	<p>Zarząd gminy powoływany przez radę gminy, organ kolegialny.</p> <p>Rada gminy wybierana w wyborach równych, tajnych, bezpośrednich. W gminach do 20 000 mieszkańców elekcje odbywają się w systemie większościowym (JOW); w miastach powyżej tej liczby mieszkańców w systemach proporcjonalnych.</p>		<p>Nie.</p>
<p>Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta; Ustawa z 11 kwietnia 2008 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw</p>	<p>Ustawa zlikwidowała zarząd gminy, zastępując go jednoosobowym organem wykonawczym – wójt/burmistrz/prezydent, wybieranym w wyborach bezpośrednich. Burmistrz – wówczas, gdy siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium danej gminy. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców – prezydent miasta, w pozostałych gminach – wójt.</p> <p>Rady gminy – w gminach do 20 000 mieszkańców – części elekcji odbywają się w systemie większościowym (JOW), części w okręgach wielomandatowych; w miastach powyżej tej liczby mieszkańców w systemach proporcjonalnych.</p>		<p>Tak.</p>

1	2	3	4
<p>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy</p> <p>Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych</p>	<p>Bezpośredni wybór organu wykonawczego – wójta/burmistrza/prezydenta.</p> <p>Rady gmin – w gminach nie posiadających statusu miast na prawach powiatu wybory odbywają się w systemie większościowym (JOW), w miastach na prawach powiatu w systemie proporcjonalnym.</p> <p>Bezpośredni wybór organu wykonawczego;</p> <p>Rady gmin – powrót do wielkościowego kryterium – gminy poniżej 20 tysięcy mieszkańców organizują elekcje w systemie większościowym (JOW), natomiast powyżej w systemie proporcjonalnym.</p>	<p>Wydłużenie kadencji organów do 5 lat.</p>	<p>Tak.</p> <p>Tak.</p>

<sup>a</sup> Władza na terytorium Królestwa Polskiego.

<sup>b</sup> Tam, gdzie miasta zostały wydzielone z powiatu.

Źródło: Opracowanie własne.



możemy mówić o formowaniu się władzy podzielonej. W zestawieniu nie znalazły się informacje o ustawach, które zasadniczo nie zmieniły systemu wyboru władz lokalnych lub relacji pomiędzy organami.

W polskich warunkach samorządowych sytuacja, gdy wójt jest reprezentantem innej opcji politycznej niż większość radnych zasiadających w radzie jest zasadniczo możliwa od 2002 roku, kiedy to został wprowadzony bezpośredni wybór egzekutywy. Mamy więc unikatową możliwość obserwowania, jak tworzy się władza podzielona w Polsce na szczeblu gminnym.

### MECHANIZMY BLOKUJĄCE POWSTAWANIA WŁADZY PODZIELONEJ

Zjawisko władzy podzielonej w gminach wydaje się nie być układem pożądanym. Wynika to między innymi z faktu, że opozycyjność jednoznacznie kojarzona jest z konfliktem lub impasem decyzyjnym. Aby „uchronić” lokalne demokracje przed rzeczoną sytuacją stosowane są różne rozwiązania – najczęściej prawne, których celem jest zmniejszenie lub wyeliminowanie prawdopodobieństwa tworzenia się władzy podzielonej. Stąd rozwiązania mogą być dwojakie: te, które nie dopuszczają do powstania władzy podzielonej, oraz te, które jedynie starają się ograniczyć jej powstawanie. Te silne mechanizmy obserwowaliśmy m.in. po 1993 roku we włoskich gminach<sup>8</sup>, gdzie burmistrz wybierany był w sposób bezpośredni, a partia związana ze zwycięzcą miała zagwarantowane 60 proc. mandatów w radzie<sup>9</sup>. W polskim systemie mechanizmy blokujące nie są aż tak silne, choć można znaleźć rozwiązania, których celem jest zmniejszenie prawdopodobieństwa tworzenia się zjawiska władzy podzielonej. Pierwszym z nich jest organizowanie wyborów organu wykonawczego, jak i uchwałodawczego w tym samym dniu, a reprezentanci wybierani są na tę samą kadencję. Można więc zakładać, że wśród wyborców nastroje i preferencje polityczne nie powinny zmieniać się, ponieważ do jednego, jak i drugiego głosowania uprawniony jest ten sam elektorat. Wyborca powinien głosować spójnie, nie dzieląc głosu pomiędzy inne komitety. Drugi mechanizm blokujący wynika z *Kodeksu wyborczego*, a konkretniej z art. 478 § 2.

---

<sup>8</sup> L. Bobbio, *Italy: After the Storm*, w: *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, eds. B. Denters, L. Rose, London 2005, s. 6–24.

<sup>9</sup> Radni wybierani są w systemie proporcjonalnym w systemie zamkniętych list partyjnych.

Przepis ten dotyczy warunków, jakie musi spełnić komitet wystawiający kandydata na stanowisko wykonawcze:

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.

