

**MARTYNA ZAWADZKA**

Uniwersytet Warszawski  
ORCID: 0000-0001-9837-4323  
m.kopcinska92@gmail.com

## **CZY RADA GMINY MOŻE SIĘ STAĆ GRACZEM BLOKUJĄCYM? RELACJE POMIĘDZY RADĄ GMINY A WÓJTEM W UKŁADACH WŁADZY PODZIELONEJ\***

**Can a Council Become a Veto Player? Horizontal Power Relations  
between a Council and a Mayor in Divided Government**

Even though the Polish systemic solution at the municipal level has been classified as a strong model system, institutional rules allow for the creation of divided government. This means that a council gains in relations with a mayor from the perspective of the specific nature of horizontal power relations, when the mayor represents a different committee than the majority of councillors. The council becomes a player that can block the decision-making process, including the most important process of adopting the budget. However, in political practice, there is no evidence that the council becomes a veto player. A council does not have tools to influence a mayor, who, unlike councillors, has sanctioned substantive organisational and administrative support as well as instruments of influence resulting from systemic conditions.

Keywords: horizontal power relations, divided government council, veto player, mayor.

---

\* Niniejszy 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).

## WSTĘP

Horyzontalne relacje władzy zachodzą pomiędzy podmiotami, które współrządzą na tym samym szczeblu, na przykład gminnym, powiatowym czy centralnym. Przykładem relacji horyzontalnych, zwanych także poziomymi, są zależności pomiędzy wójtem<sup>1</sup> a radą gminy<sup>2</sup>. W praktyce politycznej relacje pomiędzy podmiotami mogą się kształtować w różny sposób, są jednak predefiniowane systemowo. Jedną z możliwości jest sytuacja, gdy władzę wykonawczą kontroluje inna partia niż legislatywę. Mówimy wówczas o władzy podzielonej<sup>3</sup>. Władza podzielona analizowana była głównie na szczeblu centralnym w odniesieniu do systemu prezydenckiego, ale analogiczną sytuację obserwujemy także na szczeblu lokalnym<sup>4</sup>. Wówczas organ wykonawczy (wójt) jest reprezentantem innego ugrupowania niż większość radnych zasiadających w radzie gminnej. Istnieją jednak wyraźne różnice pomiędzy kompetencjami oraz pozycją rady i wójta w samorządach różnych krajów.

Aby uporządkować wiedzę, w 2002 r. Poul Erik Mouritzen i James Svava stworzyli klasyfikację modeli samorządowych bazującą na trzech wymiarach: profesjonalizacji urzędu, charakterze przywództwa oraz możliwości angażowania wyborców w rządzenie. Wyznaczyli cztery modele: komisji i lidera, kolektywny, model radni i menedżer oraz silnego przywództwa<sup>5</sup>. Paradoksalnie właściwie wyłącznie w modelu silnego przywództwa można zidentyfikować układy władzy podzielonej – tylko tam władca wybierany jest przez mieszkańców. Do modelu silnego przywództwa zostało przypisane także polskie rozwiązanie<sup>6</sup>. Jest to szczególnie ciekawe z perspektywy trendu ostatnich lat, który polega na wprowadzaniu bezpośrednich wyborów wójtów w samorządach europejskich oraz uniezależnianiu pozycji organu wykonawczego od

<sup>1</sup> Ilekroć w artykule używane jest określenie wójt, autorka ma na myśli także burmistrza i prezydenta. Chyba że zaznaczono inaczej.

<sup>2</sup> Literatura przedmiotu jest dosyć rozbudowana w badaniach międzynarodowych. Dobrym wprowadzeniem do tematyki są pozycje: M.S. Shugarta *Comparative Executive-Legislative Relations* czy *Executive-legislative Relations in Post-communist Europe*.

<sup>3</sup> R. Elgie, *Cohabitation: Divided Government French-style*, w: *Divided Government in Comparative Perspective*, 1, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 106–127.

<sup>4</sup> M. Kopcińska, *Władza podzielona w polskich gminach – charakterystyka zjawiska*, „Studia Polityczne” 2019, t. 47, nr 2, s. 11–32.

<sup>5</sup> P.E. Mouritzen, J.H. Svava, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2002

<sup>6</sup> H. Heinelt, N.K. Hlepas, *Typologies of Local Government Systems*, w: *The European Mayor*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, s. 21–42.

rady<sup>7</sup>. To, co znamienne, o faktycznej sile organów władzy decyduje jednak kontekst lokalny. O ile późniejsze badania (na przykład projekt POLLEADER – 2015 r.) oparte na indeksie siły organu wykonawczego<sup>8</sup> potwierdzają wiodącą pozycję egzekutywy w modelu silnego przywództwa, to badacze podkreślają znaczenie uwarunkowań gminnych. Na przykład inna jest pozycja organu wykonawczego, gdy analizujemy wielokadencyjnego wójta, który ma większość w radzie gminy, a w wyborach nie miał kontrkandydata, niż w przypadku gminy, gdzie wójt sprawuje funkcję po raz pierwszy, wygrał nieznacznie z kontrkandydatem w drugiej turze wyborów, a ponadto nie ma większości w radzie gminy.

Wiedząc, że w modelu silnego przywództwa mogą powstawać układy potencjalnie osłabiające pozycję wójta, a premiujące radę gminy, warto się przyjrzeć, jak kształtuje się pozycja organu stanowiącego w praktyce politycznej. Celem artykułu jest określenie pozycji rady gminy w horyzontalnych relacjach władzy w układzie władzy podzielonej w Polsce. **Czytelnik znajdzie odpowiedź na dwa pytania badawcze: (1) czy patrząc z perspektywy formalnoprawnej, rada gminy w układach władzy podzielonej może zyskać miano gracza blokującego w horyzontalnych relacjach władzy, oraz (2) czy przekłada się to na proces decyzyjny w praktyce politycznej.** Artykuł stanowi próbę adaptacji koncepcji gracza blokującego (*veto player*) George'a Tsebelisa do specyfiki horyzontalnych relacji władzy szczebla lokalnego<sup>9</sup>.

## KONSEKWENCJE WŁADZY PODZIELONEJ W ZAKRESIE PROCESU DECYZYJNEGO

### SPRAWNOŚĆ PROCESU DECYZYJNEGO

Władza podzielona przyjmuje różne oblicza w zależności od warunków systemowych. Analizy konsekwencji układu zazwyczaj bazowały na studiach przypadku, a wnioskowanie odbywało się na podstawie porównywania okresów władzy zjednoczonej i podzielonej na tym

<sup>7</sup> H. Wollmann, *The Directly-elected Mayor in the German Länder – Introduction, Implementation and Impact*, „Public Money & Management” 2014, t. 34, nr 5, s. 331–337.

