

Monika Sidor*
Katarzyna A. Kuć-Czajkowska**
Justyna Wasil***

**WPLYW ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH
W KODEKSIE WYBORCZYM NA ZJAWISKO
KOABITACJI W GMINACH¹**

**THE INFLUENCE OF SOLUTIONS IMPLEMENTED
IN THE ELECTORAL CODE ON THE PHENOMENA
OF COHABITATION IN MUNICIPALITIES**

Abstract

The article presents the Electoral Code regulations which determine the relationship between the executive (mayor) and the municipal council (town council). Besides, regulations from other legal acts are indicated which have an impact on the phenomenon of cohabitation. In addition, the situation is explained where cohabitation appears in the municipality and is presented in the research on cohabitation in selected regions in Poland.

Key words: local election, cohabitation, municipality, the Electoral Code

Wstęp

Samorząd terytorialny jest jedną z istotniejszych płaszczyzn życia publicznego, a idea samorządności najpełniej realizuje się poprzez aktywność członków wspólnot lokalnych, w tym poprzez wybory. Przepisy ustawy *Kodeks wyborczy* z 5 stycznia 2011 r. determinują poniekąd funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w tym gminnego, wpływając

* Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej, Wydział Politologii UMCS, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: sbm25@wp.pl

** Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej, Wydział Politologii UMCS, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: kakuc@wp.pl

*** Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej, Wydział Politologii UMCS, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: wasiljustyna@interia.pl

¹ Praca naukowa powstała w ramach realizacji grantu NCN OPUS 6, HS5 pt. *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, umowa nr UMO-2013/11/B/HS5/03537.

na relacje zachodzące między organem wykonawczym, tj. wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a stanowiąco-kontrolnym – radą gminy (miasta). We wskazanym akcie prawnym uwzględnione zostały wcześniejsze uregulowania nakreślające sposoby i zasady organizowania wyborów również na szczeblu samorządowym. Do nowych przepisów należy zaliczyć takie kwestie, jak: czas, w jakim przeprowadzane mają być wybory, alternatywne sposoby głosowania, zmiany odnoszące się do biernego prawa wyborczego, zagwarantowania każdej z płci kwot na listach wyborczych, kampanii wyborczej oraz jej finansowania, zmiany systemu wyborczego z proporcjonalnego w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców niebędących miastem na prawach powiatu z progiem 5% na większościowy z jednomandatowymi okręgami (Nitwinko 2011: 2–5). Dla zjawiska koabitacji, tj. sytuacji w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) wywodzi się z innej opcji politycznej niż większość w radzie (por. Pułło 2006: 178), znaczenie mają zarówno zmiany wprowadzone *Kodeksem wyborczym*, jak i przepisy pochodzące z Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta z 2002 r., które w znaczący sposób determinują istnienie zjawiska koabitacji.

Celem artykułu jest wskazanie i przeanalizowanie istotnych dla zachodzenia zjawiska koabitacji przepisów *Kodeksu wyborczego*, zarówno nowych, jak i zaczerpniętych z innych aktów prawnych. Zadaniem artykułu jest też określenie skali występowania koabitacji na poziomie gminnym w trzech województwach: warmińsko-mazurskim, lubuskim i opolskim. Do badania zostały wybrane województwa, które zasadniczo różnią się pod względem położenia geograficznego, wielkości, rozwoju gospodarczego, liczby ludności² oraz liczby miast pow. 20 tys. mieszkańców niebędących miastami na prawach powiatu. Analiza objęła wyniki wyborów samorządowych z 2010 r. Umożliwiło to ustalenie, jak zmieniła się sytuacja w gminach po wyborach 2014 r. (powtórzenie badania).

Koabitacja – zagadnienia definicyjne

Terminu *cohabitation* po raz pierwszy użył Valéry Giscard d'Estaing, prezydent V Republiki Francuskiej w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „L'Express” 14 stycznia 1983 r. (Skrzydło 1989: 219). Etymologicznie pojęcie *cohabitation* oznacza wspólne zamieszkiwanie (francuskie *habiter* – mieszkać). Odnosząc się do problematyki ustrojowej, można przyjąć, iż koabitacja to wspólne mieszkanie pod jednym dachem dwóch rodzin politycznych, czyli konieczność pokojowego współistnie-

² Szerzej: *Regiony 2014: co się zmieniło w samorządach...*

nia, wymuszająca zgodne działania, pomimo reprezentowania przeciwnych obozów politycznych i dążeń do realizacji przeciwnych koncepcji polityki lokalnej i programów politycznych. Elementem opisanego zjawiska jest wywodzenie się organów władzy ze środowisk ulokowanych na przeciwnych biegunach sceny politycznej (Jakubiak 2010: 11; Sarnecki 2003: 307; Pułło 2006: 178).