Zapewne twórcy cytowanego rozwiązania chcieli uniemożliwić start włodarzom, którzy nie posiadaliby zaplecza politycznego. W efekcie reprezentanci organu monokratycznego powinni wprowadzić swoich kandydatów do rady i być zdolni do utworzenia stabilnej większości w organie. Dlaczego spełnienie tego warunku jest tak istotne, że znalazło swoje odzwierciedlenie w *Kodeksie*? Wynika to z relacji „współzależności” – układu kompetencyjnego pomiędzy radą a wójtem. W zasadzie decyzje w gminie podejmowane są przy akceptacji zarówno rady gminy, jak i władzy wykonawczej, wyłączając specyficzne akty, jak np. uchwała absolutoryjna. Kompromisów, dyskusji, porozumień wymagają najważniejsze decyzje podejmowane na szczeblu gminnym, m.in. uchwała budżetowa. Stąd zdolność do prowadzenia efektywnej współpracy pomiędzy organami jest tak istotna.

Skoro twórcy ówczesnego prawa nie wprowadzili mechanizmów blokujących powstawanie władzy podzielonej w 2002 roku, ciekawym jest spojrzenie, czy oraz jakie pomysły były wówczas rozważane, ale nie zostały wprowadzone. Tak, by określić ich potencjalne konsekwencje w kontekście formowania się analizowanych układów władzy. W tym celu przeanalizowałam dwa projekty uchwał złożone w IV kadencji Sejmu (Druk sejmowy nr 154, projekt złożony przez Sojusz Lewicy Demokratycznej dotyczący bezpośredniego wyboru wójta w gminach do 20 000 mieszkańców oraz Druk sejmowy nr 168, projekt złożony przez Platformę Obywatelską dotyczący połączenia w jednym akcie wyborów do rad gmin oraz wójtów/burmistrzów/prezydentów). To, co istotne z perspektywy kreacji władzy podzielonej, to założenia poczynione w projekcie PO. Posłowie w projekcie wprowadzili zapis:

W gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców o wyborze na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta rozstrzyga liczba mandatów radnych, jaką uzyskały listy kandydatów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wójtem (burmistrzem lub prezydentem) zostaje kandydat, którego listy kandydatów na radnych uzyskały więcej niż połowę mandatów w radzie<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/168\_p.htm [dostęp: 25 listopada 2018].

Warunek ten stanowiłby zapórę w powstawaniu władzy podzielonej w drodze wyborów. Byłby zdecydowanie silniejszy niż ten wprowadzony ustawą. Aczkolwiek ostatecznie nie chroniłby pozycji wójta w przypadku utraty poparcia wśród radnych w trakcie trwania kadencji. Na wypadek, gdyby żaden z kandydatów nie obsadził większości mandatów w radzie swoimi zwolennikami, wnioskujący zakładali, że w ramach drugiej tury wyborów głos decydujący miałoby kolegium elektorów – ciało złożone z wybranych radnych. Prawo startu w drugiej turze otrzymywaliby dwaj kandydaci, którzy posiadaliby największe odsetki radnych ze swojej listy wśród ogółu radnych. W gminach mniejszych, liczących do 20 000 mieszkańców:

[...] rozstrzygałaby liczba okręgów, w których kandydat uzyskał największą liczbę głosów, a więc wójtem zostałby ten, kto uzyskał największą liczbę wskazań w co najmniej połowie okręgów<sup>11</sup>.

Tym samym organ powinien posiadać także większość swoich zwolenników w radzie. Wnioskujący posłowie w uzasadnieniu projektu podkreślali, że brak mechanizmów blokujących przed tworzeniem władzy podzielonej przyczyni się do „obniżenia skuteczności i sprawności działania administracji samorządowej”<sup>12</sup>. Ponadto wójt bez zaplecza politycznego stałby się niezdolny do skutecznego prowadzenia polityki. Dlatego też kolejnym zaproponowanym rozwiązaniem wynikającym z drugiego projektu, tym razem technicznym, było zorganizowanie wyborów do rady i elekcji wójta w tym samym czasie oraz odpowiednie skonstruowanie karty do głosowania. Obok nazwiska kandydata na wójta znajdowałaby się lista proponowanych kandydatów na radnych, a więc, według pomysłu posłów, głos oddany na wójta oznaczałby poparcie także dla kandydatów na radnych z jego listy. Wygrywałby ten radny w danym okręgu, który by otrzymał największą liczbę ważnych głosów. W efekcie sytuacja, gdy komitety wystawiały wyłącznie kandydatów na radnych bez wskazania kandydata na wójta, nie byłyby możliwe. Natomiast patrząc na ostatnie elekcje, jest to zjawisko dość powszechne<sup>13</sup>. Ostatecznie rozwiązania zaproponowane w projektach, oprócz organizacji wyborów w tym samym dniu, nie znalazły się w zapisach przyjętej ustawy. Natomiast warto

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> [orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/2E5898907517621BC1256B280035E1BB/\\$file/168.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/2E5898907517621BC1256B280035E1BB/$file/168.pdf), s.12 [dostęp: 25 listopada 2018].

<sup>13</sup> A. Gendźwiłł., T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?* „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4(62), s. 64–79.

pomysły te odnotować jako rodzaj mechanizmu blokującego powstawanie podzielonej władzy i to mechanizmu silniejszego względem tych obowiązujących w obecnej ordynacji wyborczej.