<sup>8</sup> H. Heinelt et al., *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland 2018.

<sup>9</sup> G. Tsebelis, *Veto Players and Institutional Analysis*, „Governance” 2000, t. 13, nr 4, s. 441–474.

samym gruncie, by odseparować wpływ innych czynników oddziałujących na proces decyzyjny<sup>10</sup>. Z czasem badacze zaczęli stosować także metody ilościowe i łączyć je z badaniami jakościowymi, by sparymetryzować wpływ władzy podzielonej na liczbę i znaczenie podejmowanych aktów prawnych. Jednakże wnioski z analiz były zróżnicowane w zależności od przyjętych wskaźników czy właśnie specyfiki sceny politycznej.

Rozwój badań dotyczących wpływu władz podzielonej na kształt prowadzonej polityki przypada na lata 80. i 90. XX w. W kręgu zainteresowań naukowców pozostawała przede wszystkim scena centralna Stanów Zjednoczonych. Porównywali oni okresy rządu zjednoczonego i podzielonego, by uwidocznić zmianę obserwowaną w czasie władzy podzielonej<sup>11</sup>. Na początku autorzy badań wskazywali, że władza podzielona prowadzi do zablokowania procesu decyzyjnego i obniżenia sprawności decyzyjnej ze względu na brak jednolitego przywództwa<sup>12</sup>.

Z czasem badania pokazały, że brakuje systematycznych dowodów potwierdzających paraliż decyzyjny. Oczywiście można było zauważyć impas – chwilowy, ale nie permanentny. David R. Mayhew udowodnił, że nie ma wyraźniej różnicy pomiędzy władzą podzieloną a zjednoczoną, a funkcjonowanie opozycyjnych obozów na scenie politycznej nie prowadzi do impasu decyzyjnego<sup>13</sup>. Badacz analizował sprawność legislacyjną władz w latach 1949–1990 w Stanach Zjednoczonych, pokazując, że niezależnie od rodzaju układu władzy, podmioty muszą współpracować. Podkreślał, że to nieudolne zarządzanie prowadzi do niższej efektywności prac, a nie sam układ władzy. Władza podzielona nie przeszkadza więc w formułowaniu polityki ani w skutecznym zarządzaniu<sup>14</sup>.

W tym kontekście przedstawiane były wnioski, że władza podzielona jest najlepszym mechanizmem kontroli i równowagi (*checks and*

---

<sup>10</sup> C.H. Stewart, G.W. Cox, S. Kernell, *The Politics of Divided Government* 1991, czy na polskim gruncie K.A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, J. Wasil, *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym: przykład gminy Wydminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 10, s. 30–46.

<sup>11</sup> A. Alesina, H. Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, New York 1995; J.E. Alt, R.C. Lowry, *Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States*, „American Political Science Review” 1994, s. 811–828.

<sup>12</sup> J.L. Sundquist, *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, „Political Science Quarterly” 1988, t. 103, nr 4, s. 613–635.

<sup>13</sup> D. Mayhew, *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigation 1946–1990*, University Press, New Haven 1991.

<sup>14</sup> M. Fiorina, *Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?*, „American Political Science Review” 1994, nr 88, s. 304–316.

*balances*). Opozycyjne obozy funkcjonujące w ramach procesu rządzenia wzajemnie się kontrolują, co sprawia, że na przykład nie ma pola do defraudacji pieniędzy publicznych. Jako dowód podawane są nadużycia finansowe zjednoczonego rządu republikańskiego w latach 2003–2006 w Stanach Zjednoczonych, skutkujące pogłębieniem deficytu budżetowego<sup>15</sup>.

Próbowano także sparametryzować wpływ władzy podzielonej na produktywność legislacyjną mierzoną liczbą podejmowanych aktów prawnych. Analizy pokazują, że w okresach władzy podzielonej odnotowano 30-procentowy spadek produkcji legislacyjnej<sup>16</sup> wobec okresu władzy zjednoczonej. Pokazano, że okresy zjednoczonego rządu wykazują wyższy poziom produkcji kluczowych aktów prawnych (*key regulations*) zmieniających stan prawny<sup>17</sup>. Co może wskazywać, że politycy funkcjonujący w ramach władzy podzielonej nie mają przestrzeni do podejmowania działań zmieniających *status quo*, na przykład reform polityki podatkowej. Zwyczajnie trudniej jest przeprowadzić znaczące zmiany systemowe w okresie władzy podzielonej, gdy możliwości przekonania opozycji do współpracy w kwestiach fundamentalnych są niskie. Patrząc na sprawność legislacyjną i proces stanowienia prawa, badacze zauważają, że zmienia się także liczba zawetowanych ustaw, która wzrasta w okresach, gdy władza jest podzielona<sup>18</sup>.

#### GRACZ BLOKUJĄCY W UKŁADACH WŁADZY PODZIELONEJ

Wzrost liczby zawetowanych ustaw w okresach władzy podzielonej wynika z charakteru relacji pomiędzy stronami. Co prawda, liczba podmiotów uczestniczących w rządzeniu nie zmienia się w sensie ilościowym, nie przybywa nowych decydentów, ale w rozumieniu jakościowym. W układach władzy podzielonej zwiększa się liczba podmiotów mających zdolność do zablokowania procesu decyzyjnego. Zawetowane ustawy są przejawem obecności podmiotów, które nie zgadzają się na wprowadzenie na przykład danego aktu prawnego. Wspomniane organy mające wpływ na generowanie zmiany w systemie, mogące zablokować zmianę *status quo*, nazywane są przez

<sup>15</sup> S. Slivinski, *Would Divided Government Be Better?*, „Arizona Republic” 2006, nr 3.

<sup>16</sup> D.W. Brady, C. Volden, *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Carter to Clinton*, Westview Press Boulder 1998; K. Krehbiel, *Pivotal Politics: A Theory of US Lawmaking*, University of Chicago Press, Chicago 1998.

<sup>17</sup> F.R. Baumgartner et al., *Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France*, „Governance” 2014, t. 27, nr 3, s. 423–447.

<sup>18</sup> R.M. Iani, *Conflict and Cooperation: Divided and Unified Government during the George W. Bush Presidency* (Master’s thesis), 2009.

