

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

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii, Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin; e-mail: justyna.wasil@poczta.umcs.lublin.pl; katarzyna.kuc-czajkowska@poczta.umcs.lublin.pl; monika.sidor@poczta.umcs.lublin.pl

## **PRZYWÓDZTWO LOKALNE W WARUNKACH KOABITACJI. PRZYKŁAD GMIN Z WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO<sup>1</sup>**

**Streszczenie:** Przywództwo polityczne, także to na poziomie lokalnym, analizowane jest pod względem instytucjonalnym oraz indywidualnym. Czynniki instytucjonalne określają sposób wyłaniania i zakres kompetencji lidera lokalnego. Dopełnieniem są jego cechy indywidualne i określany na ich podstawie styl przywództwa. W polskiej gminie występuje prezydencki model przywództwa z silną pozycją lidera. Istnieje jednak zagrożenie destabilizacji pozycji organu wykonawczego w sytuacji wystąpienia koabitacji. Może to być pokojowe współzrządzenie, kiedy to wójt, burmistrz albo prezydent miasta mimo braku większości w radzie bezpośrednio po wyborach uzyskuje wsparcie wystarczającej liczby radnych do zarządzania gminą. Koabitacja konfliktowa zachodzi zaś w sytuacji, gdy organowi wykonawczemu nie uda się doprowadzić do koalicji. Współistnienie władz gminnych wywodzących się z różnych obozów wystąpiło po wyborach 2014 r. w blisko 50% polskich gmin.

**Słowa kluczowe:** koabitacja, lider lokalny, gmina, wójt, burmistrz, prezydent miasta

## **LOCAL LEADERSHIP IN THE CONDITIONS OF COHABITATION ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES IN THE ŚWIĘTOKRZYSKIE VOIVODESHIP**

**Abstract:** The issue of political leadership is widely studied and described in the literature. It should be noted that this problem can be analyzed both at the institutional and the individual level. The institutional factors determine the way of selecting local leaders and the scope of their competence. The individual features, on the other hand, create a leadership style. Cities have a presidential system with a strong mayor. In the case of cohabitation, though, this system can be destabilized because, instead of peaceful institutional co-existence, the institutions may be in conflict. After the local elections of 2014, half of the Polish municipalities had to confront the problem of cohabitation. The aim of this paper is to present the question of local leadership in the context of cohabitation.

**Keywords:** cohabitation, local leadership, municipality, mayor

Przywództwo polityczne, również to na poziomie lokalnym, ma swój wymiar zarówno instytucjonalny, jak i indywidualny. Czynniki instytucjonalne określają sposób wyłaniania i zakres kompetencji lidera lokalnego. Dopełnieniem są jego cechy indywidualne i określany na ich podstawie styl przywództwa. W systemie

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

determinującym rolę organu wykonawczego w związku ze sposobem wyboru, tj. poprzez wybory bezpośrednie, należy spodziewać się silnego lidera. Istnieje jednak zagrożenie destabilizacji pozycji organu wykonawczego ze względu na brak poparcia większości radnych, tzn. koabitację. W rządzeniu gminą w takich okolicznościach niezwykle ważne okazują się cechy indywidualne lokalnego lidera.

Kiedy w Polsce w 1990 r. ustawodawca przywracał samorząd terytorialny na poziomie gminy, zdecydował się na bezpośredni sposób wyboru organu uchwałodawczo-kontrolnego i pośredni – wykonawczego. Rada wybierała i odwoływała zarząd na czele z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta<sup>2</sup>, który niejako automatycznie powiązany był ze zbudowaną większością, ale i mocno od niej uzależniony. Konsekwencją przyjętego rozwiązania stało się częste odwoływanie zarządu, co destabilizowało lokalną scenę polityczną, podkreślając silną pozycję rady. Z wymienionej przyczyny podjęte zostały działania mające na celu wzmocnienie organu wykonawczego. Początkowo zarząd powoływany i odwoływany był zwykłą większością, następnie do odwołania wóldarza wraz z zarządem należało zgromadzić większość kwalifikowaną 2/3 głosów (Tusiński 2016). Znaczącą datą dla kształtowania się przywództwa politycznego na poziomie polskiej gminy był 2002 r., kiedy to wprowadzono bezpośrednie wybory monokratycznego organu wykonawczego.

Silne przywództwo polityczne na poziomie lokalnym tradycyjnie kojarzone jest z państwami Europy Zachodniej. Przykładem jest Francja, gdzie mimo zastosowania pośredniego sposobu wyboru mera przez radnych nieformalnie ma on wpływ na kształt organu uchwałodawczego i jest postrzegany jako silny lider lokalny. Ku wzmocnieniu pozycji organu wykonawczego w gminie w ostatniej dekadzie XX w. oraz w pierwszej XXI w. przychylali się ustawodawcy wielu państw europejskich: większość samorządów niemieckich wybrała model burmistrzowski, podobny model przyjęty został we Włoszech, Belgii, Grecji, Słowacji, Bułgarii, Słowenii, Wielkiej Brytanii, np. Londynie (Bokszczanin 2014; Wojnicki 2014; Wróbel 2012; Bukowski 2014).

Celem artykułu jest określenie skali zjawiska koabitacji w polskich gminach po wyborach samorządowych z 2014 r. i jej wpływu na przywództwo polityczne na poziomie lokalnym ze szczególnym uwzględnieniem gmin województwa świętokrzyskiego. W artykule zostały przedstawione wyniki badań porównawczych przeprowadzonych z wykorzystaniem danych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) dla całego kraju. Dodatkowo wykorzystano wyniki badań techniką kwestionariusza ankiety i wywiadów pogłębionych w gminach województwa świętokrzyskiego.

## **Od przywództwa politycznego do lidera lokalnego**

Zagadnienie przywództwa politycznego, również w samorządzie terytorialnym, jest szeroko badane i opisywane w literaturze tematu (m.in. Swianiewicz,

---

<sup>2</sup> Dla przejrzystości treści w dalszej części artykułu określenie „wójt” będzie oznaczało też burmistrza i prezydenta miasta.

Klimska 2003; Pierzchalski 2013; Kotas 2009; Żukiewicz 2011; Śmigielska 2004; Piasecki 2006). Należy zaznaczyć, że można je analizować z różnych perspektyw. Najczęściej odnoszone jest do: osobowości i pochodzenia liderów; charakterystyki grupy i sympatyków, którym lider przewodzi; więzi łączącej przywódcę z otoczeniem, którym kieruje; kontekstu społecznego, w którym sprawowane jest przywództwo, oraz efektów konkretnych przypadków interakcji pomiędzy liderem a podporządkowanym (Pierzchalski 2013). Istnieje również co najmniej kilka spójnych schematów wyjaśniających przywództwo:

1. Jako rzeczywisty wpływ na otoczenie i/lub zjawisko nierówności wpływów między przywódcą a członkami określonej zbiorowości.
2. Jako szczególny typ działalności, w którym kluczowe są zakres władzy i kompetencje polityczne przywódcy.
3. Jako wola, która staje się uzewnętrznioną wolą zwolenników.
4. Jako dwustronna lub wielostronna więź społeczna.
5. Jako relacja między przywódcą a zwolennikami oparta na autorytecie.
6. Jako uprzywilejowana i ponadprzeciętna pozycja, rola czy funkcja przywódcy w danej strukturze (tamże).

Każdy z powyższych elementów można odnieść do przywództwa lokalnego. Wszystkie są też zasadne w analizie funkcjonowania liderów lokalnych w polskim samorządzie gminnym.

Uwzględniając szeroką interpretację przywództwa politycznego, badacze często odnoszą się do przywództwa charyzmatycznego, jednakże na poziomie samorządu terytorialnego należy rozumieć je bardziej jako personalne (indywidualne), związane z odgrywaniem określonej roli społecznej. Takie rozumienie przywództwa politycznego może odnosić się do małych grup społecznych, gdzie oprócz realizacji funkcji przywództwa związanej ze stawianiem sobie określonych celów ważną staje się funkcja integracyjna sprzyjająca tworzeniu więzi w danej grupie i zwiększająca jej spójność. Wtedy też można mówić o przywództwie bliskim, opartym na stosunkach interpersonalnych (Kotas 2009). Z tego względu częściej używane jest określenie przywództwa lokalnego, a monokratyczny organ wykonawczy nazywany jest liderem lokalnym.

