STUDIA
Z POLITYKI
PUBLICZNEJ

PUBLIC POLICY STUDIES

szpp.sgh.waw.pl

eISSN: 2719-7131

Vol. 13, No. 3, 2026, 29–45

DOI: 10.33119/KSzPP/2026.3.2

Agnieszka Pawłowska[1]

Wymiary rozliczalności samorządowego organu wykonawczego

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest funkcjonalność mechanizmu rozliczalności wprowadzonego do gmin w Polsce w 2018 r. Mechanizm ten składa się z corocznego raportu i debaty o stanie gminy, która kończy się głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu. Praca opiera się na studiach przypadku działania tego mechanizmu w czternastu gminach w trakcie jednej kadencji. W rezultacie badań zaobserwowano brak zależności między jakością raportu, przebiegiem debaty a wynikiem głosowania nad wotum zaufania. Autorka stwierdza niską funkcjonalność badanego mechanizmu rozliczalności i rekomenduje jego zmianę.

Słowa kluczowe: rozliczalność, raport roczny, wotum zaufania, gmina, wójt

Kody klasyfikacji JEL: H11, H70, H79

[1] Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: apawlowska@ur.edu.pl, https://orcid.org/0000-0002-0083-3833

Accountability Dimensions of the Local Government Executive Body

Abstract

This article discusses the functionality of the accountability mechanism introduced in Polish municipalities in 2018. This mechanism involves an annual report and debate on the state of the municipality, concluding with a vote of confidence in the executive body. This study is based on case studies of the operation of this mechanism in fourteen municipalities over the course of one term in office. The research revealed no correlation between the quality of the report and debate and the outcome of the vote of confidence. The author concludes that the accountability mechanism under study is not very effective and recommends its change.

Keywords: accountability, annual report, vote of confidence, municipality, mayor

JEL Classification Codes: H11, H70, H79

Wprowadzenie

„Rozliczalność", inaczej niż bliskoznaczne „odpowiedzialność", „kontrola" i „nadzór", nie jest pojęciem często używanym w polskojęzycznej literaturze politologicznej i prawniczej (Czepil, 2019; Grzeszczak, 2011; Kobielska, 2014; Machelski, 2018; Mistygacz, 2021; Sroka, 2013, 2014), w przeciwieństwie do jego angielskiego odpowiednika – *accountability*, szeroko stosowanego w naukach o zarządzaniu i w naukach o polityce i administracji (szerzej: Pawłowska, 2023). Termin ten zawdzięcza popularność reformom zarządzania publicznego w latach 80. ubiegłego wieku (Behn, 1998; Bovens, Schillemans i Goodin, 2014) i upowszechnianiu się różnych instrumentów monitoringu i kontroli realizacji zadań publicznych, takich jak audyt, pomiar wydajności czy sprawozdania roczne (Mulgan, 2003). W dyscyplinie nauk o polityce i administracji już w latach 40. XX w. *accountability* zostało zasygnalizowane jako pojęcie mające potencjał zorganizowania naukowej narracji wokół zagadnień odpowiedzialności politycznej i administracyjnej (Bovens, 2010). Po raz pierwszy potencjał ten został wykorzystany przez Barbarę Romzek i Melvina Dubnicka w artykule z 1987 r., który można uznać za przełomowy w teorii rozliczalności (Romzek i Dubnick, 1987).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa podejścia do rozliczalności. Z jednej strony, traktuje się ją jako zasadę normatywną, czyli „pożądaną cechę urzędników, agencji rządowych lub firm" (Bovens, 2010: 949); z drugiej zaś, jako „relację

społeczną lub mechanizm, który wiąże się z obowiązkiem wyjaśnienia i uzasadnienia postępowania" (Bovens, 2010: 951). W niniejszym artykule rozliczalność jest analizowana w tym drugim znaczeniu.

Celem badań, których wyniki są tutaj prezentowane, było zdiagnozowanie funkcjonalności mechanizmu rozliczalności wprowadzonego do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130). Mechanizm ten (dalej określany jako „raport i debata") składa się z corocznego raportu o stanie jednostki samorządowej będącego przedmiotem debaty podczas posiedzenia samorządowego organu stanowiącego, która kończy się głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu.

Przedmiotem badań jest działanie opisanego mechanizmu rozliczalności w wybranych gminach w trakcie jednej kadencji (2018–2023). Jego oparta na trzech filarach – informacja, dyskusja i konsekwencje – konstrukcja pozwoliła odwołać się do teoretycznego modelu rozliczalności przygotowanego przez badaczy ze School of Public Governance Uniwersytetu w Utrechcie (m.in. Bovensa, Brandsma, Schillemansa i Overmana). Wprawdzie model ten jest systematycznie przywoływany w literaturze przedmiotu, rzadko jednak jest stosowany jako drogowskaz dla badań empirycznych, które koncentrują się głównie na następstwach obecności (lub braku) mechanizmów rozliczalności dla decyzji i zachowań urzędników i menedżerów publicznych oraz na deficytach i nadmiernym obciążeniu rozliczalnością. Rzadziej spotyka się prace dotyczące wymiarów rozliczalności, z których najczęstsze są studia traktujące z osobna rozliczające forum i rozliczanego aktora (szerzej: Aleksovska, Schillemans i Grimmelikhuijsen, 2019). Brakuje natomiast badań obrazujących relacje między wymiarami rozliczalności. Badania, których wyniki są tutaj prezentowane, zmierzają do przynajmniej częściowego wypełnienia tej luki badawczej.