Oprócz przyczyn instytucjonalnych tworzenia się władzy podzielonej istotnym aspektem jest specyfika scen lokalnych, która ujawnia się w typie komitetów startujących w wyborach. Na szczeblu lokalnym większą rolę niż afiliacja polityczna i określenie na osi lewica–prawica odgrywa personalizacja polityki<sup>14</sup>. Co w pewnym sensie było dostrzeżone w uzasadnieniu do projektu SLD: „[kampanie wyborcze] będą musiały mieć charakter bardzo osobisty, merytoryczny i programowy, ściśle związany ze środowiskiem kandydata”<sup>15</sup>. Należy pamiętać, że komitety lokalne tworzoną są w dużej mierze wokół miejscowych liderów, znanych lokalnie postaci. Ci zaś nie zawsze posiadają zaplecze wśród kandydatów na radnych umożliwiające zwycięstwo w okręgach wyborczych. Struktura gminnych scen politycznych oraz specyfika lokalnych komitetów jest to kolejny z czynników wpływających na formowanie się władzy podzielonej na szczeblu samorządowym.

Podsumowując, powstawanie władzy podzielonej na szczeblu lokalnym jest silnie związane z przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi. Mechanizmy prawne umożliwiają tworzenie władzy podzielonej lub skutecznie ją blokują. Polskie rozwiązanie systemowe stwarza możliwość formowania się układów, gdy organ wykonawczy nie ma większości swoich zwolenników w radzie.

## SKAŁA ZJAWISKA I CHARAKTERYSTYKI GMIN Z WŁADZĄ PODZIELONĄ

Znając przyczyny prawno-instytucjonalne powstawania władzy podzielonej, przyjrzyjmy się skali tego zjawiska. Trudno jest z całą pewnością określić jego skalę w trakcie pełnego cyklu wyborczego. Wynika to z dynamiki, jaką obserwujemy na lokalnych scenach politycznych, a dokładniej ze zmian, jakie możemy obserwować w koalicjach zawieranych w organie kolegialnym. Ponadto komitety na szczeblu lokalnym nie są tak zinstytucjonalizowanymi twórcami jak kluby, partie działające w Sejmie. Dlatego też uchwycenie rozkładu sił i jego modyfikacje są niezwykle trudne, ponieważ układy władzy mogą być zmieniane

---

<sup>14</sup> D. Piontek, *Personalizacja rywalizacji wyborczej w kampanii parlamentarnej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, nr 3, s. 109–126.

<sup>15</sup> orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1993/\$file/1993.pdf, s.18 [dostęp: 25 listopada 2018].

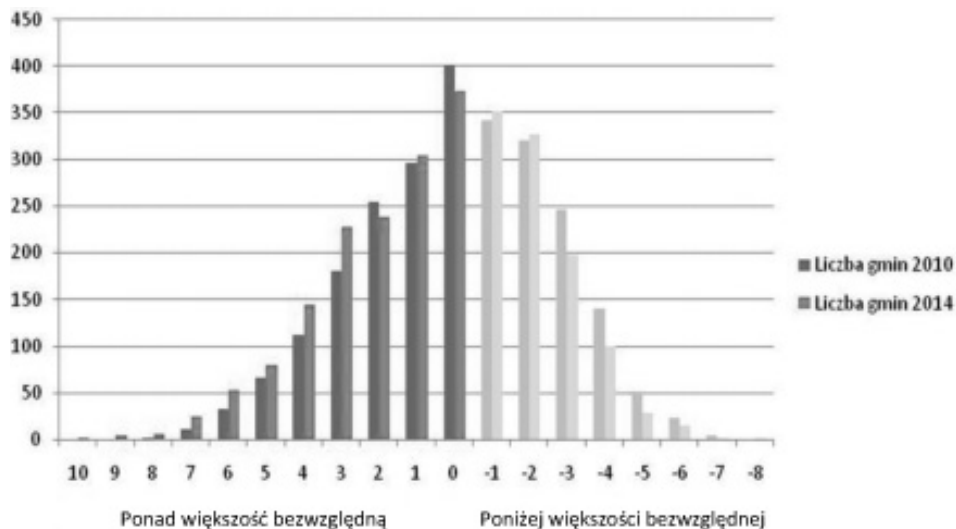
kilkukrotnie między wyborami. Stąd, zapoznając się z poniższymi rozważaniami dotyczącymi zjawiska władzy podzielonej, należy pamiętać o dwóch poczynionych przeze mnie założeniach. Analizy dotyczą układów, gdy władza podzielona, a dokładniej większość w radzie gminy, kształtuje się w efekcie rozstrzygnięć wyborców, a więc bezpośrednio w wyniku wyborów. Stąd analizy nie uwzględniają zmian, jakie mogą zachodzić w trakcie trwania kadencji zarówno w przypadku koalicyjnych większości, jak i w przypadku utraty większości lub zdobycia poparcia radnych przez wójta. Dlatego też analizy odnoszą się w zasadzie do dwóch punktów w czasie – bezpośrednio po wyborach z 2010 i 2014 roku. Ponadto zjawisko władzy podzielonej identyfikowałam wówczas, gdy wójt był reprezentantem innego komitetu niż większość radnych, co jednoznacznie nie oznacza opozycyjności, ponieważ dwa komitety mogły zawiązać koalicję przedwyborczą, a więc udzielić poparcia kandydatowi z innego ugrupowania. Ale aby w pewnym stopniu rozwiązać ten problem związany z rozdrobnieniem rad i potencjałem koalicyjnym, przeanalizowałam rady gmin pod względem ich struktury, a konkretniej sprawdziłam, czy w organie powstała większość jednego komitetu. Przeprowadzone analizy oparte są na danych Państwowej Komisji Wyborczej. Na rysunkach pokazałam strukturę wszystkich rad gminnych w Polsce wybranych w elekcji z 2010 oraz 2014 roku. Pierwszy z nich odnosi się do sytuacji, gdy jeden z komitetów uzyskał większość w organie kolegialnym. Dla przykładu: w przeciętnej polskiej radzie gminy zasiada 15 radnych. Aby jeden komitet miał większość w organie musiałby zdobyć co najmniej 8 mandatów. Sprawdzam więc, ile mandatów uzyskał największy komitet w radzie. Jeśli zdobył np. 7 mandatów to zakładam, że istnieje luka koalicyjna w takim organie kolegialnym. Aby uzyskać większość w radzie w opisanym przypadku zabrakło jednego mandatu, więc gmina zostałaby zaliczona do kategorii -1 (prawa, jaśniejsza część rysunku 1).