We współczesnej literaturze przedmiotu zjawisko koabitacji opisywane jest głównie na poziomie centralnym. W sensie ustrojowo-politycznym zostało sformułowane we Francji. Pojęcie *cohabitation* zrodziło się na gruncie rozwiązań ustrojowych, przyjętych w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.³

Przyjęło się uważać, że koabitacja w odniesieniu do problematyki ustrojowej to współistnienie w obrębie władzy wykonawczej – rządu i prezydenta pochodzących z przeciwnych obozów politycznych. Sytuacja taka ma miejsce, kiedy w trakcie trwania kadencji prezydenta zostaje wybrany parlament, w którym przewagę uzyskuje partia lub koalicja partii opozycyjnych w stosunku do prezydenta. Prezydent zmuszony jest wówczas współpracować z premierem i rządem popieranym przez większość parlamentarną (Jakubiak 2010).

Koabitacja na poziomie centralnym opisywana była też w Polsce (m.in. Dziemidok-Olszewska 2010: 73–90). Sytuacja, w której premier i prezydent wywodzą się z rywalizujących obozów politycznych, wystąpiła w naszym kraju po 1989 r. pięciokrotnie: w latach 1993–1995 (rząd PSL-SLD, prezydent L. Wałęsa), 1997–2001 (rząd AWS-UW, prezydent A. Kwaśniewski), w 2005 r. (rząd PiS, prezydent A. Kwaśniewski), w latach 2007–2010 (rząd PO-PSL, prezydent L. Kaczyński), i w 2015 r. (rząd PO-PSL, prezydent A. Duda).

Na potrzeby badań nad koabitacją w gminach oparto się na definicji administracji według H. Izdebskiego i M. Kuleszy, którzy określili ją jako: zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustaw i w określonych prawem formach (Izdebski, Kulesza 1999: 79). Tak rozumiana admini-

³ Sytuacja taka od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1958 r. wystąpiła we Francji trzykrotnie: w 1986 r. do 1988 r., gdy po zwycięstwie prawicy w wyborach parlamentarnych prezydent F. Mitterrand (Partia Socjalistyczna) mianował J. Chiraca (przewodniczącego konserwatywnego Zgromadzenia na rzecz Republiki) na szefa rządu. Okres drugiej, tzw. aksamitnej koabitacji, przypada na lata 1993–1995. F. Mitterrand pełnił wówczas urząd prezydenta, a funkcję premiera objął É. Balladur. Trzeci raz taka sytuacja wystąpiła w 1997 r. Skrócenie w 2000 r. kadencji prezydenta z 7 do 5 lat oraz przesunięcie wyborów prezydenckich przed parlamentarne w 2002 r. zniwelowało prawdopodobieństwo wystąpienia koabitacji w tym kraju (szerzej Jakubiak 2010).

stracja odnosi się również do jej zdecentralizowanej formy, czyli administracji samorządowej, która mieści się w obrębie władzy wykonawczej. W tym ujęciu koabitacja rozumiana jest jako współsprawowanie władzy w administracji samorządowej przez organy: wykonawczy i stanowiąco-kontrolny wywodzące się z przeciwnych obozów politycznych. Z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy wyłoniony przez mieszkańców wójt, burmistrz, prezydent miasta nie cieszy się poparciem większości bezwzględnej w radzie albo reprezentuje przeciwny obóz polityczny niż przedstawiciele rady gminy, rady miasta. Współpraca między tymi organami ma wówczas wymuszony charakter. Zjawisko koabitacji na poziomie gminy można analizować w różnych wariantach. W pierwszym z nich zachodzić może koabitacja pokojowa, kiedy to mimo różnic w postawach politycznych przedstawiciela organu wykonawczego i większości w radzie obydwie organy są w stanie kooperować. W drugim – koabitacji konfliktowej, dochodzi do sporów, które mogą prowadzić do paraliżu funkcjonowania administracji samorządowej (HH 2010: VII).

Przepisy Kodeksu wyborczego istotne dla zachodzenia zjawiska koabitacji

Przepisy *Kodeksu wyborczego* poniekąd determinują występowanie zjawiska koabitacji na poziomie gminnym w Polsce. Spośród nowych przepisów istotne jest uregulowanie zmieniające sposób liczenia głosów we wszystkich gminach powyżej 20 tys. mieszkańców niebędących miastami na prawach powiatu. Do 2011 r. obowiązywał system proporcjonalny z 5% progami i rozdział mandatów metodą d'Hondta, który faworyzował partie polityczne i duże komitety wyborcze. Po wprowadzeniu nowych przepisów mieszkańcy wybierają radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych, przy zastosowaniu zasady większości względnej (Sieklucki 2013: 27).