W wymiarze instytucjonalnym na poziomie samorządu terytorialnego wyznacznikiem przywództwa politycznego jest kształt systemu politycznego. Przy zastosowaniu typologii zaproponowanej przez Poula Erika Mouritzena i Jamesa Svarę w 2002 r. można wyróżnić następujące modele:

1. Model silnego przywództwa politycznego prezydenta (*strong-mayor form*) – wybierany w sposób powszechny prezydent ma także za sobą większość w radzie miejskiej, jest w pełni odpowiedzialny za władzę wykonawczą oraz jest zwierzchnikiem administracji. Prezydent ma jednoosobowe prawo zwalniania i zatrudniania najwyższych urzędników. Zbliżony typ przywództwa możemy odnaleźć w wielu miastach amerykańskich, a także samorządzie terytorialnym Francji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch i Grecji.
2. Model komisji i lidera (*committee-leader form*) – łatwo zidentyfikować lidera politycznego (niekoniecznie będącego burmistrzem), który może, ale nie musi mieć poparcie większości radnych. Władza wykonawcza jest podzielona

między lidera a kilka stałych komisji, w których skład wchodzi politycy i urzędnicy lokalni. Forma ta występuje w samorządach Danii, Szwecji, a także w tradycyjnym modelu samorządu Wielkiej Brytanii.

3. Model kolektywny (*collective form*) – oparty jest na przywództwie ciała kolegialnego – zarządu miasta – który jest najważniejszą władzą wykonawczą. W jego skład wchodzi burmistrz i wybieralni politycy lokalni. Forma ta jest charakterystyczna dla ustroju Belgii i Holandii.
4. Model „radni i menedżer” (*council-manager form*) – wszystkie funkcje wykonawcze w mieście skupione są w rękach profesjonalnego administratora-menedżera, którego wybiera rada. Rada miejska z reguły jest niewielka, zachowuje wpływ na politykę miejską, ale nie ma wpływu na sprawy administracyjne. Przewodniczy jej prezydent o funkcjach reprezentacyjnych. Model ten charakterystyczny jest dla wielu miast amerykańskich, ale eksperymenty z tą formą zarządzania pojawiają się również w państwach europejskich (Swianiewicz, Klimska 2003).

Wprowadzanie w wielu państwach, w tym europejskich, modelu samorządu z monokratycznym organem wykonawczym wybieranym w sposób bezpośredni stało się dość popularne (Larsen 2005). Przemawiały za tym następujące argumenty:

1. Chęć wyeksponowania znaczenia samorządu terytorialnego.
2. Zachęta do zwiększenia aktywności obywateli, zwłaszcza w okresie wyborów samorządowych.
3. Zapewnienie koncentracji przywództwa lokalnego (nierozpraszanie odpowiedzialności).
4. Dbalność o skuteczny sposób podejmowania decyzji i ich spójność.
5. Zmniejszenie wpływu partii politycznych w samorządzie.

Jednakże wprowadzenie bezpośrednich wyborów organu wykonawczego w założeniu może nieść ze sobą również zagrożenia, takie jak:

1. Brak kontroli politycznej nad działaniami organu wykonawczego.
2. Niewielka możliwość odwołania organu wykonawczego ze stanowiska.
3. Impas w zarządzaniu jednostką samorządu w przypadku konfliktu.
4. Niedostosowanie kompetencji do zakresu legitymizacji.
5. Zwiększenie zjawisk patologicznych, jak: korupcja, nepotyzm, konflikt interesów (Żukiewicz 2011; Kuć-Czajkowska, Wasil, Sidor 2015; zob. też Wollmann 2005; Larsen 2005).

Organizację ustroju samorządu na poziomie gminnym w Polsce można określić jako system prezydencki. Bezpośredni wybór organu wykonawczego daje silną legitymizację władzy (tym silniejszą, im dłuższa kadencja) i przyciąga określony rodzaj lokalnego lidera kosztem innych kandydatów, którzy mogliby być zainteresowani zdobyciem władzy, ale w wyniku wyborów pośrednich (Berg, Rao 2005). Wzmocnienie odpowiedzialności organu wykonawczego wybieranego w sposób bezpośredni potwierdza również na przykładzie samorządu niemieckiego Hellmut Wollmann (2005), wskazując dodatkowo na zwiększenie zdolności samorządu do podejmowania działań proaktywnych i koordynacyjnych. Tym samym wzmocnione zostaje lokalne przywództwo w osobie monokratycznego

organu wykonawczego (Larsen 2005). Umożliwia to analizowanie funkcjonowania przywództwa lokalnego i lokalnych liderów, a przede wszystkim wpływa na zaistnienie zjawiska koabitacji. Rywalizacja o pozycję lidera lokalnego przebiega w dwóch wymiarach. Pierwszy to arena zmagania wyborczych. Ma ona bezpośredni wpływ na wymiar drugi, czyli uzyskanie dominującej pozycji w systemie organów władzy w gminie. Co ciekawe, cieszący się uznaniem społeczności lokalnej organ wykonawczy funkcjonujący w środowisku jako typowy lider lokalny nie musi mieć większości w radzie, co potencjalnie przyczynia się do powstania konfliktu między współzrządzającymi organami przedstawicielskimi (Antoszewski 2012).

W powyższej sytuacji niezwykle istotne okazują się cechy indywidualne osoby na stanowisku organu wykonawczego. Na ich podstawie można wyróżnić następujące style przywództwa (klasyfikacja według Petera Johna):

1. Opiekuńczy – to przywódca słaby politycznie, który nie jest w stanie zarządzać skomplikowanymi koalicjami i sieciami połączeń. Jest otwarty na potrzeby społeczności lokalnej, dlatego może być efektywnym włodarzem gminy. Niechętnie patrzy na wszelkie zmiany w polityce lokalnej, stara się zachowywać *status quo*.
2. Koncyliacyjny – ma dużo większe (niż opiekun) możliwości adaptacyjne w zmieniających się warunkach politycznych, ma też świadomość koalicji i sieci współpracy. Posiada predyspozycje przywódcze, ale też w dużym stopniu polega na innych, działa przez nich i liczy na ich pomysły. Na początku ten typ przywództwa może być akceptowalny, ale z czasem pojawiają się trudności z rozwijaniem spójnej strategii lokalnej, gdyż do głosu będą dochodziły indywidualne interesy mocnych aktorów lokalnych. Trudno jest wtedy przywódcy wypracować silny i spójny system podejmowania decyzji.
3. „Bossowski” – to silny, zdeterminowany przywódca, który nie działa we współpracy z innymi aktorami i nie jest innowacyjny w prowadzeniu polityk miejskich. Wąsko rozumie władzę („władza nad”), nie dopuszcza do tworzenia szerokich koalicji. Skupiony jest przede wszystkim na wykonaniu przyjętych programów i polityk; ma sceptyczne nastawienie do rozważania zmian w polityce miejskiej.
4. Wizjonerski – to silny przywódca, budujący trwałe koalicje, praktykujący innowacyjne i efektywne zarządzanie. Jest w stanie przełamać istniejące w polityce miejskiej skostniałe zwyczaje i podziały (Swianiewicz, Klimska 2003).

Żaden z wymienionych stylów przywództwa nie gwarantuje współzrządzenia pokojowego, a najrzadziej spotykanym w warunkach koabitacji jest ostatni z opisanych (wizjonerski). W przypadku koabitacji konfliktowej włodarze przyjmują styl opiekuńczy oraz koncyliacyjny, co sprawia, że na arenie lokalnej polityki pojawiają się inne osoby pretendujące do pozycji lidera. Badania empiryczne elit lokalnych na poziomie gminnym pokazują, że do grona liderów zalicza się w szczególności: wójta, jego zastępców, osoby zajmujące wysokie stanowiska w radzie gminy (przewodniczący i wiceprzewodniczący rady) oraz wpływowych radnych (Nocoń 2008).

## Wokół pojęcia koabitacji

Termin „koabitacja” pochodzi od francuskiego *habiter* ‘mieszkać’ i oznacza wspólne zamieszkiwanie. W odniesieniu do problematyki ustrojowej określenie używane jest w sytuacji, gdy organy władzy pochodzące z przeciwnych obozów politycznych są zmuszone do współistnienia i wspólnego rządzenia mimo różnych celów i strategii działania (Dziemidok-Olszewska, Sokół 2012). Zjawisko koabitacji w sferze polityki najczęściej opisywane jest na poziomie centralnym. Po raz pierwszy zostało zidentyfikowane w 1983 r. w odniesieniu do systemu politycznego V Republiki Francuskiej (Skrzydło 1989). Sytuacja ta oznaczała współistnienie rządu i prezydenta w obrębie władzy wykonawczej pochodzących z przeciwnych obozów politycznych. W 1986 r. podczas pełnienia urzędu przez François Mitterranda z Partii Socjalistycznej większość parlamentarną uzyskało Zgromadzenie na rzecz Republiki. Sytuacja powtórzyła się jeszcze dwukrotnie. Współrządzenie w warunkach koabitacji niosło ze sobą wiele komplikacji, które między innymi doprowadziły do skrócenia kadencji prezydenta w 2000 r. z siedmiu do pięciu lat i odwrócenia w 2002 r. kolejności – wybory głowy państwa przed parlamentarnymi (Jakubiak 2010). Koabitacja to zjawisko, które występuje również w ustroju politycznym Polski. Miało ono miejsce kilkakrotnie, za rządów: Lecha Wałęsy, Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego oraz na początku kadencji Andrzeja Dudy (Banaś, Lechowicz 2015).