W stosunku do elekcji z 2010 roku rady gminne wybrane w 2014 roku były bardziej skonsolidowane, a właściwie w większej liczbie gmin była większość jednego komitetu w organie uchwałodawczym – 1351 vs 1455 rad. Po elekcjach z 2014 roku w około 59 proc. gmin obserwowaliśmy większości w radach, co oznaczało wzrost o 5 punktów procentowych w odniesieniu do 2010 roku. Wiedząc, jak często kształtują się większości jednego ugrupowania w radach, pogłębiłam tę informację i pokazałam, czy wskazane większości sprzyjają, czy są opozycyjne względem wójta. Uwzględniałam więc odsetek mandatów uzyskanych przez największy komitet w radzie odniesiony do afiliacji organu wyko-

nawczego. Tym samym wskazałam skalę zjawiska wraz z liczbą gmin, w których mogą potencjalnie tworzyć się układy władzy podzielonej po zawiązaniu koalicji (prawa, jaśniejsza część rysunku 2).

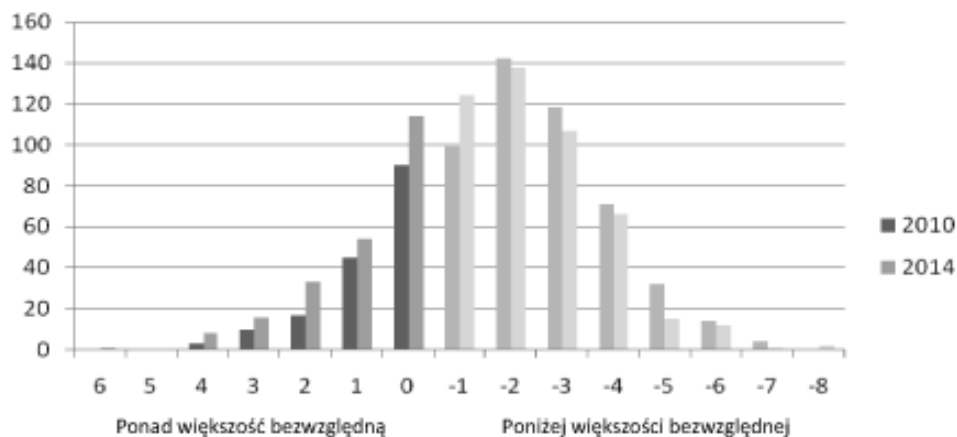
### RYSUNEK 1

Liczba rad gmin z największym udziałem jednego komitetu w Polsce po wyborach w 2010 oraz 2014 roku



### RYSUNEK 2

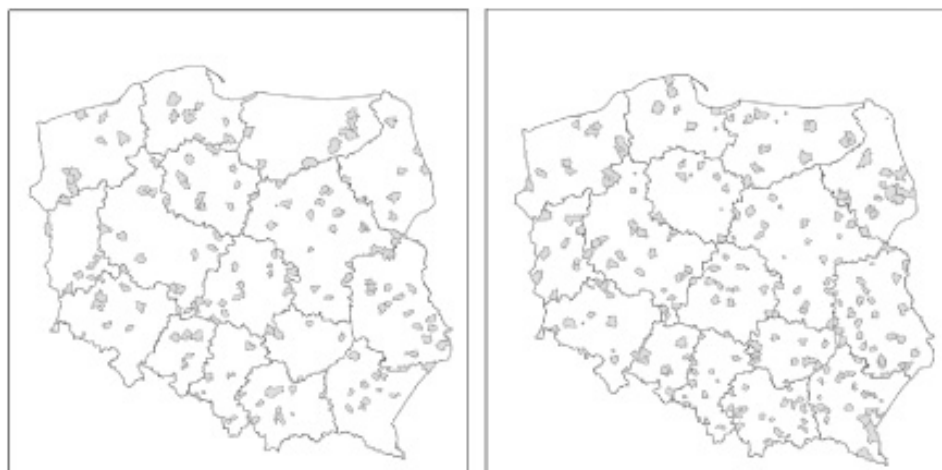
Liczba rad gmin, w których komitet, który zdobył największą liczbę mandatów, nie jest komitetem wójta/burmistrza/prezydenta w Polsce po wyborach w 2010 oraz 2014 roku