George'a Tsebelisa, twórcę teorii, graczami blokującymi (*veto players*)<sup>19</sup>. Teoria ta wykorzystywana jest w zakresie systemów politycznych, analiz instytucjonalnych, ale także oceny procesu negocjacji na różnych szczeblach władzy. Tsebelis wskazywał, że aby zastana sytuacja, na przykład prawna, mogła się zmienić, pewna liczba indywidualnych lub zbiorowych decydentów musi wyrazić zgodę na tę zmianę. Badacz dokonał podziału graczy na tych instytucjonalnych i partyjnych (ze względu na ich specyfikę) oraz indywidualnych i zbiorowych (ze względu na ich liczbę).

W gminnych układach władzy podzielonej pojawiają się co najmniej dwaj gracze instytucjonalni mający potencjalnie wpływ na kształt stanowionego prawa. Jest to gracz kolegialny – rada gminy i indywidualny – wójt. Jeżeli władzę sprawuje jedna partia lub koalicja partyjna, Tsebelis traktuje takie układy jako homogeniczne, a więc nie identyfikuje się gracza, który mógłby zablokować podejmowanie decyzji. Punkty sporne, gdzie dochodzi do konfrontacji stron, nazywane są punktami weta. Koncepcja jest o tyle użyteczna w różnych układach relacji horyzontalnych, że pozwala konfrontować założenia instytucjonalne z praktyką polityczną. Bazując na rozważaniach Tsebelisa, można określić, czy przyjęty podział władzy jest wyłącznie modelem, czy realnym układem oddziałującym na decyzje. W przypadku, gdy dwa pomioty kontrolowane są przez to samo ugrupowanie, z politycznego punktu widzenia nie ma gracza blokującego, ponieważ organ wykonawczy i kolegialny można traktować jako jedność ze względu na zbieżność poglądów. Mimo że zgłaszane akty prawne są dyskutowane, to postępowanie legislacyjne co do zasady zakończy się przyjęciem procedowanego rozwiązania<sup>20</sup>. Dlatego też badacze analizujący proces decyzyjny wskazują, że w układach, gdzie identyfikowani są gracze blokujący, częściej obserwowana jest realna współpraca, choć niejednokrotnie wymuszona warunkami systemowymi<sup>21</sup>.

Badacze podkreślają także, że sam proces decyzyjny w układach władzy podzielonej trwa dłużej – im większa liczba graczy blokujących, tym trudniejszy proces dochodzenia do porozumienia. Dlatego wraz ze wzrostem liczby graczy blokujących zwiększa się stabilność polityki rozumiana jako brak zmiany. Z kolei władza zjednoczona,

<sup>19</sup> G. Tsebelis, *Veto Players...*, s. 441–474.

<sup>20</sup> R. Głajcar, *Zasada podziału władzy a koncepcja veto players*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s. 45–76.

<sup>21</sup> A. Dudzińska, *Systemowy kontekst procesu legislacyjnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN; J.L. Sundquist, *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, „Political Science Quarterly” 1988, t. 103, nr 4, s. 613–635.



która sprzyja kreowaniu i implementacji polityki ze względu na możliwość przeprocedowania aktów prawnych w sprawny sposób, może także sprzyjać pasywności decyzyjnej, a przez to zachowaniu niepożądanego *status quo*<sup>22</sup>. Jest to zależne od strategii władz.

Warto podkreślić, że w układach władzy podzielonej podmioty mające mniejszy zakres kompetencji i słabszą pozycję w relacjach horyzontalnych zyskują na znaczeniu. Mają bowiem możliwość zablokowania procesu decyzyjnego, szczególnie w obszarze aktów prawnych, które muszą zostać przyjęte w danym czasie. Paradoksalnie podmiot, który ma wiodącą pozycję w relacjach horyzontalnych, musi brać pod uwagę opinię drugiego gracza.

## HORYZONTALNE RELACJE WŁADZY NA SZCZEBLU GMINNYM W POLSCE

Patrząc z perspektywy teorii gracza blokującego, Polska jest interesującym przykładem konstrukcji relacji w gminach. Warunki systemowe zmieniały się w ciągu ostatnich lat, zarówno w sposobie wyboru organu wykonawczego, jak i stanowiąco-kontrolnego. Przez ponad 10 lat, od przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r., w Polsce stosowany był pośredni wybór egzekutywy. W 2002 r. nastąpiła zmiana i wójta wybieramy bezpośrednio. Przejście do bezpośrednich wyborów jest wyrazem dążenia do wzmocnienia pozycji wójta.

W przypadku rady gminy kierunek zmian sposobu przeprowadzania wyborów był odmienny od obserwowanego w Europie Zachodniej. Podczas gdy w innych krajach odchodziło się od przeprowadzania wyborów w systemie większości względnej (FPTP), w Polsce zaczęły być one stosowane na coraz większą skalę. W 2011 r. wprowadzono regulacje, które określały, że aż 97% gmin, w których zamieszkuje około dwóch trzecich Polaków, zorganizowało swoje wybory w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW). W 2018 r. ponownie zmieniono ordynację i powrócono do rozwiązań sprzed 2011 r. (Tabela 1). System większościowy wzmacnia pozycję rady poprzez zwiększenie prawdopodobieństwa powstania stabilnych większości w radzie<sup>23</sup>. Nie ma jednak gwarancji, że będą to większości sprzyjające wójtowi.

<sup>22</sup> G. Tsebelis, *Veto Players...*, s. 441–474.

<sup>23</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), s. 94–116.

Dlatego w Europie nie łączy się bezpośrednich wyborów wójta z systemem większościowym w radzie, ponieważ oba rozwiązania wzmacniają pozycję podmiotów<sup>24</sup>. Co więcej, gdy system większościowy stosowany był na większą skalę, częściej obserwowaliśmy układy władzy podzielonej<sup>25</sup>.

TABELA 1  
System wyborczy w polskich gminach w latach 2006–2018

Grupy gmin	Lata wyborcze			
	2006	2010	2014	2018
Grupa 1 – miasta poniżej 20 tys. mieszkańców	System większościowy – FPTP	System większościowy – okręgi jedno- i wielomandatowe	FPTP	FPTP
Grupa 2 – miasta powyżej 20 tys. mieszkańców bez statusu miast na prawach powiatu	System proporcjonalny	System proporcjonalny	FPTP	System proporcjonalny
Grupa 3 – miasta na prawach powiatu	System proporcjonalny	System proporcjonalny	System proporcjonalny	System proporcjonalny

Źródło: Opracowanie własne.