Jednakże najistotniejsze z perspektywy istnienia zjawiska koabitacji są przepisy, które funkcjonują od 2002 r., a zostały wprowadzone Ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Można stwierdzić, iż w wyniku wejścia w życie tych rozwiązań ustrojowych pojawiło się zjawisko koabitacji na poziomie gminnym. Trzeba dodać, że jednoosobowe organy wykonawcze są do pewnego stopnia osadzone w polskiej tradycji ustrojowej samorządu⁴. Nigdy jednak nie pochodziły

⁴ W tradycji polskiego samorządu sprawy związane z wykonywaniem uchwał samorządu były powierzane organom jednoosobowym. W wyniku reformy z 1933 r. w II RP wójt, chociaż stał na czele 5- lub 6-osobowego zarządu, był jednocześnie „przełożonym gminy” i pełnił funkcję organu monokratycznego w zakresie realizacji zadań zleconych (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2013: 45; Barański, Kantyka, Kubas, Kuś 2007: 61).

z powszechnego wyboru. W tym sensie wprowadzone rozwiązanie stanowi propozycję w istotny sposób modyfikującą model ustrojowy samorządu gminnego i wyraźnie zaznaczającą jego odrębność w stosunku do samorządu powiatowego czy samorządowego województwa. Bezpośredni sposób wyboru egzekutywy zmienia model ustrojowy samorządu gminnego i wpływa na możliwość wystąpienia zjawiska koabitacji. Jak podkreśla J. Regulski, relacje między wójtami a radami są konfliktogene, szczególnie po dość beztróskim wprowadzeniu bezpośrednich wyborów organu wykonawczego (Regulski 2005: 93), zwłaszcza że liczba sprzecznych interesów, mnogość problemów, z jakimi styka się każdego dnia samorząd gminny w różnych obszarach swojej działalności, powoduje pojawianie się ciągle nowych sytuacji konfliktowych. Zdecydowana większość z tych przypadków – jak wynika z badań przeprowadzonych przez B. Katarbę (2008: 101–102) w gminie Hyżne – sprowadza się do konfliktów interpersonalnych.

Warto przypomnieć, iż bezpośredni sposób wyboru organu wykonawczego w gminach, a tym samym personalizacja aktu wyborczego zapisana w *Kodeksie wyborczym*, została wprowadzona celem zwiększenia zaangażowania mieszkańców, tzn. zwiększenia frekwencji w wyborach samorządowych (Sidor 2004: 139–140; Kowalik 2005: 9; Radzik 2011: 235). Wśród argumentów zwolenników tego rozwiązania podnoszono też fakt politycznego wzmocnienia organu wykonawczego w stosunku do rady, czego efektem miało być przyspieszenie procesów decyzyjnych w gminach oraz eliminacja dysproporcji władzy, tzn. sytuacji, w której wójt, burmistrz, prezydent jest zakładnikiem politycznych relacji w radzie (Kowalik 2005: 16–17), zwłaszcza że konflikty, które istniały wewnątrz organu stanowiącego przed 2002 r. i powodowały częste odwoływanie przedstawiciela organu wykonawczego w trakcie kadencji, doprowadziły do wprowadzenia bezpośrednich wyborów egzekutywy (HH 2010: VII).

Dyskusja na temat reformy ustrojowej organu wykonawczego gminy, głównie z powodu niestabilności tego stanowiska, została zwieńczona zmianą sposobu powoływania egzekutywy. Za zmianą przemawiała potrzeba wzmocnienia pozycji organu wykonawczego (ówczesnego przewodniczącego zarządu) w relacjach z organem stanowiąco-kontrolnym (radą) (Kowalik 2005: 16–17), zwiększenie odpowiedzialności i skuteczności przedstawiciela egzekutywy w zarządzaniu wspólnotami lokalnymi. Bezpośredni sposób wyboru miał też poprawić efektywność, przejrzystość i jawność sprawowania władzy. Dla lokalnych liderów była to szansa na wyzwolenie się z układów⁵.