Na podstawie definicji administracji według Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy (1999) rozumianej jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie uchwał i w określonych prawem formach”, odnosząc powyższe słowa do administracji zdecentralizowanej, tzn. samorządowej, należy stwierdzić, że również polskie gminy bywają zarządzane w warunkach koabitacji. W części z nich wójt nie wprowadza wystarczającej liczby radnych z własnego komitetu wyborczego pozwalającej na uzyskanie bezwzględnej większości podczas głosowań. Organ wykonawczy wywodzący się z innego obozu politycznego niż większość w radzie napotyka problemy w zarządzaniu gminą i budowaniu wizerunku lokalnego lidera. Mogą wystąpić wówczas dwa warianty koabitacji. Pierwszy to pokojowe współrządzenie, kiedy to wójt mimo braku większości w radzie bezpośrednio po wyborach uzyskuje wsparcie wystarczającej liczby radnych do zarządzania gminą. Z kolei koabitacja konfliktowa zachodzi w sytuacji, gdy organowi wykonawczemu nie uda się zbudowanie koalicji i niekiedy trwa to przez całą kadencję władz samorządowych, skutkując paraliżem gminy (Wasil, Sidor, Kuć-Czajkowska 2016). Zjawisko koabitacji zostało dostrzeżone już w trakcie pierwszej kadencji po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów organu wykonawczego na poziomie gminy. Jedynie w 7 na 42 miasta powyżej 100 tys. mieszkańców prezydenci dysponowali większością w radach, w pozostałych tworzone były koalicje, zaś w 5 większość radnych znajdowała się w opozycji do włodarza (Swianiewicz, Klimska 2003). Sytuacja systematycznie powtarzała się w dużych miastach, np. Rzeszowie (Kotarba 2011).

Warunki koabitacji bywają różne. Najłatwiej doprowadzić do porozumienia i zbudować większość w radzie, kiedy żaden z komitetów nie uzyskał jej w wyniku wyborów. Niekiedy proces ten jest krótki, ale może też trwać kilka lub kilkanaście miesięcy. Wójt i radni zasadniczo dość rzadko spierają się w kwestiach merytorycznych i istotnych dla lokalnej społeczności, ale radni nie są też bezwarunkowo oddani organowi wykonawczemu, a funkcje w radzie (np. przewodniczącego i jego zastępców) są rozdzielane między różne frakcje. W takich przypadkach częściej zachodzi koabitacja pokojowa. Na poziomie gminy organ wykonawczy szuka indywidualnych radnych, z którymi mógłby wejść w koalicję tzw. minimalnie zwycięską<sup>3</sup>, lub niewielkiego komitetu do koalicji minimalnego rozmiaru<sup>4</sup>.

Z koabitacją konfliktową można się spotkać w gminach, w których komitet wójta nie objął ponad 50% mandatów w radzie, ale udało się to innemu obozowi politycznemu. Wszystkie ważne funkcje w organie uchwałodawczo-kontrolnym przypadają opozycji, co utrudnia współpracę, a nawet bywa powodem konfliktów personalnych (np. przewodniczący rady jest równie silnym liderem lokalnym jak wójt). W powyższej sytuacji konflikt może przybierać bardzo ostry charakter, doprowadzając do paraliżu w zarządzaniu gminą. Powyższe rozróżnienie na koabitację pokojową i konfliktową w zależności od liczby wprowadzonych przez organ wykonawczy radnych ze swojego komitetu jest „efektem statystycznym”, który nie zawsze ma bezpośrednie przełożenie na rzeczywistość. Badania pogłębione (opisane w dalszej części artykułu) pokazują, że przebieg koabitacji w dużej mierze zależy od czynników indywidualnych, jak: styl przywództwa, charakter wójta oraz innych osób pretendujących nadal do roli lidera lokalnego, np. radnych, byłych wójtów.

## Metodologia i wnioski ogólne z badań

Badanie zjawiska koabitacji w polskich gminach składało się z trzech etapów. Pierwszy (od sierpnia 2014 r. do sierpnia 2015 r.) polegał na ustaleniu na podstawie danych PKW skali zjawiska koabitacji we wszystkich gminach w Polsce po wyborach 2010 i 2014 r. Współistnienie władz lokalnych wywodzących się z różnych obozów w skali Polski wystąpiło w 2014 r. w blisko 50% tychże jednostek (tab. 1), zaś w 32% powtarzało się, jeśli uwzględnić wybory z 2010 i 2014 r. (tab. 2).

<sup>3</sup> W skład koalicji wchodzi minimalna liczba uczestników niezbędna do uzyskania wymaganej większości, co oznacza brak uczestników zbędnych (Betkiewicz 2011).

<sup>4</sup> Kiedy ma do wyboru dwóch koalicjantów i potencjalnie z każdym może stworzyć koalicję, wybierze tego, który ma mniej mandatów w radzie (tamże).

Tab. 1. Liczba gmin, w których po wyborach samorządowych 2014 r. wystąpiło zjawisko koabitacji

Województwo	Liczba gmin ogółem	Liczba gmin z koabitacją w 2014 r.	Gminy z koabitacją w 2014 r. (%)
Dolnośląskie	169	85	50
Kujawsko-pomorskie	144	66	46
Lubelskie	213	122	57
Lubuskie	83	42	51
Łódzkie	177	90	51
Małopolskie	182	86	47
Mazowieckie	314	128	41
Opolskie	71	36	51
Podkarpackie	160	82	51
Podlaskie	118	58	48
Pomorskie	123	50	41
Śląskie	167	89	53
Świętokrzyskie	102	53	50
Warmińsko-mazurskie	116	62	53
Wielkopolskie	226	114	50
Zachodniopomorskie	114	59	52
Polska	2479	1222	49

Źródło: Wasil, Sidor, Kuć-Czajkowska 2016.

W drugim etapie badania (od października 2015 r. do kwietnia 2016 r.) rozesyłany został kwestionariusz ankiety, a jego adresatami byli przedstawiciele władz lokalnych z siedmiu województw, w których do zjawiska koabitacji na poziomie gminnym dochodziło najczęściej, jeśli uwzględnić obie elekcje z 2010 i 2014 r. (tab. 2). Wśród wybranych do badań ankietowych znalazły się gminy z województwa świętokrzyskiego, gdzie zjawisko koabitacji po wyborach 2010 i 2014 r. występowało stosunkowo często – 37% (przy skrajnych wartościach dla badanych siedmiu województw: najwięcej, bo 41%, takich gmin w województwie śląskim i najmniej, bo 35%, w warmińsko-mazurskim)<sup>5</sup>.

W ramach ostatniej części badań (od maja 2016 r. do marca 2017 r.) przeprowadzone zostały indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami władz lokalnych i mieszkańcami gmin wybranych na podstawie wyników badania ankietowego oraz analizy protokołów i artykułów z prasy lokalnej. W każdym województwie wytypowanym do dalszych badań wywiady zostały przeprowadzone w minimalnie trzech gminach (wiejskiej, miejsko-wiejskiej i miejskiej) z co

<sup>5</sup> Badania zostały przeprowadzone we wspomnianym już województwie świętokrzyskim, a także: lubelskim, lubuskim, łódzkim, opolskim, śląskim i warmińsko-mazurskim. Szczegółowe wyniki badań dla tych województw: Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil 2017.



Tab. 2. Liczba gmin, w których zjawisko koabitacji powtórzyło się po wyborach 2010 i 2014 r.