Z jednej strony system polski sklasyfikowany jest jako model silnego przywództwa, ale z drugiej układ kompetencyjny wymusza na wójcie oraz radnych współpracę, szczególnie w procesie stanowienia prawa. Jest to szczególnie ciekawe w układach władzy podzielonej. Tu pojawia się bowiem pole do adaptacji koncepcji gracza blokującego do warunków samorządowych. O ile polskie rozwiązanie systemowe faworyzuje organ wykonawczy względem pozycji rady, a wójta nazywa się czasami zbyt silnym, to działania rady gminy nie muszą sprowadzać się jedynie do biernego współlistnienia. Mając powyższe na uwadze, w artykule zweryfikowana zostanie hipoteza – **W układach władzy podzielonej rada może stać się graczem blokującym (H1a), jednak w praktyce politycznej strategia nie jest wykorzystywana (H1b).**

<sup>24</sup> H. Van der Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, t. 33, nr 2, s. 159–180.

<sup>25</sup> M. Kopcińska, *Władza podzielona...*, s. 11–32.



## DANE I METODY

Aby znaleźć odpowiedzi na postawione pytania, przeprowadzono zarówno analizy danych zastanych, aktów prawnych oraz studium przypadku, a w jego ramach badanie ankietowe, indywidualne wywiady pogłębione oraz obserwację uczestniczącą. Na podstawie analizy formalno-prawnej określono zakres kompetencyjny i rolę lokalnych podmiotów władzy w stanowieniu prawa. W ten sposób wyznaczone zostały formalne punkty weta, które wskazały, czy w układach władzy podzielonej rada może się stać graczem blokującym (H1a). Wnioski zostały skonfrontowane z praktyką polityczną i opiniami lokalnych polityków (H1b). Mając na uwadze fakt, że model instytucjonalny to jedno, ale zróżnicowanie lokalnych kontekstów wpływa na oblicze polityki samorządowej, przeprowadzone zostały analizy *case studies*. Pozycja rady gminy w relacjach z wójtem opisana została na przykładzie procesu budżetowego. Jest to bowiem najistotniejszy proces decyzyjny w gminie i, co kluczowe, wymaga on współpracy pomiędzy organem wykonawczym a uchwałodawczym. Proces jest także ograniczony czasowo<sup>26</sup>.

Przeprowadzenie analiz na prawie 2,5 tys. gmin w pełnej kadencji nie byłoby możliwe. Wytypowana została więc grupa miast na prawach powiatu, które w ostatnich latach organizowały lokalne wybory w niezmienny sposób – zawsze w systemie proporcjonalnym, a ich liczba umożliwia przeprowadzenie systematycznych analiz budżetowych w pełnej, czteroletniej kadencji. Łącznie w 13 z 65 z nich w kadencji 2014–2018 obserwowaliśmy układy władzy podzielonej, z czego w dziesięciu miastach w trakcie całego cyklu politycznego. Dla wszystkich przypadków zgromadzone zostały dane z lat 2014–2018 dotyczące terminu uchwalenia uchwały budżetowej oraz przyjęcia (bądź nie) w pierwszym głosowaniu uchwały absolutoryjnej. W wyniku porównania obu wskaźników wytypowano cztery gminy reprezentujące układy władzy podzielonej – w każdym z miast przeprowadzona została obserwacja uczestnicząca połączona z ankietą audytoryjną skierowaną do radnych. Ponadto w każdym z miast przeprowadzono po trzy wywiady (indywidualne wywiady pogłębione lub diady): z przedstawicielem egzekutywy, radnym z komitetu prezydenta oraz radnym opozycyjnym, którego komitet miał większość w organie kolegialnym. Wnioski

<sup>26</sup> Wynika to z procedury uchwalania budżetu gmin wynikającej z Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

z dwunastu wywiadów zaprezentowano zbiorczo w części dotyczącej praktyki politycznej, a najistotniejsze aspekty podparto cytatami.

Wśród wytypowanych do badania przypadków nie znalazł się ani jeden samorząd z pierwszej i ostatniej dziesiątki miast na prawach powiatu uszeregowanych względem liczby mieszkańców. Dwa samorzady należały do grupy liczącej powyżej 200 tys. mieszkańców, jedno miasto powyżej 100 tys. i jedna gmina poniżej 100 tys. mieszkańców. Do badania pogłębionego zakwalifikowały się dwa były miasta wojewódzkie, jedno obecnie pełniące wspomnianą funkcję oraz miasto będące częścią aglomeracji. Analizowane miasta znajdowały się w województwach podlaskim, warmińsko-mazurskim, mazowieckim i śląskim.

Ankietyzacja odbyła się podczas posiedzenia rady miasta (zwrot ankietowy na poziomie 70%–88% składu rady, N=104).

TABELA 2

Zwrot ankietowy w miastach objętych studium przypadku

	Liczba radnych ogółem	Odsetek uzyskanych ankiet [%]
Miasto 1	25	88
Miasto 2	28	82
Miasto 3	23	70
Miasto 4	28	86

Wśród 85 radnych, którzy udzielili odpowiedzi na pytania z ankiety, było 22% kobiet, co odpowiada odsetkowi w ogóle polskich samorządów gminnych, w których po wyborach radnych z 2014 r. co piątą wybraną była kobieta (26,5%). Większość ankietowanych należała do partii politycznej (56%), a ówczesna kadencja nie była pierwszą, w której pełnili mandat (62%).

Pozycję rady gminy w procesie decyzyjnym zobrazuje sposób procedowania uchwały budżetowej. Skonfrontowanie regulacji prawnych wyznaczających ramy stanowienia prawa z praktyką wskaże ewentualne możliwości wpływu rady gminy na proces legislacyjny i pozwoli zweryfikować pierwszą część postawionej hipotezy. Na tej podstawie wskazane zostaną krytyczne momenty w stanowieniu prawa, którego według twórcy teorii nazwano punktami weta. Procedura przyjmowania uchwały budżetowej jest obwarowana terminami, które umożliwiają ocenę strategii radnych. Jeśli uchwała budżetowa przyjmowana jest po ustawowo wyznaczonym terminie, można zakładać, że radni korzystają ze swoich uprawnień, blokując proces decyzyjny. Zablocko-

wanie procesu identyfikowano, gdy: (1) miasto przyjęło uchwałę budżetową po 31 stycznia lub (2) został złożony wniosek o organizację referendum odwoławczego organu wykonawczego z inicjatywy rady zakończony organizacją referendum. Porównanie częstości wskazanych sytuacji w gminach z władzą zjednoczoną i podzieloną pozwoli uwidocznić różnice w poszczególnych typach relacji horyzontalnych i wskazać, czy radni stosują strategię gracza blokującego. Dodatkowo badania jakościowe i wskazania w kwestionariuszach ankietowych pozwolą wnioskować, jak politycy oceniają możliwości zablokowania prac w praktyce politycznej oraz motywacje do takiego działania. Tym samym zweryfikowana zostanie druga część hipotezy. Kompilacja wniosków z dwóch części pozwoli ocenić, czy przyjęte założenia znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości polskich gmin.