W kolejnej części pracy przedstawione zostały ramy teoretyczne badań, tj. model rozliczalności, który w dalszych fragmentach artykułu został zastosowany do analizy rozliczalności organów gminnych, w szczególności do mechanizmu raportu i debaty. Następnie autorka przedstawia metodologię badań, po której następuje analiza ich wyników. Artykuł kończy podsumowanie zawierające najważniejsze wnioski z badań i rekomendacje dotyczące analizowanego mechanizmu rozliczalności.

Teoria rozliczalności i jej badawcza użyteczność

W narracji o rozliczalności dominują dwa trendy. Pierwszy z nich, charakterystyczny dla politycznego i naukowego dyskursu toczącego się w Stanach Zjednoczonych, podkreśla normatywny sens tego pojęcia (Bovens, Schillemans i Hart, 2008). Rozliczalność jest interpretowana jako cecha instytucji publicznej i urzędnika, który zachowuje się odpowiedzialnie, tj. ma „poczucie odpowiedzialności" za wykonywaną pracę na rzecz państwa i obywateli. Rozliczalność jest przymiotem (*virtue*) urzędnika (Bovens, 2010); jest cechą, a nie praktyką, stanem, a nie procesem. Z tego też względu trudno ją zarówno dobrze zdefiniować, jak i zbadać.

Z kolei dla dyskursu toczącego się w Europie charakterystyczne jest węższe ujmowanie rozliczalności – jako mechanizmu pociągania podmiotu publicznego do odpowiedzialności. Rozliczalność w tym ujęciu jest relacją społeczną zachodzącą między dwoma podmiotami, z których jeden podlega rozliczeniu, drugi zaś jest podmiotem rozliczającym (Bovens, Schillemans i Hart, 2008). Tak rozumiana rozliczalność ma trzy wymiary. Pierwszy z nich dotyczy informacji stanowiącej przesłankę do rozliczenia odpowiedzialnego podmiotu, którym może być zarówno osoba (polityk, urzędnik publiczny), jak i instytucja. Zatem warunkiem wstępnym, a zarazem koniecznym rozliczalności jest przejrzystość działań ludzi i instytucji, rozumiana jako udostępnianie zainteresowanym podmiotom informacji o nich i podjętych przez nich czynnościach. Kolejny wymiar rozliczalności stanowi „podanie powodów swojego zachowania, wyjaśnienie i uzasadnienie tego, co się zrobiło lub czego się nie zrobiło" (Messner, 2009: 920). Rozliczalność jest relacją, która łączy „tych, którzy są zobowiązani do udzielenia wyjaśnień, z tymi, którym się one należą" (Bovens, Schillemans i Goodin, 2014: 6). Zatem relacja rozliczalności jest koersywna. Podmiot rozliczający ma bowiem uzasadnione prawo do żądania wyjaśnień, a podmiot rozliczany ma obowiązek ich udzielenia.

Trzecim wymiarem rozliczalności są konsekwencje. Na podstawie przedstawionej informacji i wyjaśnień podmiot rozliczający wydaje osąd, przyjmując lub odrzucając argumenty rozliczanego podmiotu; pochwalając lub ganiąc jego zachowanie, za czym mogą pójść sankcje nałożone na podmiot rozliczany.

Podsumowując, rozliczalność to relacja społeczna zamykająca się w trzech wymiarach: informacji, dyskusji i konsekwencji (por. Brandsma i Schillemans, 2013). Badacze rozliczalności nie są jednak zgodni co do niezbywalności jednego lub dwóch wymiarów dla całego procesu. Niektórzy (np. Bovens, 2007) uznają ważność rozliczalności pozbawionej konsekwencji. W praktyce wiele jest przykładów procedur rozliczalności, gdzie sankcje są przewidziane, lecz często nienakładane (np. w odniesieniu do

rozliczalności zawodowej). W niektórych procedurach rozliczalności konsekwencje nie są tak ważne jak poprzedzające je informacja i dyskusja (np. rozliczalność społeczna, która ma na celu nagłośnienie problemu i dotarcie z nim do opinii publicznej) (Fox, 2022). Inni, m.in. Schedler, utrzymują, że „jeśli nie ma żadnych sankcji za nadużywanie władzy, nie ma praworządności ani odpowiedzialności" (Schedler, 1999: 17). Iluzoryczna jest także rozliczalność, gdy sankcje są niewystarczające w stosunku do przewin.

Przytoczona opinia Schedlera odnosi się w szczególności do rozliczalności politycznej i publicznej. **Rozliczalność polityczna** jest relacją i procesem, w ramach których instytucje demokratyczne wzajemnie się kontrolują w celu zachowania i spotęgowania swojej legitymizacji (Palumbo, 2010: xiii). **Rozliczalność publiczna** jest definiowana szerzej, jako proces, który jest „otwarty" i „ogólnodostępny" we wszystkich wymiarach: dostępu do informacji, otwartości i inkluzyjności debaty oraz jawności konsekwencji. Rozliczalność publiczna „dotyczy głównie spraw budzących zainteresowanie społeczne, takich jak wydatkowanie środków publicznych, wykonywanie władzy publicznej lub postępowanie instytucji publicznych", zaś kryterium oceny tych działań jest interes publiczny (Bovens, Schillemans i Goodin, 2014: 7).