Województwo	Liczba gmin ogółem	Koabitacja po wyborach 2010 i 2014 r. (liczba gmin)	Koabitacja po wyborach 2010 i 2014 r. (%)
Dolnośląskie	169	57	33
Kujawsko-pomorskie	144	43	30
<b>Lubelskie</b>	<b>213</b>	<b>80</b>	<b>38</b>
<b>Lubuskie</b>	<b>83</b>	<b>30</b>	<b>36</b>
<b>Łódzkie</b>	<b>177</b>	<b>63</b>	<b>36</b>
Małopolskie	182	44	24
Mazowieckie	314	81	25
<b>Opolskie</b>	<b>71</b>	<b>28</b>	<b>39</b>
Podkarpackie	160	54	34
Podlaskie	118	27	23
Pomorskie	123	34	28
<b>Śląskie</b>	<b>167</b>	<b>69</b>	<b>41</b>
<b>Świętokrzyskie</b>	<b>102</b>	<b>38</b>	<b>37</b>
<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>116</b>	<b>41</b>	<b>35</b>
Wielkopolskie	226	74	33
Zachodniopomorskie	114	31	27
Polska	2479	794	32

\* Wytłuszczenie w tabeli zostało zastosowane do województw wybranych do badania ankietowego.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW (stan na grudzień 2014 r.).

najmniej trzema osobami (z organem wykonawczym lub jego zastępcą, radnym oraz mieszkańcem gminy). Zarówno w kwestionariuszu ankiety, jak i wywiadu umieszczone zostały pytania dotyczące zagadnień przywództwa lokalnego, budowania większości w radzie gminy, aktywności i zaangażowania lokalnej społeczności.

Z badań wynika, że zjawisko koabitacji jest charakterystyczne dla dużych miast, w tym miast wojewódzkich. W większości z nich (dotyczy to 78% miast wojewódzkich) prezydent w wyborach 2014 r. nie zdołał wprowadzić wystarczającej liczby kandydatów ze swojego komitetu potrzebnej do uzyskania w radzie miasta bezwzględnej większości w trakcie głosowań. Sytuacja taka miała miejsce w: Łodzi, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie, Opolu, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Białymstoku, Olsztynie, Gorzowie Wielkopolskim i Toruniu. Koabitacja miała najczęściej charakter pokojowy, ponieważ włodarzom miast udało się zbudować koalicję w ciągu kilku tygodni po wyborach (Olsztyn) lub też jeszcze w trakcie kampanii wyborczej sporządzona została umowa koalicyjna oficjalna lub nieoficjalna (Lublin). W przypadku miast

na prawach powiatu na płaszczyźnie instytucjonalnej proporcjonalny system wyborczy sprzyjał kształtowaniu koabitacji pokojowej<sup>6</sup>. W większości miast wojewódzkich po wyborach 2014 r. dominują dwie główne partie z polskiej sceny politycznej, zaś koalicja jest budowana z komitetami, które do rad miast wprowadziły po kilku swoich kandydatów. Być może ma to również związek z charakterem komitetów wyborczych, tzn. są to znacznie częściej komitety partii politycznych niż komitety wyborców (wymaga to pogłębionych badań).

Zjawisko koabitacji w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich zachodzi rzadziej niż w dużych miastach, jednakże częściej przybiera charakter konfliktowy. Im mniejsza jednostka samorządu, tym ostrzejszy może być spór zaraz po wyborach (o czym dalej w artykule). Na podstawie wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w gminach sześciu wybranych województw można również zaobserwować tendencję do łagodzenia charakteru relacji między przedstawicielskimi organami w ramach koabitacji w pierwszym roku po wyborach w wyniku „przekonywania się”<sup>7</sup> poszczególnych radnych do wójarza z konkurencyjnego komitetu, np. w Skoroszycach (gmina wiejska) w województwie opolskim. W tym miejscu warto zaznaczyć, że na rozwój sytuacji znaczący wpływ ma postawa wójarza. Jeśli jego działania zostaną ocenione przez radnych i lokalną społeczność zgodnie z koncepcją między innymi Clarence’a Stone’a (za: Swianiewicz, Klimska 2003) jako sprawowanie „władzy w celu” (*power to*) rozwoju gminy, koabitacja konfliktowa dość szybko przeistoczy się w pokojową. Natomiast kiedy wójarza działa na zasadzie sprawowania „władzy nad” (*power over*), koabitacja konfliktowa może utrzymywać się w różnym nasileniu przez całą kadencję.

Najtrudniejszą sytuację obserwuje się w gminach, gdzie wybory wójarza w 2014 r. wygrała nowa osoba i zastąpiła dotychczasowego wójarza, którego komitet otrzymał większość mandatów w radzie, jak np. w Sawinie (gmina wiejska) w województwie lubelskim. Do ciekawej z analitycznego punktu widzenia sytuacji doszło także tam, gdzie wójarza sprawujący swój urząd od kilku kadencji po wyborach 2014 r. został zmuszony do współpracy z zupełnie nowym składem rady, np. w Koprzywnicy (gmina miejsko-wiejska) w województwie świętokrzyskim (12 nowych radnych w 15-osobowej radzie) (PKW).

## Wyniki badań w gminach województwa świętokrzyskiego

Województwo świętokrzyskie należy do najmniejszych w Polsce pod względem powierzchni (drugie miejsce) i pod względem liczby ludności (czwarte miejsce). Prawie 55% osób zamieszkuje obszary wiejskie i blisko 32% ludności jest zatrudniona w rolnictwie. Jest to jedno z najbardziej rolniczych województw (drugie miejsce). Produkt krajowy brutto regionu oraz średnie wynagrodzenie brutto mieszkańca od wprowadzenia reformy administracyjnej w 1999 r. są poniżej średnich krajowych, podobnie jak przeciętny miesięczny dochód na jednego

<sup>6</sup> Co potwierdzają wyniki badania ankietowego z województwa śląskiego – zob. szerzej: Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil 2017.

<sup>7</sup> Przykłady „przekonywania się” przytoczono w dalszej części artykułu.

mieszkańca (szerzej: Skrzypiński 2013). Sytuacja finansowa gmin w badanym okresie była słaba (drugie miejsce od końca) (szerzej: Swianiewicz, Łukomska 2015). Wskazane cechy, tj. rolniczy charakter oraz trudna sytuacja ekonomiczna samorządów, jak i lokalnej ludności, są czynnikami istotnymi dla powstawania zjawiska koabitacji (szerzej: Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil 2017). W związku z powyższym województwo świętokrzyskie znalazło się wśród siedmiu regionów zakwalifikowanych do badań pogłębionych nad koabitacją. Między innymi dlatego, że – tak jak już zostało podkreślone – w 37% gmin tego regionu zjawisko koabitacji powtórzyło się (w ramach kadencji 2010–2014 i 2014–2018), a jeśli uwzględnić tylko koabitację po wyborach 2014 r., to wystąpiło w 50,5% gmin regionu, niewiele przewyższając pod tym względem średnią dla kraju (49%). Świętokrzyskie można uznać za najbliższe reprezentatywnemu i z tego powodu zostało wybrane jako przykład do prezentowanego artykułu.

Województwo jest podzielone na 102 gminy, z których w ponad połowie (53) w wyniku wyborów samorządowych 2014 r. wystąpiło zjawisko koabitacji. W 38 gminach koabitacja powtórzyła się w stosunku do wyborów z 2010 r., a w 12 komitet inny niż wójt uzyskał więcej niż połowę miejsc w radzie. W przypadku 4 z 5 gmin miejskich kandydaci do rady z komitetu wyborczego prezydenta nie uzyskali większości w organie uchwałodawczym. Gmin miejsko-wiejskich w województwie świętokrzyskim jest 23. Wśród nich w 13 wystąpiła koabitacja, a w przypadku 3 burmistrz pochodził z komitetu innego niż ten, który wprowadził do rady więcej niż połowę jej składu. W 33 na 70 gmin wiejskich regionu wójt nie uzyskał większości w radzie, w 9 z nich inny komitet wprowadził większość radnych.