#### PROCES USTANOWIENIA BUDŻETU Z WYZNACZENIEM PUNKTÓW WETA

Każdy samorząd gminny jest zobligowany do przyjęcia uchwały budżetowej. Rada gminy przyjmuje budżet w postaci uchwały i jest to jej wyłączna kompetencja, natomiast projekt budżetu opracowuje organ wykonawczy. Za wykonywanie planu budżetowego odpowiedzialny jest wójt. Terminy oraz wytyczne dotyczące przyjęcia uchwały budżetowej reguluje Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ale procedurę przyjęcia budżetu określa sam organ stanowiący odpowiednią uchwałą.

Procedowanie budżetu rozpoczyna etap zgłaszania wniosków przez radnych. Zazwyczaj radni mają czas na zgłoszenie swoich propozycji do końca września. Zgłoszenia analizuje organ wykonawczy, który do 15 listopada jest zobowiązany przedstawić projekt uchwały budżetowej radnym i Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO). Daje to przewagę organowi wykonawczemu, który podejmuje decyzję o pierwotnym kształcie uchwały budżetowej. Tym bardziej że wójt nie jest zobligowany do umieszczenia propozycji radnych w uchwale budżetowej. Jest to niewątpliwie moment, w którym przewagę ma organ wykonawczy.

Następnie projekt budżetu jest analizowany i dyskutowany przez radnych, szczególnie przez członków komisji budżetowej. Radni mają wówczas czas na analizę projektu i przygotowanie pomysłów modyfikacji dokumentu. W praktyce przewodniczącym komisji budżetowej jest przedstawiciel większościowego komitetu w radzie gminy. W układach władzy podzielonej to reprezentant komitetu większościowego będzie przewodniczył komisji i wpływał na pracę oraz agendę spotkań

komisji. Można więc się spodziewać, że wypracowane przez komisję rozwiązania, będą ingerować w kształt dokumentu i zmieniać projekt zaproponowany przez organ wykonawczy.

Do końca grudnia strony mają czas na wypracowanie wspólnego rozwiązania. Budżet powinien być uchwalony do 31 grudnia na posiedzeniu rady gminy. W wyjątkowych sytuacjach rada może przedłużyć czas do ostatniego dnia stycznia. Czyli zasadniczo radni mają wpływ na zgłaszanie oraz forsowanie swoich pomysłów między 15 listopada a końcem roku, czasami nawet końcem stycznia. Jeśli budżet nie zostanie przyjęty, wówczas RIO konstruuje budżet<sup>27</sup>. Kształt uchwały budżetowej, a dokładnie przyjęcie uchwały budżetowej jest niewątpliwie punktem weta. Zgoda radnych jest niezbędna do przyjęcia uchwały, którą będzie wykonywał wójt.

Niejako podsumowaniem procedury jest proces oceny wykonania uchwały budżetowej przez wójta. W czerwcu kolejnego roku rada gminy podejmuje uchwałę absolutoryjną z tytułu wykonania minionego budżetu przez organ wykonawczy<sup>28</sup>. Rada sprawuje w ten sposób funkcję kontrolną. W proces oceny zaangażowana jest także RIO, która wydaje merytoryczną opinię dotyczącą wykonania budżetu. Jednak rada gminy nie musi wydać decyzji zbieżnej z analizą przygotowaną przez Izbę. Właściwą uchwałę absolutoryjną przyjmują radni bezwzględną większością składu całej rady. Przyjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium dla wójta sprawia, że po co najmniej 14 dniach od posiedzenia rady i po zapoznaniu się z opinią RIO rada gminy powinna przyjąć uchwałę w sprawie organizacji referendum odwoławczego dla organu wykonawczego<sup>29</sup>. Najsilniejszym orężem w rękach radnych jest właśnie możliwość zainicjowania procesu odwołania wójta. To kolejny moment przewagi rady, a zasadniczo większości radnych, która nie sprzyja wójtowi.

Kolejnym punktem spornym są zmiany budżetu w trakcie trwania kadencji. Wymagają one przyjęcia odpowiedniej uchwały po stronie radnych<sup>30</sup>. Jeśli wójt chce dokonać korekty planu, musi zostać przy-

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 240b Ustawy o finansach publicznych.

<sup>28</sup> W 2018 r. zgodnie z zapisami Ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, na wójtów został nałożony obowiązek przygotowania raportu o stanie gminy. Po przeprowadzonej dyskusji radni podejmują uchwałę udzielającą organowi wykonawczemu wotum zaufania. Ze względu na czas prowadzonych badań w artykule nie znajduje się odwołanie do tego instrumentu.

<sup>29</sup> Kwestie związane z organizacją referendum reguluje Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

<sup>30</sup> Wójt może dokonać modyfikacji w planie wydatków budżetu, ale tylko na podstawie upoważnienia udzielonego przez radę miasta. Zmiana w roku budżetowym każdorazowo wymaga zgody radnych w postaci odpowiedniej uchwały. Na podstawie: art. 240 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

jęta odpowiednia uchwała. W przypadku inicjatywy organu stanowiącego, poprawki mogą być wprowadzone wyłącznie w przypadku, gdy radni znajdą źródło finansowania, a wprowadzana modyfikacja nie prowadzi do zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków gminy, a w efekcie do zwiększenia deficytu gminy. Tym samym z formalnego punktu to pozycja radnych jest wiodąca, jeśli chodzi o kolejny punkt weta, a więc modyfikację budżetu.