W wyniku elekcji z 2010 roku w 165 gminach zaobserwowana została władza podzielona, co stanowi około 6,6 proc. wszystkich gmin. Natomiast w efekcie wyborów z 2014 roku rzeczony stan odnotowano w 226 gminach, co stanowiło ponad 9 proc. wszystkich jednostek. Obserwujemy więc przyrost liczby gmin, w których władza jest podzielona. To co istotne to znaczna pula gmin, w których potencjalnie mogą tworzyć się układy władzy podzielonej w koalicjach (prawa, jaśniejsza strona rysunku). Grupy te są pod względem liczebności względnie podobne po wyborach z 2010 oraz 2014 roku. Tym samym zjawisko władzy podzielonej w 2014 roku obserwowaliśmy co najmniej w 9 proc. polskich jednostek. Poniższe mapy obrazują rozkład przestrzenny zjawiska, uwzględniając sytuację, gdy w wyniku wyborów ukształtowała się władza podzielona.

### RYSUNEK 3

Gminy, w których zaobserwowano zjawisko władzy podzielonej po wyborach w 2010 (mapa po lewej) oraz 2014 roku (mapa po prawej)



Wyjaśnień wymaga wzrost liczby gmin, w których władza jest podzielona oraz określenia specyfiki jednostek, w których analizowany układ pojawia się najczęściej.

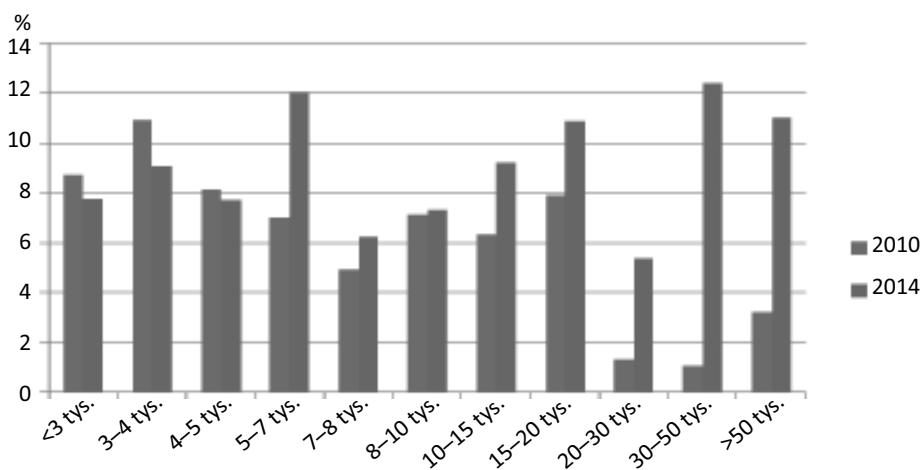
Pierwszym z czynników potencjalnie różnicujących może być wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców. W literaturze przedmiotu nietrudno znaleźć dowody, że wielkość jednostek samorządowych ma wpływ na lokalne demokracje<sup>16</sup>. W kontekście analiz układów władzy

<sup>16</sup> R. Dahl, E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973.

niewątpliwie warto przywołać wnioski mówiące o tym, że w większych jednostkach elity są bardziej liczne i zorganizowane. Tym samym konkurencyjność wyborów jest większa w gminach większych, a spada wraz ze spadkiem liczby ludności danej jednostki. Obserwacja ta dotyczy zarówno organu wykonawczego, jak i radnych. Stąd na decyzje wyborcze mieszkańców małych jednostek dość często wpływa osobista znajomość kandydata, personalizacja polityki. Ponadto gminna polityka związana jest z lokalnymi komitetami, które niekiedy silniej niż partie oddziałują na gminną scenę. A więc wyborcy dość trudno określić powiązania pomiędzy kandydatami, a o wyborze nie decyduje afiliacja polityczna, a cechy osobiste kandydata. Dlatego też ograniczona konkurencja na szczeblu gminnym, personalizacja polityki oraz obecność lokalnych komitetów sprawia, że istnieją podstawy, aby zakładać, iż to w gminach o mniejszej liczbie ludności częściej będziemy obserwować układy władzy podzielonej. Aby zweryfikować postawioną hipotezę przeanalizowałam wyniki wyborów z 2010 oraz 2014 roku publikowane przez Państwową Komisję Wyborczą. Określiłam odsetki gmin, w których władza jest podzielona w odniesieniu do wszystkich gmin w kategorii wielkościowej<sup>17</sup>.