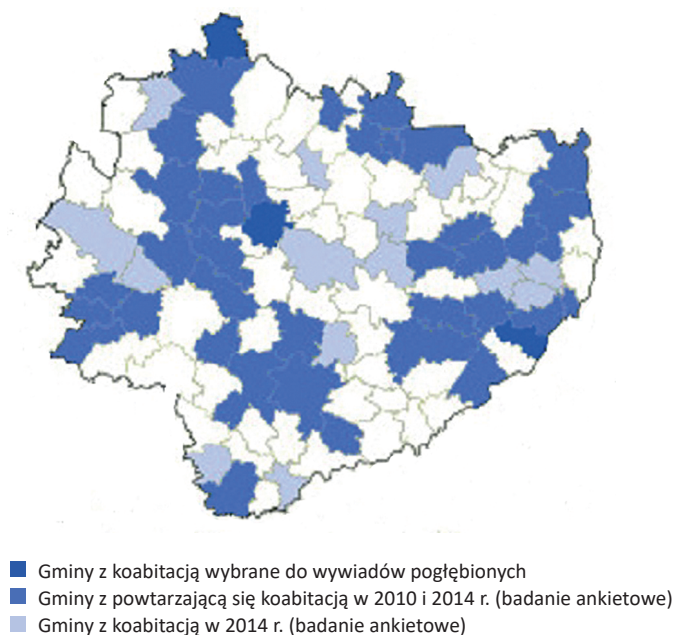
Kwestionariusz ankiety został wysłany do organu wykonawczego i wszystkich radnych w 53 gminach z koabitacją powstałą w wyniku wyborów. Zwrot na poziomie gmin, tzn. odesłano co najmniej jeden kwestionariusz ankiety, nastąpił z 36 gmin (tj. ok. 68%). Na 896 rozesłanych ankiet wypełnione odesłano w liczbie 226<sup>8</sup> kwestionariuszy (tj. ok. 25%), w tym od 11 wójtów i burmistrzów<sup>9</sup>. Do badania techniką wywiadu pogłębionego w sposób celowy, tzn. na podstawie wyników zebranych z kwestionariuszy ankiet, protokołów z sesji rad gmin oraz doniesień medialnych uwzględniających przebieg i rodzaj koabitacji (pokojowa vs. konfliktowa), zostały wybrane trzy gminy z województwa świętokrzyskiego: miejska (żaden komitet nie uzyskał większości bezwzględnej w radzie gminy), miejsko-wiejska (również żaden komitet nie uzyskał większości bezwzględnej) oraz wiejska (komitet opozycyjny do wójta uzyskał większość)<sup>10</sup>. W powyższych

<sup>8</sup> Ostatecznie do analizy zakwalifikowano 212 ankiet (Wypełnienie części kwestionariuszy ankiet budziło wątpliwości: takie same odpowiedzi, wypełnione identycznym charakterem pisma. Zostały one uwzględnione w zestawieniu liczby odesłanych ankiet, natomiast wykluczone z analizy wyników badań).

<sup>9</sup> Żaden z prezydentów miast województwa świętokrzyskiego nie odesłał kwestionariusza. W artykule zostały zbiorczo przedstawione wyniki badań ankietowych wójtów, burmistrzów i radnych.

<sup>10</sup> Z gmin miejskiej i miejsko-wiejskiej odnotowano zwrot ankiet, z gminy wiejskiej nie został odesłany żaden kwestionariusz (w wyniku wywiadów ustalono, że brak zwrotów spowodowany był nasileniem konfliktu między organami).

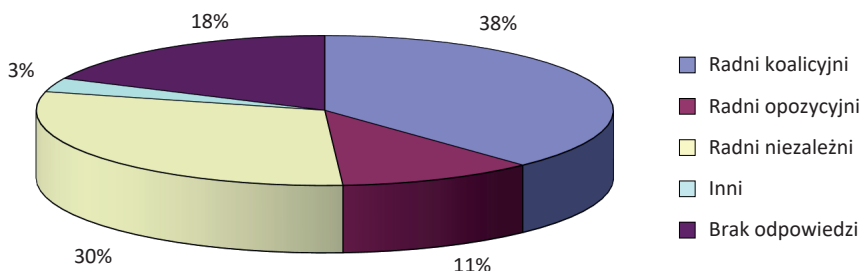
jednostkach przeprowadzono łącznie 12 wywiadów pogłębionych<sup>11</sup> z samorządowcami<sup>12</sup> i reprezentantami lokalnej społeczności (ryc. 1).



Ryc. 1. Gminy z województwa świętokrzyskiego wybrane do badań pogłębionych

Źródło: badania własne.

Najczęściej kwestionariusz ankiety wypełniali i odsyłali radni, którzy identyfikują się z ugrupowaniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta (38%). Jedyne 11% z odpowiadających zadeklarowało, że należy do opozycji w radzie. Stosunkowo duża grupa (11%) określiła się mianem radnych niezależnych (ryc. 2).



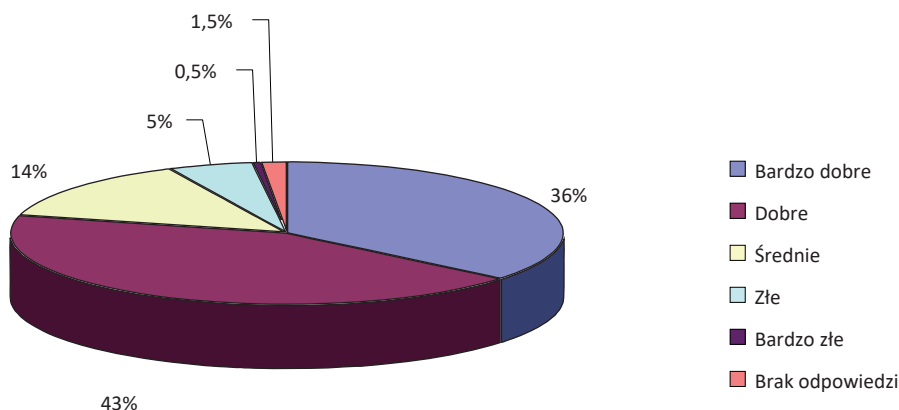
Ryc. 2. Klub/grupa radnych reprezentowana w radzie gminy

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

<sup>11</sup> Do analizy zakwalifikowanych zostało 11 wywiadów (jeden był zbyt krótki).

<sup>12</sup> Respondenci reprezentowali zarówno organ wykonawczy, koalicję, jak i opozycję w radzie. Ze względu na gwarantowaną rozmówcom obietnicę zachowania anonimowości informacje na temat wywiadów są podane w sposób zakodowany.

Ponad połowa radnych biorących udział w badaniu z gmin województwa świętokrzyskiego nie deklarowała się jako zwolennicy władarza, ale tylko nieznaczna część określiła się mianem opozycji. Może to potwierdzać fakt wypracowania koabitacji pokojowej z ograniczonym zaufaniem w postaci koalicji minimalnie zwycięskiej lub minimalnego rozmiaru. Zwłaszcza że relacje pomiędzy przedstawicielami organu wykonawczego i uchwałodawczo-kontrolnego najczęściej oceniane były przez respondentów jako dobre (43%) i bardzo dobre (36%). Na negatywne wskazało jedynie 5% pytanym (ryc. 3).



Ryc. 3. Ocena relacji między organem wykonawczym a uchwałodawczo-kontrolnym w gminie

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

Powyższe dane świadczą o wypracowaniu koalicji przez większość władarzy gmin poddanych badaniu ankietowemu i ukształtowanie się w tychże jednostkach koabitacji pokojowej. Warto pokazać, jakiej odpowiedzi udzielali radni wspierający wójta i radni będący w opozycji oraz jak na poszczególne pytania odpowiadali wójtowie i burmistrzowie<sup>13</sup>.

Znacznie lepiej relacje między przedstawicielskimi organami w gminie (tab. 3) ocenili radni koalicyjni: jako bardzo dobre oraz dobre (łącznie 91%) w porównaniu z radnymi opozycyjnymi, z których większość określa relacje jako średnie i złe (łącznie 48%). Natomiast w wyniku wywiadów pogłębionych w jednostkach, gdzie bezpośrednio po wyborach zaistniała koabitacja konfliktowa (gmina wiejska i miejsko-wiejska) lub proces tworzenia koalicji chociaż rozpoczęty jeszcze przed wyborami nie należał do łatwych (gmina miejska), relacje między organem wykonawczym a uchwałodawczo-kontrolnym określane były co najwyżej

<sup>13</sup> W kategoriach „inne” i „nie dotyczy” znalazły się np. odpowiedzi wójta.

jako neutralne, dynamiczne, ani dobre, ani złe lub wręcz złe (wywiady<sup>14</sup> GM 1–5, GMW 1–3, GW 1–3)<sup>15</sup>.