Patrząc na cały proces budżetowy, niewątpliwie można wskazać, że istotną rolę w procesie przygotowywania budżetu w gminie odgrywa wójt. W układach władzy podzielonej jednak to zgoda rady jest wymagana do ustanowienia, a następnie ewentualnej korekty budżetu. Funkcja kontrolna rady związana z oceną wykonania budżetu także stanowi mechanizm, który wzmacnia pozycję rady. Niewątpliwie patrząc z perspektywy prawno-instytucjonalnej, rada gminy w układach władzy podzielonej staje się graczem blokującym, co pozwala potwierdzić pierwszą część hipotezy. Jednak czy wzmocnienie wynikające z perspektywy formalnej jest widoczne w praktyce politycznej?

#### PROCES USTANOWIENIA BUDŻETU Z PERSPEKTYWY PUNKTÓW WETA W PRAKTYCE POLITYCZNEJ

Z perspektywy praktyki politycznej wiodąca pozycja wójta ujawnia się zarówno w inicjatywie budżetowej, ale także na kolejnych etapach procesu. Jako że to rada gminy uchwała projekt budżetu, wójt może wykorzystać fakt nieuchwalenia budżetu do próby dyskredytacji rady w oczach mieszkańców. Niewątpliwą przewagą wójta jest dostęp do oficjalnych kanałów komunikacyjnych gminy, to jest strony urzędu miasta, profilu społecznościowego gminy oraz biuletynu samorządowego. Organ wykonawczy ma wpływ na treści ukazywane w poszczególnych mediach ze względu na możliwość oddziaływania na pracowników urzędu przygotowujących komunikaty. To wszystko buduje pozycję organu wykonawczego. O ile radni mogą prowadzić swoje indywidualne profile społecznościowe równie prężnie, to wymaga to dużo więcej indywidualnego zaangażowania.

Proszę pamiętać, że obecnie znacznie ma nie tylko kto i jak rządzi, ale jak to promuje. Prezydent ma do dyspozycji szerokie wsparcie i kanały komunikacji, radni mają o wiele trudniej.

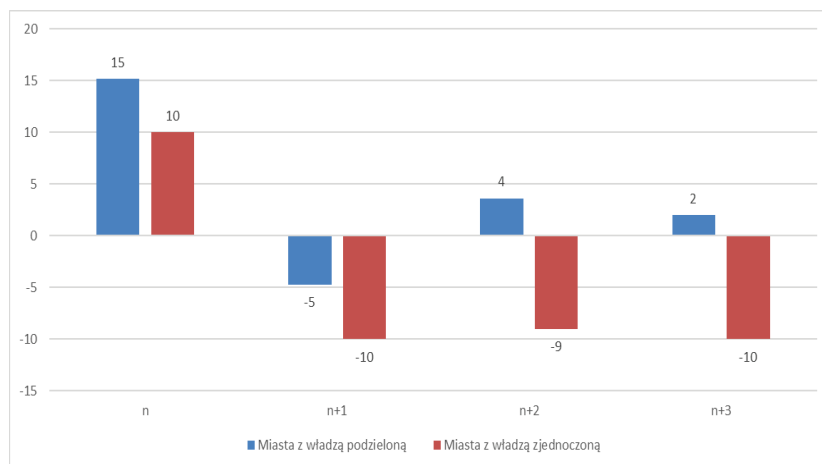
(Radny z komitetu większościowego w radzie)

Argument o wkroczeniu RIO do procesu jest także wykorzystywany przez wójta jako dyscyplinujący prace radnych. Samorządy unika-

ją takiego rozwiązania, ponieważ Izba tworzy budżet zrównoważony, matematyczny. To w praktyce oznacza, że niemożliwe jest podejmowanie dodatkowych zobowiązań. Patrząc na czas podejmowania uchwały budżetowej, warto podkreślić, że władze lokalne podejmują uchwałę przed końcem stycznia. Sprawność decyzyjna w układzie władzy podzielonej jest obniżona – nie można jednak mówić o paraliżu decyzyjnym (Wykres 1). O ile zgoda radnych jest niezbędna do uchwalenia budżetu, to w praktyce politycznej nie ma dowodów, które potwierdzałyby blokowanie procesu przez radnych.

### WYKRES 1

Termin przyjęcia uchwały budżetowej w miastach z władzą podzielną oraz władzą zjednoczoną wyrażony średnią liczbą dni po lub przed terminem 31.12.



Wartość n oznacza rok wyborczy (2014), następnie kolejne lata cyklu politycznego.

Źródło: Opracowanie własne.

Na potwierdzenie, w kadencji 2014–2018 sumarycznie w 27 przypadkach budżet przygotowała RIO<sup>31</sup>, podczas gdy w Polsce budżet uchwała rokrocznie prawie 2,5 tys. gmin. Negocjacje nie trwają więc dłużej niż do 31 stycznia bieżącego roku budżetowego. Jednak to w gminach z władzą podzielną średnio później uchwalany był budżet niż w miastach z władzą zjednoczoną<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Opracowanie na podstawie sprawozdań RIO na stronie [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 15.07.2021].

<sup>32</sup> M. Zawadzka, *How Divided Government Challenges Strong Mayors: The Case of Poland*, *Urban Research and Practice*, 2022, w trakcie publikacji.



Najsilniejszym mechanizmem radnych oddziałującym na organ wykonawczy jest organizacja referendum odwoławczego. W polskich warunkach możliwość ta wykorzystywana jest przez organ stanowiący niezwykle rzadko. We wszystkich polskich gminach kadencji 2014–2018 odbyło się 47 referendum odwoławczych, z czego jedynie cztery zakończyły się odwołaniem organu wykonawczego<sup>33</sup>. W miastach na prawach powiatu jedynie w dwóch rozpoczęła się procedura odwołania organu wykonawczego, jednak proces nie był inicjowany przez organ stanowiący (Tabela 3). Są to wartości marginalne, raczej incydenty niż reguły w poszczególnych typach relacji horyzontalnych.

O ile od strony prawnej radni mają możliwość rozpoczęcia procesu z różnych powodów, to najbezpieczniejszym rozwiązaniem z perspektywy konsekwencji dla radnych jest złożenie wniosku odwoławczego po negatywnej opinii wykonania uchwały budżetowej przez organ wykonawczy. Jeśli referendum będzie wiążące, to funkcję straci wyłącznie wójt. Jednak taki wniosek musi być pozytywnie zaopiniowany przez RIO, która merytorycznie potwierdzi zasadność inicjatywy. Praktyka pokazuje, że organ wykonawczy zazwyczaj wykonuje uchwałę właściwie. W przypadku organizacji referendum z inicjatywy radnych z innego powodu niż wskazany wcześniej i wiążącego wyniku referendum odwołany zostanie zarówno organ wykonawczy, jak i rada. Jest to więc rozwiązanie ryzykowne z perspektywy radnych. Stąd możliwości odwołania wójta przez radnych są w praktyce ograniczone, nie jest to dowód na funkcjonowanie gracza blokującego. Tym samym druga część hipotezy nie została potwierdzona.