#### RYSUNEK 4

Odsetek gmin, w których władza jest podzielona według kategorii wielkościowej gmin w 2010 oraz 2014 roku



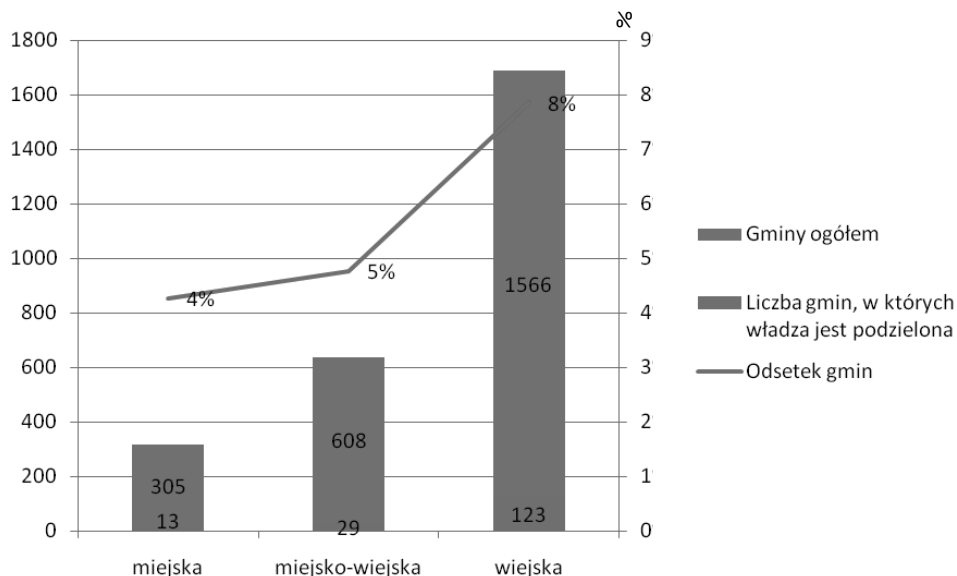
<sup>17</sup> Przedziały wielkościowe gmin zostały przygotowane na podstawie analiz dokonanych w książce z 2016 roku: *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*.



Patrząc na wyniki elekcji samorządowych z 2010 roku można dostrzekać się potwierdzenia postawionej powyżej hipotezy. Aczkolwiek w 2014 roku następuje zmiana – w gminach o większej liczbie ludności częściej występuje władza podzielona. Co ciekawe, to w gminach największych, tych powyżej 20 tysięcy mieszkańców, nastąpił znaczny przyrost gmin z władzą podzieloną. Przyjrzyjmy się także czy typ gminy (miejskość – wiejskość) wpływa na częstotliwość powstawania władzy podzielonej. To co charakterystyczne, to przewartościowanie, które nastąpiło między elekcjami z 2010 oraz 2014 roku. W 2010 roku to w gminach wiejskich najczęściej formowały się gminy z władzą podzieloną – dominowały one zarówno w wartości bezwzględnej, jak i względnej, gdy liczbę gmin z władzą podzieloną odniesiemy do ogólnej puli gmin w danym typie. Natomiast w 2014 roku wzrosła liczba gmin miejskich i miejsko-wiejskich, w których władza została podzielona. To właśnie w gminach miejskich najczęściej kształtował się analizowany układ władzy.

RYSUNEK 5

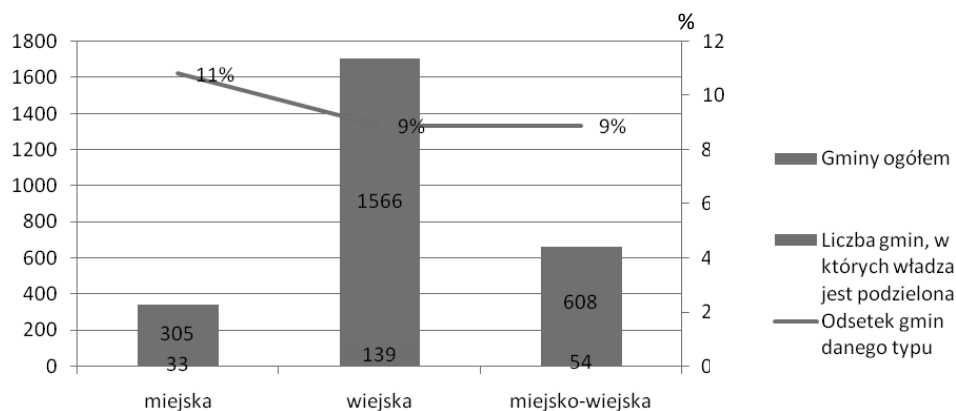
Udział gmin, w których władza jest podzielona w odniesieniu do wszystkich gmin danego typu w Polsce w 2010 roku



Kilka czynników wpłynęło na zwiększenie udziału gmin z ukształtowaną władzą podzieloną zarówno w skali kraju, jak i w gminach miejskich. Najistotniejszą zmianą systemową w analizowanym przez mnie okresie była modyfikacja ordynacji wyborczej wprowadzona

## RYSUNEK 6

Udział gmin, w których władza jest podzielona w odniesieniu do wszystkich gmin danego typu w Polsce w 2014 roku