⁵ Potwierdzają to badania ankietowe przeprowadzone w 2002 r. wśród wójtów i burmistrzów. Ankietowani podkreślali, że zmiana przyczyni się do zapewnienia legity-

O ile wybory bezpośrednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta) determinują powstawanie sytuacji, w których dochodzi do koabitacji, w *Kodeksie wyborczym* znajdują się przepisy, które mają m.in. za zadanie niedopuszczenie do permanentnego konfliktu między organem wykonawczym a stanowiąco-kontrolnym. Zgodnie z art. 478 § 2 *Kodeksu wyborczego* (pierwotnym źródłem przepisu była ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta) prawo zgłoszenia kandydata na włodarza gminy ma wyłącznie komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z okręgów liczba zarejestrowanych przez komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu. Taki wymóg oznacza, że kandydatem na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być wyłącznie osoba z politycznym zapleczem (Antoszewski 2012: 49–51; *Poradnik kandydata...* 2014: 9). Jednocześnie przepis ten niweluje częstotliwość występowania koabitacji.

Natomiast przepisy, zwłaszcza te po raz pierwszy zastosowane po wprowadzeniu *Kodeksu wyborczego* i odnoszące się do wszystkich rodzajów wyborów, jak np.: kwota płci, tj. wymóg, że na liście musi się znaleźć co najmniej 35% kobiet, zmiany godzin, w których można oddawać swój głos w wyborach, z od 6 do 20 na od 7 do 21, lub też głosowanie przez pełnomocnika i korespondencyjne nie wpływają w widoczny sposób na częstotliwość występowania zjawiska koabitacji na poziomie gminnym. Podobnie jest w przypadku zmiany sposobów finansowania kampanii wyborczych oraz wymaganej liczby podpisów niezbędnych do rejestracji kandydata w wyborach samorządowych w gminach pow. 20 tys. mieszkańców. W większości nowe przepisy nie decydują o relacjach kształtujących się między organem wykonawczym a stanowiąco-kontrolnym na poziomie gminnym, są one raczej ukierunkowane na podniesienie frekwencji wyborczej, uregulowanie kwestii finansowania kampanii wyborczej oraz zwiększenie reprezentacji kobiet w organach władzy.

Wyniki badań

Problem braku większości w radzie dla propozycji i projektów wójta, burmistrza, prezydenta został wskazany już w trakcie pierwszej kadencji po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów egzekutywy. W badaniu ilościowym przeprowadzonym za pomocą kwestionariusza ankiety

mizacji społecznej, samodzielnego sprawowania władzy, sprawniejszego podejmowania decyzji, a przede wszystkim zachęci mieszkańców do uczestnictwa w głosowaniu (Kowalik 2003: 38; zob. też Piasecki 2006: 107–108; Rabczewska 2008: 172 i n.; Sidor, Kuć-Czajkowska 2012: 579).

w 2005 r. (Kowalik 2005: 19) oszacowano występowanie tego zjawiska na poziomie niespełna 13% gmin w Polsce. Na podstawie analizy danych publikowanych na stronach Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) zarówno w 2010, jak i 2014 r. odsetek ten wydaje się jeszcze wyższy⁶.

W przeprowadzonym badaniu gmin w trzech województwach (tabela 1) oprócz wskazania kategorii gmina z koabitacją, gmina bez koabitacji wyszczególnione zostały te, w których trudno jest jednoznacznie stwierdzić (tylko na podstawie danych z PKW), czy to zjawisko zachodzi (żaden komitet nie uzyskał większości bezwzględnej, a dość duże rozdrobnienie przy podziale mandatów mogło skutkować zarówno wynegocjowaniem większości bezwzględnej przez organ wykonawczy, jak i wystąpieniem koabitacji konfliktowej).

Tabela 1. Gminy w województwach warmińsko-mazurskim, lubuskim i opolskim, w których komitet wyborczy wójta, burmistrza, prezydenta ma/nie ma większości w radzie w wyniku wyborów w 2010 i/bądź 2014 r.

Charakterystyka	Gminy, w których komitet wyborczy wójta, burmistrza, prezydenta miasta uzyskał większość w radzie w wyborach w 2010 r. i 2014 r.		Gminy, w których komitet wyborczy wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie uzyskał większości w radzie w wyborach		
			2010 r.	2014 r.	2010 r. i 2014 r.
Województwo warmińsko-mazurskie					
Liczba gmin	27, w tym: GM – 2 GMW – 6 GW – 19	27, w tym: GM – 2 GMW – 10 GW – 15	21, w tym: GM – 2 GMW – 6 GW – 13	41, w tym: GM – 10 GMW – 11 GW – 20	
Województwo lubuskie**					
Liczba gmin	26, w tym: GM – 2 GMW – 6 GW – 18	15, w tym: GM – 1 GMW – 7 GW – 7	12, w tym: GMW – 7 GW – 5	28, w tym: GM – 4 GMW – 13 GW – 11	
Województwo opolskie					
Liczba gmin	21, w tym: GMW – 7 GW – 14	16, w tym: GM – 1 GMW – 4 GW – 11	6, w tym: GMW – 5 GW – 1	28, w tym: GM – 2 GMW – 16 GW – 10	