TABELA 3

Liczba złożonych wniosków o przeprowadzenie referendum odwoławczego prezydenta w miastach z władzą podzieloną oraz zjednoczoną w latach 2015–2018

Miasta	2015	2016	2017	2018
Władza podzielona	0	0	1 (Bytom)	0
Władza zjednoczona	0	1 (Kielce)	0	0

Źródło: Opracowanie własne.

Choć rada patrząc z perspektywy instytucjonalnej, może wpływać na kształt budżetu, to w praktyce oddziaływanie jest ograniczone.

<sup>33</sup> Dane z Banku Danych Lokalnych oraz <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018/> [dostęp: 4.03.2020].

Ponad połowa ankietowanych radnych (55%, N=85) deklaruje, że to prezydent ma stale wpływ na kształt podejmowanych decyzji w mieście, niezależnie od typu relacji horyzontalnych. Równy wpływ organu wykonawczego i rady wskazuje więcej niż co czwarty ankietowany (27%). Nie miało znaczenia, jaki komitet reprezentował radny (opozycyjny lub sprzyjający prezydentowi). Co pokazuje, że w oczach radnych to wójt decyduje o kształcie podejmowanych decyzji. Radni wskazują też, że układ władzy podzielonej ma wpływ na podejmowane decyzje w mieście (84% odpowiedzi). Trzy czwarte respondentów wskazuje, że jest to oddziaływanie na co najmniej połowę decyzji podejmowanych w mieście. Równocześnie określając wpływ jako negatywny (65% wskazań).

Tak jak zostało wskazane z perspektywy formalnej, radni mogą dokonać zmian w budżecie w trakcie trwania kadencji. Mogą je wprowadzać jedynie, gdy znajdą źródło finansowania dla działania oraz zmiana nie powoduje zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków, a w konsekwencji deficytu budżetowego. Ponadto proponowany projekt uchwały trafia do zaopiniowania przez referat finansów oraz skarbnika jednostki – podległych wójtowi.

Poprawki do budżetu muszą mieć pokrycie. I oni [radni] po prostu stwierdzali, że likwidują [inwestycje] czy część, czy całość środków zabierają. I ja mam narzędzie, żeby jak oni to zabierają, żeby to przeznaczyć na obniżenie deficytu. Wtedy bym im zabierał te możliwości zmiany. Oni by tak robili kolejny raz, ja bym im zabierał i tak dalej. Ale ja tak nie robiłem. Bo pewnie deficytu by nie było, ale rzeczywiście nie byłoby też rozwoju.

(Prezydent Miasta Y)

Jest to rozwiązanie, które daje egzekutywie możliwość zablokowania działań radnych w przypadku konfliktu. To od włodarza finalnie zależy, czy dana zmiana będzie miała szansę znaleźć się w budżecie. Nie jest jednak tak, że zmiany w budżecie nie są podejmowane w czasie kadencji. Na przykład gdy gmina otrzymuje finansowanie zewnętrzne i niezbędne jest wygospodarowanie wkładu własnego jednostki strony są w stanie dojść do kompromisu. Nadrzędnym celem staje się pozyskanie środków, więc zazwyczaj strony godzą się na przesunięcia. Motywacjami wskazywanymi przez obie strony, które ograniczają zablokowanie działań, są chęć reelekcji, dbałość o dobro mieszkańców czy rozwój lokalny. Stąd trudno dopatrywać się obecności gracza blokującego w procesie.

Czynnikiem, który działa na korzyść wójta, jest brak usankcjonowanego wsparcia merytorycznego dla radnych. O pozycji organu

wykonawczego w procesie stanowienia prawa świadczy zaplecze prawno-administracyjne wójta. Wójt zatrudnia pracowników gminy oraz jednostek budżetowych, którzy wspierają go między innymi w obszarze finansów, zagospodarowania przestrzennego czy prawa. Wójt zasadniczo nie może łączyć sprawowanej funkcji z inną pracą, co sprawia, że ma możliwość pełnego zaangażowania w sprawy lokalne. Dodatkowo egzekutywa mianuje swoich zastępców – radni zazwyczaj pracują także w innych miejscach, co w pewnym stopniu ogranicza ich samorządowe aktywności. Rada nie ma także wsparcia merytorycznego. Jedynym zapleczem jest biuro rady funkcjonujące w ramach urzędu gminy, które stanowi wsparcie organizacyjno-administracyjne. Tym samym radni, w sytuacji gdy chcą kreować rozwiązania planistyczne lub budżetowe, nie mają dostępu do specjalistycznej wiedzy ani narzędzi do tworzenia prawa. Radnym brakuje kompetencji oraz umiejętności całościowej analizy projektu budżetu, na co sami wskazują. Boją się dokonywać przesunięć środków w projekcie budżetu, szczególnie z jednych inwestycji do drugih. Wybierają więc krytykowanie dystrybucji środków przez wójta niż decydowanie o przesunięciu finansowania. O ile teoretycznie radni mają wpływ na stanowienie aktów prawa lokalnego to w praktyce jest on ograniczony. Brak profesjonalizacji funkcji radnego oraz możliwości wsparcia merytorycznego oddziałuje na proces decyzyjny i utrudnia rzetelne kontrolowanie prac organu wykonawczego.

Problem polega na tym, że prezydent ma wszystkie narzędzia. Radni tych narzędzi nie mają. I teraz radni mówią „My się z tym nie zgadzamy”. Więc ja mogę powiedzieć: „Jeśli się z tym nie zgadzacie to poprawcie to sami”. Oni mówią: „Ale my nie mamy takich możliwości [...] to odrzucimy cały ten plan”. To prezydent wtedy mówi: „Nie, to całego planu nie odrzucamy. Ja wam to poprawię”.