Ekspansja ruchów populistycznych i towarzyszący jej kryzys wartości demokratycznych są zarówno przyczyną, jak i skutkiem deficytu rozliczalności politycznej i publicznej. Warto zauważyć, że sprzyja mu również trwający od lat proces wzmacniania władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej (Maatsch i Miklin, 2021). Zachwianie równowagi między tymi władzami, która w systemach parlamentarnych zwykle charakteryzowała się pewnym stopniem niestabilności, tworzy deficyt rozliczalności jako narzędzia demokratycznej kontroli. Jeżeli równocześnie ograniczana jest niezawisłość władzy sądowniczej, rozliczalność przestaje pełnić funkcję zabezpieczenia praworządności. Skoro rozliczalność przestaje służyć zachowaniu równowagi władz publicznych i praworządności, to również jest ułomnym narzędziem uczenia się i doskonalenia polityki publicznej (Bovens, Schillemans i Hart, 2008). Podmioty planujące i realizujące politykę publiczną nie mają bowiem powodu wykazywać się responsywnością w stosunku do oczekiwań obywateli, artykułowanych bezpośrednio przez nich czy ich reprezentantów w organach przedstawicielskich, gdyż ich rola jako rozliczającego forum jest nieistotna.

Erozja procesu rozliczalności niekoniecznie w tym samym zakresie obejmuje wszystkie jej wymiary. System polityczno-prawny może nadal zapewniać obywatelom dostęp do informacji publicznej. System medialny, przynajmniej w jakiejś części, może nadal cieszyć się niezależnością od czynników politycznych. Lecz nawet gdy wadliwe działania władz publicznych lub niegodne zachowanie urzędnika są powszechnie znane i podlegają osądowi publicznemu, brak sankcji nie skutkuje

ich rozliczeniem (szerzej: Pawłowska, 2023; Pawłowska i Kotarba, 2023). A zatem cały proces rozliczalności jest nieważny. Stąd tak istotna jest nieuchronność konsekwencji w tym procesie.

Przedstawione podejście do rozliczalności jest atrakcyjne metodologicznie, gdyż określa dokładne ramy zjawiska, które w praktyce jest częstokroć trudno uchwytne, w szczególności w odniesieniu do rozliczalności politycznej – np. procedur rozliczania organu wykonawczego przez organ ustawodawczy w systemie parlamentarnym – i publicznej, np. procedury odwołania organu wykonawczego w gminie. Po pierwsze, definiowanie rozliczalności jako relacji społecznej wymaga zdefiniowania podmiotu rozliczanego i rozliczającego, wskazania podstaw (prawnych i/lub etycznych) tej relacji oraz jej przedmiotu. Po drugie, wyodrębnienie w procesie rozliczania organów publicznych trzech składowych (etapów, wymiarów) ułatwia zaplanowanie procesu badawczego, a następnie ustrukturyzowanie dyskusji nad wynikami badań. Wymienione walory modelu rozliczalności zostały wykorzystane w badaniach, których wyniki są prezentowane w kolejnych częściach tego artykułu.

Rozliczalność gminnych organów władz publicznych

Nie negując znaczenia różnych form kontroli sprawowanej przez organy przedstawicielskie nad organami wykonawczymi, których rezultaty w ostatecznym rozrachunku mogą wpłynąć na ocenę kontrolowanego podmiotu i mieć dla niego pozytywne lub negatywne konsekwencje, autorka ograniczy się do mechanizmów rozliczalności spełniających warunki modelu rozliczalności, tj. składające się z wszystkich jego wymiarów (informacji, dyskusji i konsekwencji). Są to mechanizmy uregulowane w prawie, których konsekwencje dla rozliczanego podmiotu są bezpośrednie, chociaż mogą mieć tylko charakter symboliczny. W odniesieniu do samorządowych gmin autorka wyróżnia dwa mechanizmy rozliczalności publicznej (wybory powszechne i referendum odwoławcze) i dwa mechanizmy rozliczalności politycznej (procedura udzielenia absolutorium oraz raport i debata o stanie gminy). Ograniczona objętość artykułu nie pozwala na rozwinięcie zagadnienia mechanizmów rozliczalności publicznej w gminie, dlatego autorka koncentruje się na rozliczalności politycznej.

Oba mechanizmy rozliczalności politycznej praktykowane w polskich gminach mają kilka cech wspólnych. Po pierwsze, jest nią rozliczany podmiot, którym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Po drugie, podmiot rozliczający, którym jest rada gminy. Po trzecie, rola mieszkańców – w przypadku nieudzielenia absolutorium lub wotum zaufania przez radę może ona wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia refe-

rendum w sprawie odwołania wójta, tym samym przekazując mieszkańcom decyzję w sprawie jego/jej pozostawania na urzędzie. Po czwarte, obligatoryjny i cykliczny charakter obu mechanizmów, tj. obowiązek corocznego przedłożenia przez wójta radzie gminy informacji, która jest przedmiotem dyskusji organu stanowiącego kończącej się głosowaniem. Po piąte, pierwowzorem obu mechanizmów są procedury parlamentarne udzielenia lub odmowy udzielenia przez Sejm absolutorium i wotum zaufania Radzie Ministrów.