* GM – gminy miejskie, GMW – gminy miejsko-wiejskie, GW – gminy wiejskie

** Na stronach PKW brakuje danych dla dwóch gmin, dlatego uwzględniono 81, a nie 83 gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej.

⁶ Badanie nie zostało jeszcze zakończone, a cząstkowe wyniki wskazują, że odsetek gmin z koabitacją będzie wyższy niż 13%.

Powyższe wyniki wskazują, iż sukces wyborczy kandydata na urząd wójta, burmistrza, prezydenta nie zawsze przekłada się na sukces jego komitetu w wyborach do rady. Najmniejszy komfort pracy ma przedstawiciel egzekutywy nieposiadający większości (związany z mniejszością polityczną) w radzie. Tego rodzaju sytuacje nie są wyjątkowe. Wyniki wyborów samorządowych 2010 i 2014 r. wskazują, że dotyczy to: w woj. warmińsko-mazurskim na 116 – 41 gmin (35%), w woj. lubuskim na 81 – 28 gmin (35%), a w woj. opolskim na 71 – 28 gmin (39%). Brak przedstawicieli komitetu wyborczego wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie oznacza, że w każdym takim przypadku będzie występowała koabitacja. Jest to zależne od tego, czy komitet wójta, pomimo iż nie uzyskał bezwzględnej większości mandatów, spośród innych komitetów otrzymał ich jednak najwięcej (np. na 15 mandatów – 6 lub 7). Istnieje również możliwość, iż mandaty w radzie są tak rozdrobione pomiędzy komitetami, iż udaje się przedstawicielowi egzekutywy stworzyć dla siebie przychylną większość. Przedstawiciel egzekutywy może też porozumieć się (zawiązać koalicję) z klubem radnych, który ma większość w radzie. Nie zmienia to jednak faktu, że w pewnej grupie samorządów tylko na podstawie wyników wyborów można wnioskować wystąpienie koabitacji. Rzadko natomiast zdarza się, aby komitet wójta nie uzyskał żadnego mandatu w radzie. Sytuacja taka miała miejsce np. w jednej gminie w woj. lubuskim – Nowogrodzie Bobrzańskie.

Warto podkreślić, iż wysoki jest odsetek gmin, w których organ wykonawczy ma bardzo silną pozycję, tzn. zarówno w 2010, jak i w 2014 r. w radzie istnieje bezwzględna większość popierająca wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Takie zjawisko dotyczy: w woj. warmińsko-mazurskim 27 gmin (23% ogółu), lubuskim – 26 gmin (32%), a opolskim – 21 gmin (30%). Zauważyć też można, iż zmniejsza się liczba gmin, w których komitet wójta nie uzyskuje bezwzględnej większości. Jeśli porównać 2010 i 2014 r., to te proporcje są następujące: w woj. warmińsko-mazurskim z 27 na 21, lubuskim z 15 na 12, a opolskim z 16 na 6.

Istotne dla podjętej w artykule tematyki było ocenienie, jakie znaczenie dla zaistnienia zjawiska koabitacji ma zmiana systemu proporcjonalnego z 5% progiem wyborczym na większościowy z jednomandatowymi okręgami w gminach pow. 20 tys. mieszkańców niebędących miastami na prawach powiatu. W tabeli 2 zostały przedstawione tendencje zarysowujące się po wprowadzeniu wyżej wskazanej zmiany.

Tabela 2. Miasta powyżej 20 tys., w których wraz z wprowadzeniem Kodeksu wyborczego zmienił się system wyborczy z proporcjonalnego na większościowy