*Kodeksem wyborczym* ze stycznia 2011 roku. W wyniku zmiany prawa wyborczego grupa gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców, ale nie będących miastami na prawach powiatu, zmieniła sposób organizowania elekcji. Dla przykładu w 2010 roku w ponad 45-tysięcznym Kutnie radni wybierani byli w systemie proporcjonalnym, podczas gdy w 2014 roku już w systemie większościowym organizowanym w jednomandatowych okręgach wyborczych. Czy modyfikacja systemu mogła przyczynić się do zmiany częstotliwości powstawania zjawiska władzy podzielonej? Z teoretycznego punktu widzenia odpowiedź twierdząca jest zasadna. Wynika to głównie z zasady reprezentacji charakteryzującej dany system. Wspominana zasada to *de facto* odpowiedź na pytanie: czemu ma służyć reprezentacja polityczna wyłoniona w drodze elekcji. Za cel systemu proporcjonalnego uważa się jak najdokładniejsze odzwierciedlenie preferencji wyborczych całej społeczności w organie przedstawicielskim. Niejednokrotnie prowadzi to do rozdrobnienia ciała kolegialnego. Natomiast w systemie większościowym organizowanym w jednomandatowych okręgach wyborczych (zwanym także systemem FPTP od anglojęzycznego określenia systemu *first past the post*) celem jest zbudowanie stabilnej większości zdolnej do podejmowania decyzji<sup>18</sup>. Dlatego też organy wybierane w systemie proporcjonalnym charakteryzuje większe rozdrobnienie niż te pochodzące z elekcji w systemie FPTP. Aby sprawdzić, czy zasa-

<sup>18</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

dy funkcjonują także na lokalnej scenie politycznej przeanalizowałam wyniki wyborów zgodnie z poniższym schematem (rysunek 7).

**RYSUNEK 7**  
Zmiana systemu wyborczego w gminach  
liczących powyżej 20 000 mieszkańców

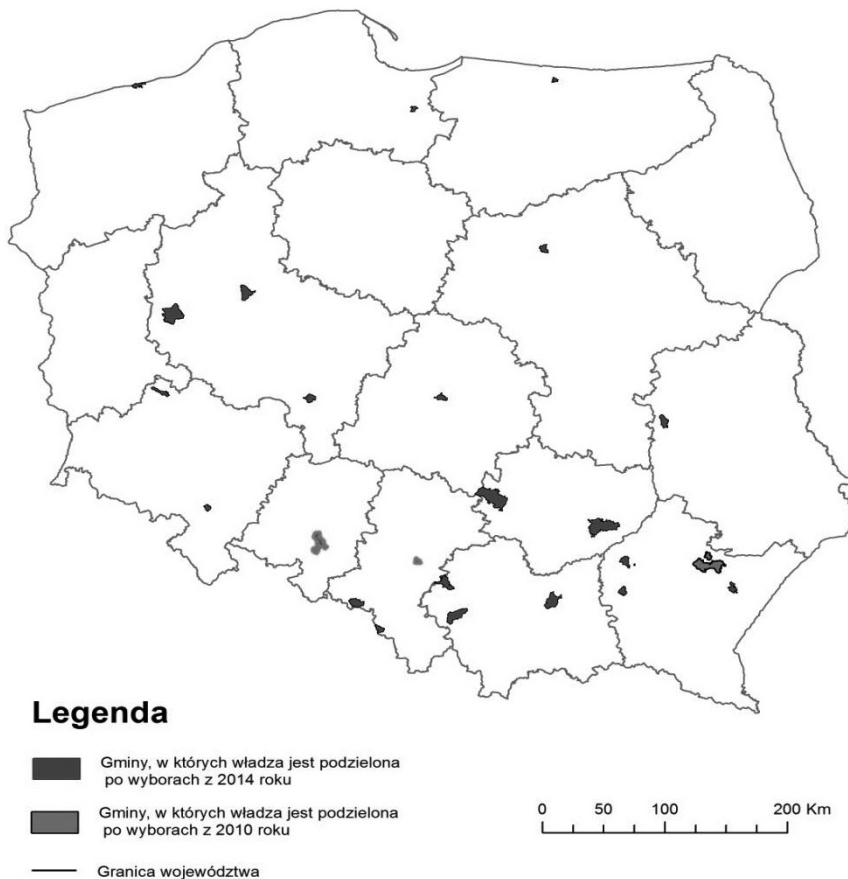


To co charakterystyczne, to wzrost (ponad siedmiokrotny) liczby gmin z układem władzy podzielonej, w których został zmodyfikowany systemem wyborczy. W 2010 w grupie miast liczących ponad 20 000 mieszkańców, ale nie będących miastami na prawach powiatu, odnotowałam 3 gminy z podzielną władzą. W 2014 roku w analogicznej grupie pojawiły się już 23 gminy. W dwudziestotysięcznych miastach gminy z podzielną władzą w 2010 roku stanowiły ok. 1 proc. wszystkich jednostek, natomiast w 2014 roku było to już 10 proc. Co ciekawe, w dwóch gminach, tj. Czeladzi i Krapkowicach, układ władzy podzielonej powtórzył się w dwóch następujących po sobie elekcjach, z tym że w innych konfiguracjach na stanowisku burmistrza (w Czeladzi) lub po rotacji składu w obu organach gminnych (Krapkowice). Rozkład przestrzenny zjawiska uwzględniający czynniki zmiany systemu wyborczego przedstawia rysunek 8.