Ta ostatnia cecha wymaga komentarza. Procedura absolutoryjna została wprowadzona do samorządu terytorialnego wraz z jego restytucją w 1990 r. i odnosiła się do ówczesnego kolegialnego organu wykonawczego, tj. zarządu gminy (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym), który został zastąpiony w 2002 r. jednoosobowym organem wykonawczym, wyłanianym w wyborach bezpośrednich. Procedura raportu i debaty została wprowadzona do porządku prawnego w 2018 r., kiedy od kilkunastu lat organem władzy wykonawczej w gminie był wójt. Funkcjonowanie obu procedur w samorządowym powiecie i województwie jest niekontrowersyjne, z racji oparcia ich organizacji na modelu parlamentarnym, w którym organ stanowiący powołuje kolegialny organ wykonawczy (zarząd) i może go odwołać w następstwie nieudzielenia absolutorium lub wotum zaufania. W przypadku samorządowej gminy, w której oba organy pochodzą z wyborów bezpośrednich, gdzie kompetencje wójta równoważą, o ile nie górują nad kompetencjami rady, a rada nie ma uprawnień w zakresie usunięcia wójta z urzędu, można się spodziewać, że konsekwencje obu procedur będą miały charakter symboliczny.

Dodatkowo, w przypadku procedury przyjęcia sprawozdania z realizacji budżetu gminy i udzielenia wójtowi absolutorium rada jest faktycznie związana opinią regionalnej izby obrachunkowej (RIO), którą wydaje w związku z wnioskiem komisji rewizyjnej rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu, w przypadku pozytywnego zaopiniowania sprawozdania z wykonania budżetu, może skutkować jej uchyleniem przez RIO (jeżeli uchwała jest niezgodna z prawem) i skargą wniesioną przez organ wykonawczy do sądu administracyjnego, który taką uchwałę może uchylić (szerzej o procedurze absolutoryjnej zob. Krawczyk, 2016).

Na tej samej sesji rady gminy, przed rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu, odbywa się debata nad raportem o stanie gminy, który wójt przedkłada radzie do końca maja. W debacie mogą zabierać głos mieszkańcy, pod warunkiem zebrania odpowiedniej liczby podpisów pod zgłoszeniem uczestnictwa. Debatę nad raportem kończy głosowanie w sprawie udzielenia wotum zaufania. Zarówno uchwała w sprawie udzielenia absolutorium, jak i wotum zaufania zapada bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Raport o stanie gminy jest dokumentem, którego zawartość jest w pewnym stopniu określona w ustawie, jednak administracja lokalna ma znaczną swobodę w zakresie kształtowania jego zawartości i treści. Podobnie debata o raporcie – jej przebieg jest zasadniczo regulowany tylko zasadami określonymi przez radę gminy lub decyzją jej przewodniczącego. Zawartość raportu nie jest przez nikogo opiniowana, radni mają zatem pełną swobodę w zakresie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania wójtowi. Dodać też należy, że o ile procedura udzielenia absolutorium dotyczy skwitowania wójta z wykonania budżetu gminy, o tyle procedura raportu i debaty dotyczy wykonania zadań gminnych. Z tego powodu nierzadko dochodzi do sytuacji, kiedy wynik głosowania nad udzieleniem absolutorium jest inny niż wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania.

Metodologia badań i ich wyniki

Przedmiotem badań jest mechanizm raportu i debaty w gminach w czasie kadencji organów samorządowych przypadającej na lata 2018–2023 (wydłużonej do 2024 r.). Ponieważ jest to stosunkowo nowy mechanizm, dotychczasowe publikacje ogniskowały się na zagadnieniach prawnych (Biniasz-Celka, 2020; Bokiej-Karciarz i Karciarz, 2019; Bułajewski, 2022; Dolnicki, 2020; Wilk, 2020), tylko nieliczne opierały się na badaniach empirycznych (Gnela, 2022; Sześciło i Wilk, 2020). W literaturze przedmiotu brakuje również krytycznych opracowań dotyczących procedury absolutoryjnej, które opierałyby się na badaniach empirycznych (Kotarba, 2017) i które pozwoliłyby sformułować hipotezy dotyczące interesującego autorkę mechanizmu rozliczalności, a także zawierały wskazówki metodologiczne. Dodatkową trudność w zaprojektowaniu metodologii badań stanowił brak podobnego mechanizmu w jednostkach samorządowych w innych państwach, chociaż ich administracje przygotowują raporty roczne (np. Steccolini, 2004; Tommasetti et al., 2020) oraz prowadzone są cykliczne debaty z udziałem mieszkańców nad stanem jednostki samorządowej (np. w Zgromadzeniu Wielkiego Londynu). Można również spotkać nieliczne przypadki procedury uchwalania wotum nieufności organowi wykonawczemu przez organ stanowiący (np. w Hiszpanii, García, 2016). Nigdzie jednak nie ma corocznej praktyki przyjmowania wotum zaufania. Dodajmy, że taka coroczna praktyka nie jest również obecna w parlamentach, które odwołują się do niej tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Brak badań raportu i debaty w Polsce oraz ewentualnie mechanizmów zbliżonych do analizowanego w innych państwach skłoniły do – w pierwszej kolejności i bez żadnych założeń: zbadania wszystkich składowych tego mechanizmu rozliczalności,

tj. raportów, debat i głosowań nad udzieleniem wotum zaufania; określenia zachodzących między nimi zależności, a następnie zdiagnozowania jego funkcjonalności. Nie chcąc zdawać się na przypadkowość wyboru jednego roku, zdecydowano o zbadaniu procesu rozliczalności w trakcie całej kadencji, tj. pierwszej, w której samorządy miały obowiązek go przeprowadzić. Złożoność przedmiotu badań i rozłożenie go w czasie skłoniły do wyboru studium przypadku jako podstawowej metody badawczej, przy czym zdecydowano się na wybór czternastu gmin do badań.