Miasto	Czy komitet wyborczy burmistrza ma większość w radzie (tak/nie); liczba komitetów, które wzięły udział w podziale mandatów		Czy mogło zaistnieć zjawisko koabitacji? Tak/nie/trudno powiedzieć Liczba mandatów komitetu burmistrza do ogólnej liczby radnych w mieście (21 lub 23)	
1	2		3	
Województwo warmińsko-mazurskie (12 miast)				
	2010	2014	2010	2014
Bartoszyce	Nie 6 KW	Nie 6 KW	Tak 3/21	Tak 2/21
Działdowo	Nie 7 KW	Nie 9 KW	Tak 6/21	Tak 6/21
Giżycko	Nie 7 KW	Tak 3 KW	Trudno powiedzieć 9/21	Nie 13/21
Iława	Tak 4 KW	Nie 4 KW	Nie 12/21	Trudno powiedzieć 9/21
Kętrzyn	Nie 4 KW	Nie 6 KW	Trudno powiedzieć 8/21	Tak 0/21
Mragowo	Nie 4 KW	Nie 4 KW	Trudno powiedzieć 9/21	Trudno powiedzieć 7/21
Nidzica	Nie 5 KW	Nie 4 KW	Trudno powiedzieć 7/21	Trudno powiedzieć 10/21
Olecko	Tak 4 KW	Nie 4 KW	Nie 12/21	Trudno powiedzieć 9/21
Ostróda	Nie 5 KW	Nie 9 KW	Tak 7/21	Tak 3/21
Pisz	Nie 7 KW	Nie 7 KW	Trudno powiedzieć 6/21	Tak 6/21 KWW byłego burmistrza ma 7 radnych
Szczytno	Nie 7KW	Nie 8 KW	Tak 0/21	Tak 6/21 KWW byłego burmistrza ma 6 radnych
Gołdap	Nie 4 KW	Nie 6 KW	Trudno powiedzieć 8/21	Tak 6/21 KWW byłego burmistrza ma 9 radnych
Województwo lubuskie (7 miast)				
Nowa Sól	Tak 3 KW	Tak 2 KW	Nie 13/21	Nie 19/21
Świebodzin	Tak 5 KW	Tak 6 KW	Nie 12/21	Nie 15/21
Wschowa	Tak 3 KW	Nie 6 KW	Nie 11/21	Trudno powiedzieć 9/21
Sulechów	Nie 6 KW	Nie 8 KW	Tak 5/21	Tak 6/21 KWW byłego burmistrza ma 5 radnych

1	2		3	
Szprotawa	Nie 6 KW	Nie 6 KW	Tak 3/21	Trudno powiedzieć 6/21
Żagoń	Nie 6 KW	Nie 8 KW	Tak 6/21	Trudno powiedzieć 6/21
Żary	Nie 5 KW	Nie 6 KW	Trudno powiedzieć 6/21	Trudno powiedzieć 6/21
Województwo opolskie (11 miast)				
Brzeg	Nie 5 KW	Nie 7 KW	Tak 2/21	Trudno powiedzieć 8/21
Głubczyce	Nie 5 KW	Tak 4 KW	Tak 6/21	Nie 11/21
Kędzierzyn-Koźle	Nie 6 KW	Tak 9 KW	Trudno powiedzieć 8/23	Nie 12/23
Kluczbork	Nie 7 KW	Tak 6 KW	Trudno powiedzieć 10/21	Nie 15/21
Krapkowice	Nie 6 KW	Nie 4 KW	Tak 3/21	Tak 4/21
Namysłów	Nie 8 KW	Nie 8 KW	Trudno powiedzieć 5/21	Trudno powiedzieć 5/21
Głuchołazy	Nie 6 KW	Nie 7 KW	Trudno powiedzieć 5/21	Tak 2/21
Nysa	Nie 7 KW	Nie 11 KW	Tak 5/23	Tak 1/23
Ozimek	Nie 4 KW	Nie 8 KW	Trudno powiedzieć 6/21	Tak 2/15* – KWW byłego burmistrza ma 4 mandaty
Prudnik	Nie 5 KW	Nie 6 KW	Nie 8/21	Trudno powiedzieć 6/21
Strzelce Opolskie	Nie 6 KW	Nie 6 KW	Tak 4/21	Tak 5/21

* Zmniejszyła się liczba mieszkańców, a w związku z tym liczba mandatów też uległa zmniejszeniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej.

Analizując wyniki przedstawione w tabeli 2, należy stwierdzić, iż zmiany wprowadzone przez *Kodeks wyborczy* wpłynęły na obraz polityczny miast powyżej 20 tys. mieszkańców. Ich podział na okręgi jednomandatowe spowodował większe rozdrobnienie mandatów pomiędzy różne komitety. Porównując wybory 2010 i 2014 r., z 30 badanych gmin miejskich (w trzech analizowanych województwach) w 16 wzrosła liczba komitetów, które uczestniczyły w podziale mandatów do rady gminy.

W 6 miastach natomiast zjawisko miało charakter odwrotny, a w 8 liczba komitetów pozostała bez zmian.