(Prezydent Miasta X)

Patrząc na rozwiązania systemowe definiujące zakresy kompetencyjne lokalnych władz oraz na praktykę samorządową, można wskazać, że to wójt ma narzędzia, które sprawiają, że jego pozycja staje się dominująca względem rady. Radni mają wiele instrumentów oddziaływania na organ wykonawczy, jednak w praktyce organ stanowiący nie obiera strategii gracza blokującego. O ile teoretycznie radni zyskują możliwość zablokowania procesu decyzyjnego i ich zgoda jest niezbędna do zmiany, to realnie nie ma przesłanek, które wskazywałyby na systematyczne wzmocnienie radnych do pozycji gracza blokującego.

## PODSUMOWANIE

Jest wiele aspektów, w których radni oraz wójt spierają się, funkcjonując w układzie władzy podzielonej, szczególnie w przypadku podejmowania uchwały budżetowej. Natomiast zgadzają się co do zasady, że układ ten utrudnia codzienne funkcjonowanie oraz podejmowanie decyzji. Przede wszystkim dlatego, że spory, konflikty i dyskusje zajmują czas. Wypracowanie rozwiązań satysfakcjonujących obie strony wymaga przestrzeni dla obu stron. Proces ugadzania się, dyskusji wydłuża się, a w skrajnych przypadkach może prowadzić do postawienia weta przez radnych. Jednak oba podmioty nie chcą doprowadzić do impasu, ponieważ może to być negatywnie ocenione przez mieszkańców. Organy lokalne w układzie władzy podzielonej próbują się wzajemnie zdyskredytować, ale totalne zablokowanie działań niesłoby negatywne konsekwencje wizerunkowe dla obu organów. Dlatego często układ ten samorządowcy określają „wojną podjazdową” oraz „konfliktem politycznym i medialnym”.

Skoro rada gminy nie staje się w praktyce graczem blokującym mimo systemowego wzmocnienia w warunkach władzy podzielonej, to można się zastanawiać, czy nie zablokować możliwości powstawania tego typu relacji w samorządach. I tak we Włoszech organ wykonawczy automatycznie obsadza 60% mandatów w organie kolegialnym<sup>34</sup>. Taki mechanizm zasadniczo wyklucza formowanie władzy podzielonej, chyba że w trakcie kadencji organ wykonawczy utraci zaufanie radnych. Trudno jednak jednoznacznie ocenić zasadność systemowego wykluczania możliwości tworzenia się układów władzy podzielonej na szczeblu samorządowym. Z jednej strony ścieranie się opozycyjnych poglądów, idei powinno stanowić *clue* demokracji. Z drugiej strony układ władzy podzielonej obniża sprawność decyzyjną władzy i prowadzi do konfliktów. Przeciwne obozy polityczne dążą do realizacji innych koncepcji polityki, co może wpływać negatywnie na kształtowanie i wdrażanie polityki. Patrząc z perspektywy relacji horyzontalnych, rada gminy mimo wzmocnienia pozycji w układzie władzy podzielonej, nie staje się realnie graczem blokującym. Aby rozstrzygnąć ten prawnosystemowy dylemat, niezbędne są analizy wielopłaszczyznowe. Nie tylko z obszaru procesu decyzyjnego, ale także przełożenia układu władzy podzielonej na dynamikę rozwoju lokalnego czy oddziaływanie na mieszkańców gminy.

<sup>34</sup> L. Bobbio, *Italy: After the Storm*, w: *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, eds. B. Denters, L. Rose, Palgrave Macmillan, London 2005, s. 6–24.

## BIBLIOGRAFIA

- Alesina A., H. Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, New York 1995.
- Alt J.E., R.C. Lowry, *Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States*, „American Political Science Review” 1994, s. 811–828.
- Baumgartner F.R. et al., *Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France*, „Governance” 2014, nr 27 (3), s. 423–447.
- Bobbio L., *Italy: After the Storm*, w: *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, eds. B. Denters, L. Rose, Palgrave Macmillan London 2005, s. 6–24.
- Brady D.W., C. Volden, *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Carter to Clinton*, Westview Press, Boulder 1998.
- Dahl R., E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford 1973.
- Dudzińska A., *Systemowy kontekst procesu legislacyjnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Elgie R., *Cohabitation: Divided Government French-style. Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford 2001, nr 1, s. 106–127.
- Fiorina M., *An Era of Divided Government*, „Developments in American politics” 1992, nr 3, s. 324–354.
- Fiorina M., *Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?*, „American Political Science Review” 1994, nr 88, s. 304–316.
- Gendźwiłł A., T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandato- wych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), s. 94–116.
- Głajcar R., *Zasada podziału władzy a koncepcja veto players*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s. 45–76.
- Heinelt H., N.K. Hlepas, *Typologies of Local Government Systems*, w: *The European Mayor*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden 2006.
- Heinelt H. et al., *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland 2018.
- Iani R.M., *Conflict and Cooperation: Divided and Unified Government during the George W. Bush Presidency* (Master’s thesis), 2009.
- Kelbel C., V. Van Ingelgom, S. Verhaegen, *Looking for the European Voter: Split-Ticket Voting in the Belgian Regional and European Elections of 2009 and 2014*, „Politics and Governance” 2016, nr 4, s. 116–129.
- van der Kolk H., *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, nr 33 (2), s. 159–180.

- Kopcińska M., *Władza podzielona w polskich gminach – charakterystyka zjawiska*, „Studia Polityczne” 2019, nr 47 (2), s. 11–32.
- Krehbiel K., *Pivotal Politics: A Theory of US Lawmaking*, University of Chicago Press, Chicago 1998.
- Mayhew D., *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigation 1946–1990*, CT Yale University Press, New Haven 1991.
- Mouritzen P., J. Svava, *Leadership in the Apex. Politicians and Administrations in Western Local Government*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2002.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Sidor M., 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.
- Sidor M., K.A. Kuć-Czajkowska, J. Wasil, *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym: przykład gminy Wydminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 30–46.
- Sidor M., K.A. Kuć Czajkowska, J. Wasil, *Koabitacja na poziomie gminnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Stewart C.H., G.W. Cox, S. Kernell, *The Politics of Divided Government*, Westview Press, Boulder 1991.
- Sundquist J.L., *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, „Political Science Quarterly” 1988, nr 103 (4), s. 613–635.
- Tsebelis G., *Veto Players and Institutional Analysis*, „Governance” 2000, nr 13 (4), s. 441–474.
- Wollmann G., *The Directly-elected Mayor in the German Länder – Introduction, Implementation and Impact*, „Public Money & Management” 2014, nr 34 (5), s. 331–337.
- Zawadzka M., *How Divided Government Challenges Strong Mayors: The Case of Poland*, „Urban Research and Practice”, w trakcie publikacji.