Liczba gmin, w których zdecydowano się na badania nie była przypadkowa, podobnie jak ich rodzaj. Ich wybór został podporządkowany trzem kryteriom głównym: a) rodzaj gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu); b) liczba mieszkańców (do 20 tys. i powyżej 20 tys. mieszkańców); c) układ sił między radą gminy a wójtem (wójt i większość radnych zostali wybrani z tego samego komitetu wyborczego *vs*. wójt został wybrany z innego komitetu wyborczego niż większość radnych). Kombinacja wymienionych kryteriów dała liczbę czternastu gmin do badań (wzór 1).

$$(gw + gmw + gm) * 2(lm) * 2(wr) + mp * 2(wr) = 14, \quad (1)$$

gdzie:
gw – gmina wiejska,
gmw – gmina miejsko-wiejska,
gm – gmina miejska,
mp – miasto na prawach powiatu,
lm – liczba mieszkańców,
rw – większość w radzie.

W celu uniknięcia przypadkowości wyboru czternastu gmin spośród 2477 (w 2023 r.) zastosowano metodę replikacji teoretycznej. Oprócz kryteriów głównych zostały zastosowane inne, odnoszące się do szczególnych charakterystyk mechanizmu raportu i debaty – ich występowania/niewystępowania w gminach. Podsumowując, liczba gmin oraz okres, w którym zdecydowano się zbadać mechanizm rozliczalności, dały 70 raportów, tyleż debat i głosowań nad udzieleniem wotum zaufania do analizy.

W celu przeanalizowania raportów i debat został przygotowany protokół, który pozwolił na zebranie i porównanie ich zawartości. Zdefiniowano dwanaście kryteriów oceny raportów odnoszących się do ich dostępności online i przystępności treści oraz cztery kryteria oceny debat odnoszących się do czasu trwania debaty, udziału w niej mieszkańców, krytycyzmu oraz orientacji debaty (polityka publiczna *vs*. „politykowanie"). Poziom spełnienia każdego kryterium dla każdego raportu i debaty, a także wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania zostały zakodowane przy pomocy dwóch (0; 1), trzech (0; 0,5; 1) lub czterech wartości (0; 0,25;

0,5; 0,75; 1). W celu uniknięcia błędów w kodowaniu analizę raportów i debat przeprowadziło troje badaczy. Jej wyniki były dwukrotnie porównywane w celu określenia i rozstrzygnięcia rozbieżności w kodowaniu. Zarówno protokoły służące analizie zawartości raportów i debat, jak i wyniki tej analizy są ogólnodostępne w repozytorium ZENODO (https://zenodo.org/records/14509801).

W celu określenia zależności między raportem, debatą i wynikiem głosowania nad udzieleniem wotum zaufania obliczono indeksy dla raportów i debat (wzory 2 i 3). Wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania przyjmował jedną z dwóch wartości: 0 – wotum zostało udzielone; 1 – wotum nie zostało udzielone.

$$I_r = \frac{\Sigma(c_1 \ldots c_{12})}{12}, \tag{2}$$

gdzie:
I_r – indeks raportu,
$c_1 \ldots c_{12}$ – wartość każdego warunku dla raportu

$$I_d = \frac{\Sigma(d_1 \ldots d_4)}{4}, \tag{3}$$

gdzie:
I_d – indeks debaty,
$d_1 \ldots d_4$ – wartość każdego warunku dla debaty.

Analiza raportów wykazała ich znaczne zróżnicowanie. Indeks najniżej ocenianego raportu miał wartość 0,2, podczas gdy raport najwyżej oceniony osiągnął indeks 0,71. Raporty są łatwo dostępne na stronach gmin. Są to na ogół obszerne dokumenty (średnio raport liczył 160 stron) zawierające wyczerpujące informacje o zadaniach zrealizowanych w gminie w roku poprzednim. Są też bogato ilustrowane wykresami i fotografiami. Jednak ich język dla przeciętnego czytelnika jest trudny, obszerne tabele niezrozumiałe, zaś brak danych o trendach rozwojowych w gminie oraz danych porównawczych ograniczają przydatność raportów jako źródła informacji służącej procedurze rozliczalności.

Podczas siedmiu sesji rady (na 70), w których porządku obrad znalazła się debata nad raportem, debaty nie odbyły się w związku z brakiem chętnych do zabrania głosu. Mieszkańcy wzięli udział w 28 debatach. W 25 przypadkach debaty trwały do 45 minut, pozostałe zaś trwały dłużej, w tym 23 debaty trwały powyżej 90 minut. Debaty na ogół były poświęcone realizacji zadań gminnych, niekiedy tylko pojawiały się w nich wątki „polityczne" (odnoszące się do proweniencji partyjnej wójta, jego relacji z radą). Debat całkowicie krytycznych wobec działań wójta albo całkowicie

bezkrytycznych było 40. Pozostałe debaty zawierały zarówno krytykę, jak i aprobatę dla tych działań. Powyższe charakterystyki złożyły się na indeksy debaty, które osiągnęły wartość od 0 (brak debaty) do 1 (debaty z udziałem mieszkańców, na ogół trwające ponad 90 minut, merytoryczne i krytyczne).

Na 70 głosowań nad udzieleniem wotum zaufania wójtowi, które odbyły się w trakcie całej kadencji władz badanych gmin, 43 zakończyło się jego udzieleniem, pozostałe zaś odmową jego udzielenia. W celu zbadania zależności między raportem, debatą i wynikiem głosowania nad udzieleniem wotum zaufania policzono współczynnik korelacji Kendalla. Wartości tego współczynnika dla raportu i debaty ($\tau = 0{,}238$; $p < 0{,}0080$) oraz dla głosowania nad wotum zaufania i debaty ($\tau = 0{,}322$; $p < 0{,}0018$) wskazują na słabą lub umiarkowaną korelację. Oznacza to, że konsekwencje analizy mechanizmu rozliczalności nie zależą od jakości raportu ani przebiegu debaty.