Tab. 3. Relacje pomiędzy organami władzy gminy w zależności od przynależności do klubu/grupy radnych

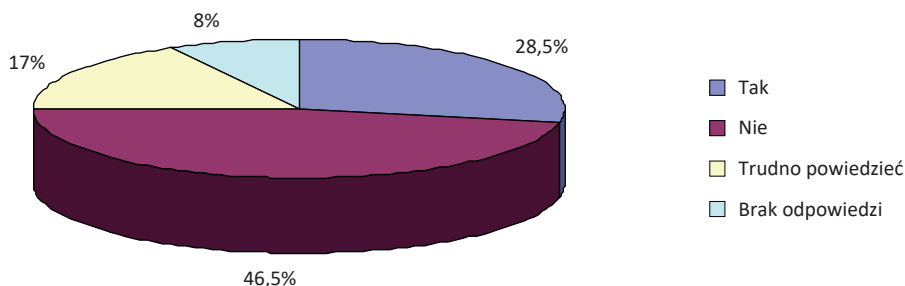
Wyszczególnienie		Klub/grupa radnych					
		koalicji	opozycji	niezależni	inne	nie dotyczy	brak deklaracji przynależności
Bardzo dobre	N	37	4	17	7	3	11
	%	51,4	16,0	28,3	53,8	27,3	37,9
Dobre	N	29	8	28	3	7	15
	%	40,3	32,0	46,7	23,1	63,6	51,7
Średnie	N	6	6	12	3	1	1
	%	8,3	24,0	20,0	23,1	9,1	3,4
Złe	N	0	6	2	0	0	1
	%	0,0	24,0	3,3	0,0	0,0	3,4
Bardzo złe	N	0	1	0	0	0	0
	%	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Brak odpowiedzi	N	0	0	1	0	0	1
	%	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	3,4

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

Część respondentów (28%) zadeklarowała, że widziała proces negocjowania przez organ wykonawczy poparcia w radzie lub była jego adresatem. Prawie połowa (46%) ankietowanych nie odnotowała rozmów i starań wójta ukierunkowanych na utworzenie koalicji. Znaczna część pytanym nie potrafiła jednoznacznie stwierdzić, czy takie negocjacje w ich gminie miały miejsce (ryc. 4).

<sup>14</sup> Skrótów zastosowane przy oznaczeniach wywiadów: GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska; GW – gmina wiejska.

<sup>15</sup> Jak już wspomniano, w toku badań (analiza kwestionariuszy ankiet, protokołów z sesji rad gmin, prasy lokalnej, wywiadów pogłębionych) ustalono, że znacznie częściej ankietę odsyłane były z gmin, w których w ciągu kilku tygodni od wyborów wykształciła się koabitacja pokojowa. W przypadku konfliktu ankietę odsyłane były rzadziej lub w ogóle. Dlatego też, do pełniejszego zbadania zjawiska koabitacji, do wywiadów pogłębionych wybierane były gminy, z których nie otrzymano zwrotu ankiet, a na podstawie pozostałych źródeł ustalono, że występuje tam koabitacja konfliktowa.



Ryc. 4. Negocjowanie przez organ wykonawczy poparcia w radzie gminy

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

Należy pamiętać, że proces negocjowania poparcia w radzie odbywa się z udziałem radnych pochodzących z innego komitetu niż organ wykonawczy. Same zaś starania o poparcie niekoniecznie muszą być kierowane do wszystkich potencjalnie opozycyjnych członków rady (36%), zaś część osób będąca adresatami takich działań deklaruje przynależność do koalicji (35%) (tab. 4).

Tab. 4. Negocjowanie przez organ wykonawczy poparcia w radzie gminy z uwzględnieniem podziału na grupy radnych

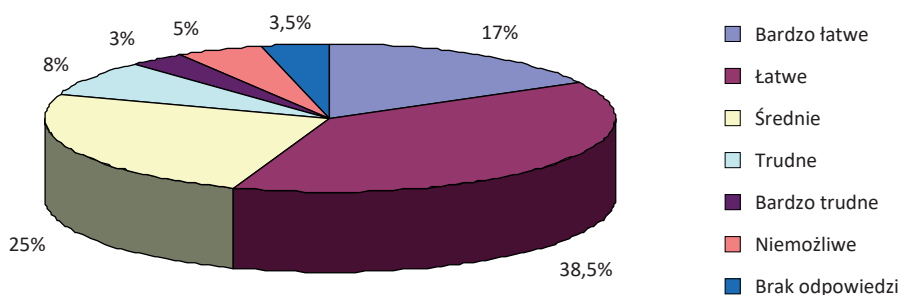
Wyszczególnienie		Klub/grupa radnych					
		koalicji	opozycji	niezależni	inne	nie dotyczy	brak deklaracji przynależności
Tak	N	25	9	9	2	2	3
	%	34,7	36,0	15,0	15,4	18,2	10,3
Nie	N	35	8	27	7	6	14
	%	48,6	32,0	45,0	53,8	54,5	48,3
Trudno powiedzieć	N	10	8	21	2	0	8
	%	13,9	32,0	35,0	15,4	0,0	27,6
Brak odpowiedzi	N	2	0	3	2	3	4
	%	2,8	0,0	5,0	15,4	27,3	13,8

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

Zgodnie z teorią tworzenia koalicji minimalnie zwycięskiej starania o poparcie często adresowane są do wybranych radnych, ocenianych jako „łatwiejszych” w nawiązaniu współpracy ze względów ideowych (koalicja konkretnych partii, które na wzór porozumienia lub sympatii na poziomie centralnym dążą do współpracy w samorządzie) lub indywidualnych (przynależność do jednoosobowego komitetu wyborczego, który nie popierał przeciwnika na urząd wójtów, lub do komitetu, który nie wystawiał własnego kandydata na wójta). Z wywiadów pogłębionych wynika, że znaczącą rolę przypisuje się ostatniemu z wyżej

wskazanych sposobów tworzenia większości w radzie nawet w dużych miastach, gdzie zasadnicze znaczenie mają partie polityczne. Jeśli wóldarzowi miasta nie udało się bezpośrednio po wyborach stworzyć oficjalnej koalicji z konkretnym komitetem, to wówczas starania o poparcie kieruje do radnych niezależnych (najczęściej z jednoosobowych komitetów wyborczych) (wywiad GM 3) lub osób, w stosunku do których może wykorzystać argumenty nieformalne, np. rodzina radnego pracuje w jednostce podlegającej gminie lub on sam w spółce miejskiej (wywiad GM 4).

W odpowiedzi na pytanie o ocenę poziomu trudności budowy większości w radzie największa grupa respondentów (39%) stwierdziła, że po wyborach 2014 r. był to proces łatwy, a 17% oceniło go jako bardzo łatwy. Znaczna część ankietowanych (25%) zadeklarowała, że zbudowanie większości w radzie było średnio łatwe, 11% respondentów oceniło ten proces jako trudny albo bardzo trudny. Z kolei 5% samorządowców stwierdziło, że w ich gminach było to niemożliwe (ryc. 5).



Ryc. 5. Ocena poziomu trudności w budowaniu większości w radzie gminy

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

W większości analizowanych gmin doszło do utworzenia koalicji umożliwiającej efektywną współpracę organu wykonawczego z uchwałodawczo-kontrolnym. Ponad połowa ankietowanych stwierdziła, że budowanie większości w radzie należało do łatwych i bardzo łatwych. Trzeba jednak pamiętać, że część z nich nie była bezpośrednio zaangażowana w proces negocjacji, ponieważ wywodzili się z komitetu wójta (tab. 5).

Radni koalicyjni znacznie częściej deklarowali, że w ich gminach proces budowania większości w radzie był bardzo łatwy i łatwy (łącznie 63%), natomiast radni opozycyjni i niezależni wskazywali odpowiedź „średnio” (odpowiednio 44 i 33%).

Dopiero w gminach wybranych do badania techniką wywiadu pogłębionego wyłonił się obraz trudnego i często długotrwałego procesu budowy koalicji. W gminie miejskiej proces ten przebiegł najsprawniej – wóldarz uzyskał poparcie PiS jeszcze przed wyborami, a następnie około roku po rozpoczęciu kadencji poparło go dwóch radnych określających się mianem niezależnych (wywiad GM 4). Inna sytuacja wystąpiła w pozostałych analizowanych gminach. W miejsko-wiejskiej do momentu przeprowadzenia badania burmistrzowi nie udało się



Tab. 5. Ocena poziomu trudności w budowaniu większości w radzie gminy z uwzględnieniem podziału na grupy radnych