Potencjalnie na zaistniałą sytuację wpływ mógł mieć system wyborczy, a zasadniczo jego zmiana. Aby się zorientować, czy analizowana obserwacja nie jest wyrazem ogólnokrajowej tendencji, sprawdzę, jak kształtuje się częstotliwość powstawania gmin z władzą podzielną w grupach, które zostały wyznaczone względem zmian systemu wyborczego. We wszystkich grupach odnotowuję wzrost liczby jednostek, w których władza jest podzielona w wyniku wyborów. Ponadto grupa miast liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców wyróżnia się na tle jednostek mniejszych lub posiadających status miast na prawach powiatu, ponieważ przyrost w tej grupie gmin wyniósł ponad 650 proc. Pozwala to wnioskować, że system wyborczy wpływa na częstotliwość formowania władzy podzielonej w polskich gminach.

## RYSUNEK 8

Gminy liczące powyżej 20 tysięcy mieszkańców, ale nie będące miastami na prawach powiatu, w których władza podzielona powstała po wyborach w 2010 oraz 2014 roku



Przypominając wyniki analizy dotyczącej cech gmin, w których częściej pojawiały się układy władzy podzielonej w 2010 oraz 2014 roku, otrzymaliśmy potwierdzenie wpływu systemu wyborczego na kreację analizowanych układów. Skoro granica stosowania systemu wyborczego była wyznaczona na podstawie wielkości gminy, a system wyborczy zgodnie z zasadą reprezentacji wpływa na formowanie władzy podzielonej, to znalazło to także odzwierciedlenie w analizach dotyczących częstotliwości powstawania takowych układów w różnych wielkościach gmin oraz różnych ich typach. Wychodząc nieco poza zakres prowadzonych analiz, ale określając kontekst obecnej sytuacji na scenie samorządowej, ciekawe jest spojrzenie na kształtowanie władzy

TABELA 2  
Porównanie liczby gmin, w których władza jest podzielona  
po wyborach w 2010 oraz 2014 roku

	Gminy, w których została zidentyfikowana władza podzielona w 2010 roku	Gminy, w których została zidentyfikowana władza podzielona w 2014 roku	Przyrost	Przyrost (%)
Gmina < 20 tysięcy mieszkańców	159	199	40	25
Gmina > 20 tysięcy mieszkańców z wyłączeniem miast na prawach powiatu	3	23	20	<b>667</b>
Miasta na prawach powiatu	3	4	1	33
Suma	165	226	61	37

podzielonej w minionych wyborach z 2018 roku. W związku z wprowadzeniem *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* zmieniony został sposób organizowania lokalnych elekcji. Wszystkie gminy z wyłączeniem gmin liczących poniżej 20 tysięcy mieszkańców organizują wybory w systemie proporcjonalnym. Co oznacza niejako powrót do rozwiązań z 2010 roku. Analiza wyników wyborów z 2018 roku wskazuje, że ponownie w 165 gminach obserwowaliśmy zjawisko władzy podzielonej. Aczkolwiek tylko w ośmiu jednostkach samorządowych sytuacja powtórzyła się względem roku 2010. Skoro zmniejszyła się pula gmin, w których wybory organizowane były w systemie większościowym, potwierdza się wniosek o wpływie systemu wyborczego na skalę zjawiska.

## PODSUMOWANIE

Od 2002 roku organ wykonawczy w polskich gminach wybierany jest w sposób bezpośredni. Istnieje możliwość, że wójt będzie reprezentantem innej opcji politycznej niż większość radnych zasiadających w radzie gminy. To co istotne, to pewien rozdzwięk pomiędzy wprowadzonymi rozwiązaniami prawnymi a pożądanym funkcjonowaniem lokalnych demokracji. Z jednej strony ustawodawca dążył do wzmocnienia pozycji wójtów, bezpośredniej legitymizacji władzy, ale z dru-

giej strony kompetencje rady oraz organu wykonawczego zostały skonstruowane tak, by podmioty musiały dochodzić do konsensusu, mimo braku silnych mechanizmów blokujących powstawanie władzy podzielonej. Wdrożone polskie rozwiązania systemowe można określić jako dość słabe, a w połączeniu z obowiązującą ordynacją wyborczą powodują wzrost liczby gmin, w których władza podzielona powstaje. Istnieją przesłanki, że taki układ będzie generował konflikt pomiędzy lokalnymi organami, a w konsekwencji impas decyzyjny, opóźnienie procesu rządzenia. Opierając się na tych przesłankach, ustawodawcy w innych krajach wprowadzają mechanizmy blokujące formowanie opozycyjnych układów na lokalnych scenach politycznych. Dlatego też ciekawym polem badawczym – oprócz skali zjawiska i przyczyn jego postawania – jest określenie konsekwencji układu władzy podzielonej i jej wpływu na funkcjonowanie lokalnych demokracji. Wpływu zarówno na proces decyzyjny, jak i rozwój lokalny. Określenie skutków władzy podzielonej jest o tyle istotne, że rozstrzygnięcia podejmowane przez decydentów szczebla centralnego mogą realnie wpływać na częstotliwość tworzenia władzy podzielonej. Ważne jest dostarczenie rzetelnych informacji pozwalających na ocenę funkcjonowania lokalnych władz w warunkach władzy podzielonej.