W poszukiwaniu czynników wpływających na wynik głosowania zdecydowano się na sprawdzenie jego zależności od składu rady. Autorka założyła, że pomimo tzw. apartyjności wyborów lokalnych radni mogą się zachowywać podobnie jak parlamentarzyści, tj. zgodnie ze swoją przynależnością klubową, w przypadku rad gmin rozumianą jako związek z listą wyborczą. Założono, że radni wybrani z innej listy niż wójt stanowią w stosunku do niego opozycję. Współczynnik Kendalla dla opisywanej zależności wynosi $\tau - b \approx 0{,}82$ ($p < 0{,}001$), co oznacza silny związek między wynikiem głosowania nad udzieleniem wotum zaufania a składem rady gminy.

Funkcjonalność raportu i debaty o stanie gminy jako mechanizmu rozliczalności

Wykazana zależność wyniku głosowania rady gminy nad wotum zaufania dla wójta od składu rady mogłaby zostać uznana za dowód braku funkcjonalności raportu i debaty jako mechanizmu rozliczalności. Skoro raport o stanie gminy nie wpływa na przebieg debaty, ta zaś umiarkowanie określa sposób głosowania radnych, a jedynym wyznacznikiem ich decyzji jest wybór z tej samej lub innej listy niż ta, z której został wybrany wójt, to nie ma mowy o jego/jej rozliczeniu. Na decyzję radnych nie mają bowiem wpływu działania wójta, warunki życia mieszkańców w gminie i jej rozwój, lecz wyłącznie względy polityczne. Pozorność tego mechanizmu jest tym bardziej oczywista, jeżeli weźmiemy pod uwagę niemożność odwołania wójta przez radę, pomimo systematycznego odmawiania mu/jej wotum zaufania. Ta cecha organu stanowiącego w gminie skłania do formułowania innej oceny analizowanego

mechanizmu rozliczalności w odniesieniu do organów władz powiatu i samorządowego województwa, gdzie organ stanowiący może, wprawdzie znaczną większością, odwołać organ wykonawczy.

Odwołując się jednak do pierwowzoru, czyli procedury udzielenia wotum zaufania rządowi przez parlament, coroczne jego głosowanie w samorządach całkowicie odbiega od idei wotum zaufania jako sposobu potwierdzenia misji rządu w składzie, który ukształtował się w wyniku wyborów powszechnych. Mieszkańcy, dokonując wyboru organu stanowiącego jednostki samorządowej oraz organu wykonawczego w gminie, robią to ze świadomością, że wyłonione przez nich władze będą działać przez pięć kolejnych lat. Oni, a także ich reprezentanci w organie stanowiącym dysponują środkiem (referendum odwoławczym), którym mogą się posłużyć w sytuacji wyjątkowo źle działającego organu (organów) w celu skrócenia jego kadencji. Wobec tego coroczne głosowanie z mocy prawa nad udzieleniem wotum zaufania na jakimkolwiek poziomie sprawowania władzy publicznej jest bezzasadne i skutkuje deprecjacją całego mechanizmu rozliczalności.

Nie tylko znaczenie konsekwencji, czy raczej w badanym przypadku jego brak, waży na ocenie mechanizmu rozliczalności. W opinii autorki raport o stanie gminy ma duży potencjał informowania mieszkańców o sytuacji najbliższej im jednostki samorządowej. Wprawdzie zasadniczą funkcją raportów przygotowywanych przez instytucje publiczne jest zachowanie transparentności ich działań (Langella et al., 2023; Yusuf i Jordan, 2015), jednak raporty w formie przystępnej i interaktywnej mogą stanowić ważne źródło informacji, która pozwoli mieszkańcom kompetentnie ocenić działania samorządu lokalnego. Coroczne przygotowywanie raportów wydaje się również zbyt dużym obciążeniem dla administracji szczególnie małych gmin. Można byłoby ograniczyć liczbę raportów do dwóch lub trzech (na początku kadencji, w jej trakcie i na koniec kadencji). Zwiększenie interwału między raportami pozwoliłoby lepiej przedstawić działania władz oraz wyzwania stojące przed jednostką samorządową.

Najsłabszym ogniwem analizowanego procesu rozliczalności jest debata. Mieszkańcy w niej nie uczestniczą – albo nie wiedzą, że ma miejsce, albo nie są nią zainteresowani. W niektórych gminach wykształciła się praktyka spotkań organów wykonawczych z mieszkańcami podczas corocznych zebrań sołectw i zebrań mieszkańców dzielnic lub osiedli, poprzedzających przygotowanie projektu budżetu gminy. Trudno stwierdzić, na ile jest to praktyka powszechna – nie była ona przedmiotem prezentowanych tutaj badań. Wydaje się jednak, że jest to lepszy sposób debatowania o sprawach gminy z mieszkańcami, niż ich nieliczna i rzadka obecność podczas sesji rady. Należy również wskazać na te niesformalizowane spotkania władz gminy z mieszkańcami jako obszar badań, które warto podjąć w przyszłości.