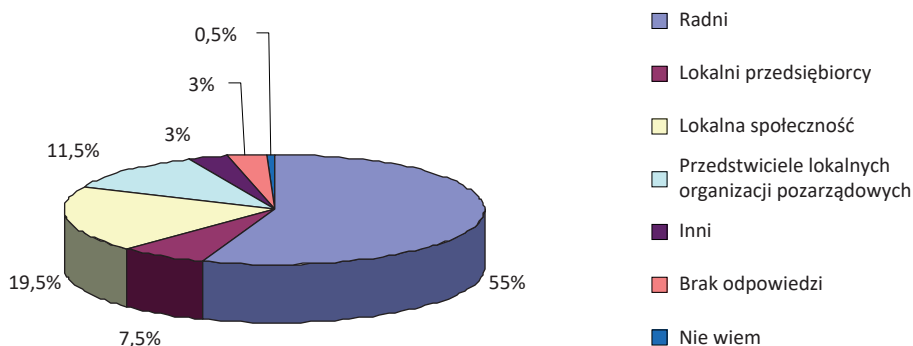
Wyszczególnienie		Klub/grupa radnych					
		koalicji	opozycji	niezależni	inne	nie dotyczy	brak deklaracji przynależności
Bardzo łatwo	N	13	3	10	4	0	3
	%	18,1	12,0	16,7	30,8	0,0	10,3
Łatwo	N	32	10	19	3	7	12
	%	44,4	40,0	31,7	23,1	63,6	41,4
Średnio	N	14	11	20	1	2	6
	%	19,4	44,0	33,3	7,7	18,2	20,7
Trudno	N	7	0	4	1	1	2
	%	9,7	0,0	6,7	7,7	9,1	6,9
Bardzo trudno	N	1	0	1	1	1	2
	%	1,4	0,0	1,7	7,7	9,1	6,9
Było to niemożliwe	N	3	1	5	2	0	0
	%	4,2	4,0	8,3	15,4	0,0	0,0
Brak odpowiedzi	N	2	0	1	1	0	4
	%	2,8	0,0	1,7	7,7	0,0	13,8

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

zbudować stabilnej większości, w zależności od sytuacji mógł liczyć na poparcie 7–8 radnych w 15-osobowej radzie (wywiady GMW 1–2). Podobną sytuację odnotowano w gminie wiejskiej. W wyniku budowania koalicji bezpośrednio po wyborach wójt przyjął na stanowisko zastępcy przegranego kontrkandydata, a tym samym zyskał poparcie wprowadzonych przez niego radnych. Dodatkowo przekonał w „tajemniczy sposób” (wywiad GW 2) jednego z radnych opozycji oraz wprowadził w wyniku wyborów uzupełniających w sierpniu 2016 r. radnego ze swojego komitetu wyborczego (PKW). Koalicja już na pierwszej sesji po omawianych zmianach okazała się krucha. Podczas głosowania nad zmianą prezydium rady wiceprzewodniczącym została inna osoba niż wskazana przez wójta na nieformalnym spotkaniu przed sesją z częścią popierających go radnych (wywiady GW 1–2). We wszystkich wywiadach respondenci podkreślali, że tworzenie stabilnej większości było bardzo trudne, a w dwóch z trzech badanych samorządów ukształtowała się większość z ograniczonym zaufaniem lub porozumieniem okazało się krótkotrwałe.

Organ wykonawczy do efektywnego wykonywania obowiązków i realizowania własnej wizji rozwoju gminy potrzebuje przychylności radnych, którzy podczas sesji rady gminy/miasta będą głosować za realizacją przedkładanych projektów uchwał. W obliczu zagrożenia koabitacją (zwłaszcza konfliktową) oraz w rywalizacji przedwyborczej niezwykle istotne staje się wsparcie innych podmiotów. Na

pytanie, kto udziela wsparcia organowi wykonawczemu, aż 55% respondentów stwierdziło, że radni, 19% wskazało na lokalną społeczność, 11,5% na przedstawicieli organizacji pozarządowych i 7% na przedsiębiorców (ryc. 6).



Ryc. 6. Osoby/grupy osób udzielające największego wsparcia organowi wykonawczemu

\* Możliwe było wskazanie więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: wyniki badania ankietowego w gminach województwa świętokrzyskiego.

W przypadku ukształtowania się koabitacji pokojowej organ wykonawczy realizowanie swojej wizji rozwoju gminy opiera na radnych, do pozostałych wymienianych osób odwołuje się instrumentalnie, wytwarzając przyjazny klimat do rozwoju przedsiębiorczości i społeczeństwa obywatelskiego. W sytuacji permanentnego konfliktu wskazane jednostki lub grupy osób stają się przeciwagą dla radnych stanowiących silną opozycję. Co prawda, nie mają oni prawnego narzędzia umożliwiającego bezpośredni wpływ na podejmowanie poszczególnych uchwał lub ich blokowanie, ale w dłuższej perspektywie, np. następnych wyborów, mogą w znaczący sposób zmienić lokalną scenę polityczną, wybierając na radnych w większości kandydatów proponowanych przez organ wykonawczy<sup>16</sup>. Respondenci ze Świętokrzyskiego podali również konkretne przykłady osób lub grup, które stanowiły wsparcie dla organu wykonawczego w ich gminach. W grupie „inni” pojawili się: sołtysi, członkowie OSP, pracownicy urzędu, biskup, współpracownicy, osoby związane zawodowo z wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta i zależne od jego decyzji, starosta, marszałek, byli samorządowcy, dyrektorzy jednostek organizacyjnych i pracownicy tychże jednostek, lokalni liderzy, kibice Korony Kielce. Wskazane podmioty można podzielić na kilka

<sup>16</sup> Przykładem koabitacji z permanentnym konfliktem była w kadencji 2010–2014 gmina wiejska Wydminy (województwo warmińsko-mazurskie). Wójt nie dysponował poparciem większości rady, w miarę upływu czasu konflikt narastał, a interes lokalnej społeczności zszedł na dalszy plan – radni odrzucali pomysły wójta, np. zakup autobusu przystosowanego dla osób niepełnosprawnych przy współfinansowaniu ze środków PFRON, usiłowali również przejąć zarządzanie budżetem gminy, doprowadzając do interwencji wojewody. Wójt Wydmin przez cztery lata konsekwentnie odwoływał się do lokalnej społeczności, w wyniku czego w 2014 r. wygrał kolejne wybory, a w 15-osobowej radzie gminy jest 12 radnych kandydujących z jego komitetu wyborczego – zob. szerzej: Kuć-Czajkowska, Sidor, Wasil 2017.

kategorii: jednostki pomocnicze gminy, szeroko rozumiani pracownicy urzędu gminy i jednostek organizacyjnych, przedstawiciele innych samorządów, np. powiatu, czy duchowni. Interesujące jest także zaangażowanie kibiców drużyn sportowych (szczególnie w dużych miastach), które jednocześnie są dofinansowywane przez samorząd.

W wywiadach pogłębionych respondenci podkreślali wsparcie udzielane wóldarzowi gminy miejsko-wiejskiej i wiejskiej przez: ich zastępców, radcę prawnego, sekretarza, poszczególnych radnych, którzy to np. w trakcie trwania sesji rady gminy/miasta pomagali odpierać argumenty opozycji lub wyręczali wóldarza (wywiady GMW 2, GW 1–3). Dodatkowo w gminie wiejskiej z koabitacją konfliktową osoba radcy prawnego wskazywana była jako mało pomocna lub wręcz utrudniająca pracę radnych, działająca wyłącznie na „korzyść” wójta (wywiady GW 1–2). W gminie miejskiej natomiast respondenci (wywiady GM 3–5) podkreślali rolę ludzi zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych gminy i spółkach miejskich oraz środowisko Kościoła katolickiego (wywiad GM 3). Kościół został wymieniony również w wywiadzie przeprowadzonym w gminie miejsko-wiejskiej (wywiad GMW 2).

W badanej gminie miejskiej organ wykonawczy określany był jako osoba, która ma silny charakter (wywiady GM 2, 4), ale nie potrafi słuchać wyborców, nie posiada inteligencji emocjonalnej (wywiad GM 4), nie liczy się z wyborcami, z lokalnymi przedsiębiorcami, słucha podpowiedzi jedynie najbliższego otoczenia (wywiad GM 5). Ponadto posiada cechy przywódcze (wywiady GM 2, 4), wizję rozwoju miasta, ale i wielu wrogów, których przysporzył sobie, forsując kontrowersyjne pomysły, np. wielki parking w centrum miasta (wywiad GM 4). Przeciwnicy wóldarza wskazują, że jego siła tkwi w słabości opozycji (wywiad GM 5). Organ wykonawczy opisanej powyżej gminy wykazuje cechy „bossowskiego” stylu przywództwa lokalnego. W gminie miejsko-wiejskiej burmistrz jest postrzegany jako osoba, która jest otwarta na lokalną społeczność – zarówno lokalne organizacje, np. Ochotniczą Straż Pożarną, jak i indywidualne osoby (wywiady GMW 1, 3). Przeciwnicy podkreślają, że dużo obiecuje, w tym nierealnych rzeczy, np. budowę mostu na Wiśle, zarówno w kampanii wyborczej, jak i podczas kadencji, co skutkuje późniejszym rozgoryczeniem mieszkańców (wywiad GMW 2). Mimo że wóldarz nie jest chętny do dzielenia się władzą, to choćby ze względu na zły stan zdrowia scedował na urzędników część kompetencji, np. polega na osobie sekretarza (wywiad GMW 1). Jednocześnie ze względu na swoje duże otwarcie na ludzi nie jest w należyty sposób poważany przez pracowników urzędu gminy (wywiad GMW 2). Jego styl przywództwa lokalnego można określić jako opiekuńczy z elementami koncyliacyjnego. W ostatniej z badanych gmin według respondentów nie ma wyraźnego lidera (wywiady GW 2–3), a wójt tworzy krótkotrwałe koalicje i w znaczącym stopniu polega na swoim zastępcy, którego usuwa ze stanowiska, gdy uzna, że wyrasta na konkurenta w kolejnych wyborach samorządowych. W ten sposób w gminie w latach 2014–2017 dwukrotnie zmieniała się osoba zastępcy. Celem wóldarza nie jest rządzenie gminą, a raczej samo sprawowanie funkcji, dlatego dzieli się władzą (wywiad GW 3). Jest to przykład stylu przywództwa koncyliacyjnego.