Wpłynęło to w pewien sposób na zwiększenie zjawiska koabitacji. W 8 miastach można zaobserwować, iż pojawiło się ono zarówno w 2010, jak i w 2014 r. Jednak teza, iż występowanie zjawiska koabitacji uległo zwiększeniu, potwierdza się, gdy weźmie się pod uwagę kwalifikacje gminy do grupy „trudno powiedzieć”. Wówczas oznacza to sytuację, w której pomimo iż burmistrz nie ma większości w radzie, to jego komitet uzyskał najwyższą liczbę mandatów spośród uczestniczących w rywalizacji komitetów. Na 12 miast w 2010 r., które zakwalifikowano do kategorii „trudno powiedzieć”, po wyborach w 2014 r. w 5 wystąpiło zjawisko koabitacji, a w 4 sytuacja nie jest jednoznaczna (czyli kategoria „trudno powiedzieć”). Natomiast w 2014 r. tylko w 3 miastach komitet burmistrza wprowadził do rady miasta wystarczającą liczbę radnych do uzyskania większości bezwzględnej i zjawisko koabitacji nie wystąpiło.

Zjawisko koabitacji może wystąpić, kiedy komitet burmistrza sprawującego urząd w poprzedniej kadencji wprowadza większą lub taką samą liczbę radnych jak komitet burmistrza obecnej kadencji. Wydaje się zatem naturalne, że może powstać w radzie opozycja w stosunku do obecnego wóldarza miasta. Uznano też, iż zjawisko koabitacji może wystąpić, jeśli jest nieznacznie mniejsza liczba radnych komitetu byłego burmistrza w porównaniu do obecnego. Ta ostatnia sytuacja dotyczy tylko jednego badanego miasta, tzn. Sulechowa w woj. lubuskim. Pojawia się pytanie, jak zachowują się pozostali radni pochodzący z innych komitetów wyborczych w takiej sytuacji.

Należy też dodać, iż na 30 badanych miast tylko w 2 zarówno w 2010, jak i w 2014 r. można jednoznacznie stwierdzić, iż zjawisko koabitacji nie wystąpiło. Oznacza to, iż komitet burmistrza w obydwu kadencjach miał większość w radzie. Z kolei w 4 miastach po wyborach w 2010 r. sytuacja była korzystna dla organu wykonawczego i nie odnotowano zjawiska koabitacji. Jednak sytuacja w tych miastach nie jest już taka jednoznaczna po wyborach w 2014 r., gdyż komitet burmistrza stracił dominującą pozycję w radzie.

Wnioski

Nie ma idealnych rozwiązań w zakresie transformacji głosów na mandaty. Nie zawsze konsekwencje większościowego systemu wyborczego są zbieżne z preferencjami mieszkańców czy dążeniem do optymalnego wyboru. Z występowaniem zjawiska koabitacji determinowanym m.in. przez przepisy *Kodeksu wyborczego* z 2011 r. mamy do czy-

nienia od kilku kadencji władz gminnych. Co ciekawe, nie ma zbyt silnej tendencji powtarzania tejże sytuacji w wyniku kolejnych wyborów w tych samych gminach. Jeżeli w trakcie kadencji 2010–2014 miała miejsce koabitacja konfliktowa, to mieszkańcy docenili działalność wójta, burmistrza, prezydenta i opowiedzieli się po stronie urzędującego włodarza, który po wyborach w 2014 r. może cieszyć się większościami poparciem w radzie, a przedstawiciele jego komitetu wyborczego mają zdecydowaną przewagę w organie uchwałodawczym⁷. Istnieją jednak sytuacje, że większość wyborców, chcąc zachować równowagę w politycznym układzie lokalnym, głosuje na inny komitet niż komitet włodarza. Wydaje się to dość niespójne, ale jednocześnie może hamować organ wykonawczy przed zbyt władczym zarządzaniem gminą.

Polityczny skład rady ma wpływ na możliwość sprawowania władzy przez wójta, burmistrza, prezydenta, ponieważ znaczna część jego decyzji musi być poddawana akceptacji radnych, stąd ważna jest ich przychylność. W najmniej komfortowej sytuacji jest organ wykonawczy, który nie ma swoich przedstawicieli w radzie albo jest związany z polityczną mniejszością. Jak wskazują badania, konflikty te często potęgowane są przez interpersonalne okoliczności (Kotarba 2008: 101–102).