Podsumowanie

Przedstawione wyniki badań podważają znaczenie analizowanego mechanizmu nie tylko jako sposobu na rozliczanie organu wykonawczego, ale również jako narzędzia służącego przywróceniu równowagi między organem stanowiącym a wykonawczym w gminie. Chociaż raport o stanie gminy oraz debata nad nim są bogate w treści odnoszące się do zadań realizowanych przez samorządową gminę, ich konkluzja, tj. głosowanie nad wotum zaufania, nie jest rezultatem oceny efektywności ich realizacji. Pozostaje więc stwierdzić, że jako mechanizm o niskiej funkcjonalności raport i debata nie wniosły nowej jakości do procesu rozliczania władz samorządowej gminy.

Wprawdzie przedstawione tu badania dotyczą pierwszych pięciu lat funkcjonowania tego mechanizmu i można by oczekiwać, że wraz z upowszechnianiem wiedzy o nim zarówno radni, jak i mieszkańcy będą coraz bardziej aktywni, jednak wiele wskazuje na to, że – podobnie jak procedura udzielania absolutorium organowi wykonawczemu – raport i debata staną się jedynie rytuałem pozbawionym realnych konsekwencji dla społeczności lokalnej. W związku z tym należy rekomendować ustawodawcy wprowadzenie zmian do tego mechanizmu. W szczególności należy z niego wyeliminować głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania, które czyni z rozliczalności narzędzie lokalnej polityki (*local politics*), zamiast uczynić go narzędziem oddziaływania na lokalną politykę publiczną (*local policy*). W miejsce obecnej debaty, w której udział mieszkańców jest ograniczony przepisami ustaw, należałoby wprowadzić obowiązek corocznego zwoływania „nadzwyczajnej" sesji rady, poświęconej przedstawieniu stanu jednostki samorządowej i dyskusji nad nim (a nie nad samym raportem, jak ma to miejsce obecnie), z udziałem organu wykonawczego, radnych, urzędników lokalnych i mieszkańców. Za pożądane autorka uważa również zreformowanie procedury udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, jest bowiem w tym samym stopniu niedopasowana do ustroju samorządowej gminy (zob. Krawczyk, 2016), co procedura raportu i debaty.

Pomimo prostoty i atrakcyjności modelu sam proces rozliczalności jest dość trudny do zdiagnozowania. Dotyczy to zwłaszcza rozliczalności politycznej i publicznej, które angażują wiele podmiotów, a tym samym utrudniają ustalenie jasnego związku między działaniami politycznymi a konsekwencjami błędów popełnionych przez urzędników publicznych. Jest to jeden z powodów, dla którego obecnie dominującym przedmiotem badań jest „rozliczalność bez konsekwencji" (np. Busuioc i Lodge, 2016; Overman i Schillemans, 2022; Schillemans i Aleksovska, 2025). W badaniach tych traktuje się model rozliczalności mniej literalnie niż zostało to przedstawione w niniejszym artykule. Za każdym z modelowych wymiarów rozliczalności kryje

się inna rzeczywistość, wymagająca zastosowania specyficznej metody poznania – innej dla informacji, innej dla dyskusji, a jeszcze innej dla konsekwencji. Dlatego badacze tego zagadnienia muszą się przygotować na poważne wyzwania metodologiczne i uzbroić w techniki i narzędzia badawcze odpowiadające złożoności rozliczalności politycznej.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autorka potwierdza, że jest jedyną twórczynią tego artykułu i zatwierdziła go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorka deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autorka poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Oświadczenie o źródle finansowania

Badania zostały w całości sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki, w ramach grantu pt. *Rozliczalność władz lokalnych. Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności*, nr 2022/45/B/HS5/00084.

Oświadczenie o dostępności danych badawczych

Oryginalne dane przedstawione w badaniu są publicznie dostępne. Dane te można znaleźć tutaj: https://zenodo.org/records/14509801.

Podziękowania

Autorka składa podziękowania dr hab. Annie Kołomycew, prof. UR oraz dr. hab. Bogusławowi Kotarbie, prof. UR, za udział w przygotowaniu i realizacji projektu badawczego, którego wyniki zostały przedstawione w niniejszym artykule.

Bibliografia

Aleksovska, M., Schillemans, T., Grimmelikhuijsen, S. (2019). Lessons from Five Decades of Experimental and Behavioral Research on Accountability: A Systematic Literature Review, *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2): 1–18. https://doi.org/10.30636/jbpa.22.66.

Behn, R.D. (1998). The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability, *International Public Management Journal*, 1(2): 131–164. https://doi.org/10.1016/S1096–7494(99) 80088–9.

Biniasz-Celka, D. (2020). Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej, *Studia Prawa Publicznego*, 3(31): 99–117. https://doi.org/10.14746/spp.2020.3.31.5.

Bokiej-Karciarz, M., Karciarz, M. (2019). *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13(4): 447–468. https://doi.org/10.1111/j.1468–0386.2007.00378.x

Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33(5): 946–967. https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119.

Bovens, M., Schillemans, T., Goodin, R.E. (2014). Public Accountability. W: *The Oxford Handbook of Public Accountability* (1–21), M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (Eds.). Oxford–New York: Oxford University Press.

Bovens, M., Schillemans, T., Hart, P.T. (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86(1): 225–242. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x.

Brandsma, G.J., Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 953–975. https://doi.org/ 10.1093/jopart/mus034.

Bułajewski, S. (2022). A Vote of Confidence for a Commune Head (Mayor, City President) in the Jurisprudence of Administrative Courts, *Journal of Modern Science*, 49(2): 350–368. https://doi.org/10.13166/jms/156246.