## Podsumowanie

Zjawisko koabitacji związane jest z wprowadzeniem w 2002 r. systemu prezydenckiego na poziomie gminy. Jednakże na przykładzie badań z województwa świętokrzyskiego nie można wskazać jednego charakterystycznego stylu rządzenia w warunkach koabitacji. W przypadku współrządzenia pokojowego od początku kadencji mogą występować wszystkie cztery style, w sytuacji konfliktu znacznie częściej mamy do czynienia z koncyliacyjnym i opiekuńczym (szukanie sprzymierzeńców poza radą lub próba nieformalnego przeciągnięcia pojedynczych radnych). Przesłanki wprowadzenia bezpośrednich wyborów organu wykonawczego, takie jak np. zapewnienie koncentracji przywództwa lokalnego (nierozpraszanie odpowiedzialności) oraz dbałość o skuteczny sposób podejmowania decyzji i ich spójność, są trudne do zrealizowania w warunkach koabitacji, zwłaszcza konfliktowej.

Zjawisko koabitacji po wyborach z 2014 r. odnotowano niemalże w 50% gmin i częściej występowało w jednostkach, w których doszło w wyniku wyborów do wymiany organu wykonawczego lub dużej części radnych (m.in. dzięki jednomandatowym okręgom wyborczym). Dodatkowo koabitacja konfliktowa zazwyczaj trwa przez okres maksymalnie jednej kadencji. Lokalna społeczność w kolejnych wyborach opowiada się za jedną ze stron i następuje wymiana przedstawiciela organu, który został uznany za konfliktogenny. Oznacza to, że teoretycznie w jednej gminie może wystąpić koabitacja konfliktowa w dwóch kolejnych kadencjach z udziałem innych aktorów lokalnej sceny politycznej. Włodarze gmin zarządzanych w warunkach koabitacji nieustannie muszą zabiegać o utrzymanie koalicji minimalnie zwycięskiej lub minimalnego rozmiaru, a w badanych gminach (choć występuje tendencja do sprawowania „władzy nad”) są zmuszeni do lokalnego współrządzenia, często stosując metody nieformalne i ograniczając się głównie do zapewnienia przewagi w rządzeniu gminą. Jest to, jak wynika z zaprezentowanych przykładów, przywództwo bliskie, uwarunkowane stosunkami interpersonalnymi. W dużych miastach koalicje budowane są w oparciu o partie polityczne, w mniejszych gminach, nawet jeśli komitet lub klub firmuje ugrupowanie partyjne, to jego członkowie rzadko należą do partii, a radni koncentrują się na sprawach lokalnych. Dużo większe znaczenie mają wtedy indywidualne cechy pretendentów do roli lidera lokalnego.

## Literatura

- Antoszewski A., 2012, „Samorząd jako pole rywalizacji politycznej”, w: K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 47–62.
- Banaś M., Lechowicz P., 2015, „Kohabitacja a trwałość komitetów koalicyjnych w Polsce po 1991 roku”, *Polityka i Społeczeństwo*, nr 4(13), s. 5–24.
- Berg R., Rao N., 2005, „Institutional reforms in local government: A comparative framework”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 1–14.

- Betkiewicz W., 2011, „Determinanty składu koalicji w sejmikach wojewódzkich w 2010 roku. Cele programowe czy stanowiska w zarządach?”, w: E. Nalewajko (red.), *Radni sejmików wojewódzkich. Role i konteksty*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, s. 23–56.
- Bokszczanin I., 2014, „Kierunki zmian w systemie samorządu terytorialnego we Włoszech”, w: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa: ASPRA-JR, s. 147–167.
- Bukowski Z., 2014, „Wpływ organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego na działalność organów stanowiących w wybranych państwach europejskich”, w: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa: ASPRA-JR, s. 43–50.
- Dziemidok-Olszewska B., Sokół W. (red.), 2012, *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, t. 2, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski H., Kulesza M., 1999, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Wydawnictwo LIBER.
- Jakubiak Ł., 2010, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kotarba B., 2011, *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kotras M., 2009, *Przywództwo polityczne na poziomie regionu. Przykład województwa łódzkiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kowalik J., 2005, „Wybrani w bezpośrednich wyborach. Raport z badania”, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach*, nr 1–2 (3–4), s. 9–48.
- Kuć-Czajkowska K.A., Sidor M., Wasil J., 2017, „Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym. Przykład gminy Wydminy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (322), s. 30–47.
- Kuć-Czajkowska K.A., Wasil J., Sidor M., 2015, „Wpływ rozwiązań przyjętych w Kodeksie wyborczym na zjawisko koabitacji w gminach”, *Polityka i Społeczeństwo*, nr 3(13), s. 151–164.
- Larsen H.O., 2005, „Transforming political leadership: Models, trends and reforms”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 185–210.
- Mouritzen P.E., Svava J., 2002, *Leadership at the Apex*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nocoń J., 2008, „Kryteria wyłaniania lokalnych liderów politycznych”, w: S. Michałowski, K.A. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypanyjnej*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 13–26.
- Państwowa Komisja Wyborcza, „Wybory samorządowe i referenda lokalne”, [http://pkw.gov.pl/317\\_Wybory\\_samorzadowe\\_i\\_referenda\\_lokalne](http://pkw.gov.pl/317_Wybory_samorzadowe_i_referenda_lokalne) (dostęp: 21.11.2015).
- Piasecki K.A. (red.), 2006, *Model przywództwa*, Kraków: Wydawnictwo „Profesja”.
- Pierchalski F., 2013, *Morfogeneza przywództwa politycznego*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K.A., Wasil J., 2015, „The position of local leaders in Poland – the relationship between councilors and the mayor”, w: *Insourcing and/or Outsourcing: How Do They Contribute to the Public Administration Reform*, <http://www.nispa.org/files/conferences/2015/CD/> (dostęp: 17.06.2017).
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K.A., Wasil J., 2017, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Skrzydło W., 1989, „Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988)”, *Studia Prawnicze*, z. 2–3, s. 211–225.
- Skrzypiński D., 2013, „W różnorodności siła? Społeczno-gospodarcza charakterystyka polskich województw”, w: R. Alberski, M. Cichosz, K. Kobielska (red.), *Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.*, Wrocław: Wydawnictwo Remar, s. 33–53.
- Swianiewicz P., 2005, „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(22), s. 5–25.
- Swianiewicz P., Klimska U., 2003, „Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(14), s. 15–41.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2015, „Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST w 2014 r.”, [http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej\\_Gniadkowski/Ranking\\_bogactwo\\_samorzadow.pdf](http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_bogactwo_samorzadow.pdf) (dostęp: 12.03.2016).
- Śmigielska J., 2004, *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Tusiński P.A., 2016, „Prawne narzędzia upolitycznienia samorządu terytorialnego jako przeszkody w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w III RP”, w: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 33–64.
- Wasil J., Sidor M., Kuć-Czajkowska K.A., 2016, „Building political capacity in the management of a municipality Spreading Standards”, w: *Building Capacities: European Administrative Space in Progress*, <http://www.nispa.org/files/conferences/2016/CD/index.html> (dostęp: 11.07.2017).
- Wojnicki J., 2014, *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa: Difin.
- Wollmann H., 2005, „The directly elected executive mayor in German local government”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 29–41.
- Wróbel S. (red.), 2012, *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Katowice: Śląsk Wydawnictwo Naukowe.
- Żukiewicz P., 2011, *Przywódstwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Difin.