Należy też zauważyć, iż w przypadku zaistnienia koabitacji w gminie wójt musi wykazać się cechami umiejętnego polityka. Oznacza to, iż powinien się ze swoimi przeciwnikami politycznym porozumieć, aby móc skutecznie prowadzić politykę lokalną. Jest to też odpowiedź na pytanie, które pojawiło się w kontekście reformy z 2002 r., tzn. czy wybrany bezpośrednio organ wykonawczy gminy powinien być bardziej menedżerem czy politykiem. Powinien być zatem i jednym, i drugim.

Trzeba podkreślić, że dla zjawiska koabitacji zmiana systemu wyborczego w gminach powyżej 20 tys. wprowadzona przepisami kodeksu jako jedyna ma wpływ na wzrost częstotliwości jego występowania. Pozostałe, kluczowe dla zaistnienia koabitacji rozwiązania prawne, tj. wprowadzenie bezpośrednich wyborów egzekutywy w gminach (podstawa zaistnienia koabitacji) oraz prawo zgłaszania kandydata na wójta wyłącznie przez komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie (zahamowanie wzrostu występowania koabitacji), pochodzą z ustawy z 2002 r. i zostały przeniesione do *Kodeksu wyborczego*. Pozostałe prze-

⁷ Sytuacja taka ma miejsce w woj. warmińsko-mazurskim przynajmniej w 12 gminach. Np. w gminie Wydminy w wyniku wyborów w 2010 r. komitet wyborczy wójta Radosława Króla (KWW Rozwój i Zgoda) był reprezentowany przez 6 radnych w 15-osobowym organie stanowiącym. Natomiast w wyniku wyborów w 2014 r. KWW Radosława Króla uzyskał 12 mandatów i dysponuje zdecydowaną większością w organie przedstawicielskim.

pisy kodeksu, zwłaszcza nowe, nie mają istotnego znaczenia dla zaistnienia koabitacji na poziomie administracji samorządowej.

Zakładając, że zjawisko koabitacji może mieć negatywne, ale także pozytywne skutki dla lokalnej społeczności, należałoby się zastanowić czy wprowadzanie nowych regulacji do *Kodeksu wyborczego* i innych aktów prawnych (np. ustawy o samorządzie gminnym) jest zasadne. Pojawiający się m.in. postulat ograniczenia do dwóch kadencji pełnienia funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta niewątpliwie wpłynęły na zmianę częstotliwości występowania koabitacji.

Bibliografia

- Antoszewski A., 2012, *Samorząd jako pole rywalizacji politycznej* [w:] 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin.
- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., 2007, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., 2013, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń.
- Dziemidok-Olszewska B., 2010, *Koabitacja w perspektywie porównawczej (na przykładzie V Republiki Francuskiej i Polski)* [w:] *Adaptacja, reforma, stabilizacja: przeszczeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, red. T. Koziełło, P. Maj, W. Paruch, Rzeszów.
- HH, 2010, *Konflikt wpisany w ustawę*, „Samorząd Miejski” nr 3(163).
- Jakubiak Ł., 2010, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków.
- Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r.*, DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Kotarba B., 2008, *Konflikty w samorządzie gminnym jako czynnik sprzyjający aktywności obywatelskiej na poziomie lokalnym* [w:] *Bariery aktywności publicznej*, red. K. Łabędź, Toruń.
- Kowalik J., 2003, *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” nr 6.
- Kowalik J., 2005, *Wybrani w bezpośrednich wyborach. Raport z badania*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach”, nr 1–2 (3–4).
- Nitwinko W., *Zmiany systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone w ramach Kodeksu wyborczego oraz ich konsekwencje*, <http://www.nitwinko.pl/res/pdf/ARTYKUL-SZKICE.pdf> (15.01.2015).
- Piasecki A., 2006, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków.
- Poradnik kandydata – wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Poradnik_kandydata_2014.pdf (12.01.2015).
- Pułło A., 2006, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa.
- Rabczewska M., 2008, *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta* [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin.

- Radzik K., 2011, *Między demokracją a efektywnością. Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*, red. B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta, Lublin.
- Regulski J., 2005, *Samorządna Polska*, Warszawa.
- Sarnecki P., 2003, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków.
- Sidor M., 2004, *Bezpośrednie wybory prezydentów w największych miastach Polski w 2002 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” sectio K, Vol. XI, Lublin.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K.A., 2012, *Bezpośrednie wybory prezydentów największych miast w Polsce* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czeraniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin.
- Sieklucki D., 2013, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego a partycypacja obywateli w polityce lokalnej* [w:] *Partycypacyjny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Rzeszów.
- Skrzydło W., 1989, *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988)*, „Studia Prawnicze” z. 2–3.
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2013, poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.