Busuioc, E.M., Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability, *Governance*, 29(2): 247–263. https://doi.org/10.1111/gove.12161.

Czepil, B. (2019). Porównywanie rozliczalności władz na poziomie gminnym – Problem pomiaru w świetle doświadczeń z badań w województwie opolskim, *Samorząd Terytorialny*, (7–8): 170–185.

Dolnicki, B. (2020). Raport o stanie gminy (powiatu, województwa), *Gdańskie Studia Prawnicze*, 1(45): 20–34. https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.02.

Fox, J. (2022). *Accountability Keywords* (No. 11; Accountability Working Paper). Accountability Research Center. https://accountabilityresearch.org/publication/accountability-keywords/.

García, M.J. (2016). Council Appointed Mayors in Spain: Effects on Local Democracy, *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, (6): 70–78. https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10388.

Gnela, J. (2022). Metodyka informowania o budżetach obywatelskich w Raportach o Stanie Gminy za rok 2020 (analiza 41 gmin obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia*, 29(1): 155–167. https://doi.org/10.17951/k.2022.29.1.155-%2520167.

Grzeszczak, R. (2011). Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej, *Kontrola Państwowa*, (2): 123–138.

Kobielska, K. (2014). Rozliczalność jako zasada dobrego rządzenia. W: *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, K. Kobielska, A. Lisowska (red.). Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Edward Mitek.

Kotarba, B. (2017). Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka, *Chorzowskie Studia Polityczne*, (13): 197–213.

Krawczyk, R.P. (2016). Absolutorium komunalne – czym być powinno i czym nie jest. W: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe* (225–253), K. Skotnicki, K. Składanowski, A. Michalak (red.). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. https://doi.org/10.18778/7969-841-7.18.

Langella, C., Anessi-Pessina, E., Botica Redmayne, N., Sicilia, M. (2023). Financial Reporting Transparency, Citizens' Understanding, and Public Participation: A Survey Experiment Study. *Public Administration*, 101(2): 584–603. https://doi.org/10.1111/padm.12804.

Maatsch, A., Miklin, E. (2021). Representative Democracy in Danger? The Impact of Populist Parties in Government on the Powers and Practices of National Parliaments, *Parliamentary Affairs*, 74(4): 761–769. https://doi.org/10.1093/pa/gsab006.

Machelski, Z. (2018). Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej, *Przegląd Sejmowy*, 144(1): 61–87.

Messner, M. (2009). The Limits of Accountability, *Accounting, Organizations and Society*, 34(8): 918–938. https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.07.003.

Mistygacz, M. (2021). Rozliczalność prokuratury – ujęcie instytucjonalne, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 59(1): 19–38. https://doi.org/10.15804/ppk.2021.01.01.

Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account*. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781403943835.

Overman, S., Schillemans, T. (2022). Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability, *Public Administration Review*, 82(1): 12–22. https://doi.org/10.1111/puar.13417.

Overman, S., Schillemans, T., Grimmelikhuijsen, S. (2021). A Validated Measurement for Felt Relational Accountability in the Public Sector: Gauging the Account Holder's Legitimacy and Expertise, *Public Management Review*, 23(12): 1748–1767. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1751254.

Palumbo, A. (2010). Introduction. Political Accountability Reconsidered: Debates, Institutions, Rationale. W: *Political Accountability* (14–39), R. Bellamy, A. Palumbo (Eds.). London: Ashgate Pub.Co.

Pawłowska, A. (2023). Rozliczalność polityczna w nieskonsolidowanej demokracji. Przykład Polski, *Studia Politologiczne*, 4/2022(66): 135–159. https://doi.org/10.33896/SPolit.2022.66.6.

Pawłowska, A., Kotarba, B. (2023). Rozliczalność administracji publicznej. W: *Administracja publiczna: Zarys wykładu* (349–382), A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Romzek, B.S., Dubnick, M.J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, *Public Administration Review*, 47(3): 227–238. https://doi.org/10.2307/97590.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. W: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (13–28), A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner (Eds.). Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publ.

Schillemans, T., Aleksovska, M. (2025). Making Nonpunitive Accountability Matter: Exploring Behavioral Effects of Nonpunitive Accountability in a Conjoint Experiment, *Public Administration*, 103(2): 392–416. https://doi.org/10.1111/padm.13024.

Sroka, A. (2013). Rozliczalność w przestrzeni ponadnarodowej: Casus Unii Europejskiej, *Studia Politologiczne*, 27: 165–185.

Sroka, A. (2014). *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Steccolini, I. (2004). Is the Annual Report an Accountability Medium? An Empirical Investigation into Italian Local Governments, *Financial Accountability & Management*, 20(3): 327–350. https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2004.00389.x.

Sześciło, D., Wilk, B. (2020). *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzielismy-sie-z-raportow-o-stanie-gminy.pdf (dostęp: 12.05.2021).

Tommasetti, A., Del Bene, L., Maione, G., Leoni, G. (2020). Environmental Reporting, Accountability and Governance of Local Governments: An Italian Multiple Case Study, *African Journal of Business Management*, 14(8): 229–242. https://doi.org/10.5897/AJBM2020.9027.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130.

Wilk, B. (2020). *Raport o stanie JST*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Yusuf, J.-E., Jordan, M. (2015). Popular Financial Reports: Tools for Transparency, Accountability and Citizen Engagement, *The Journal of Government Financial Management*, 64(1): 12–17.

Unless stated otherwise, all the materials are available under the Creative Commons Attribution 4.0 International license. Some rights reserved to SGH Warsaw School of Economics.