

Bogusław Kotarba\*

## Raport i debata o stanie gminy w perspektywie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz radnych

### Report and Debate on the State of the Municipality from the Perspective of Municipal Executive Bodies and Councilors

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** rozliczalność, gmina, raport, debata, wotum zaufania

**Key words:** accountability, municipality, report, debate, vote of confidence

**Abstrakt:** W artykule przedstawiono wyniki badań empirycznych dotyczące oceny przez radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wdrażania w gminach nowego mechanizmu – raportu o stanie gminy, debaty nad nim oraz udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu. Mechanizm ten zbadano w perspektywie teorii rozliczalności, wykorzystując metodę wielokrotnego studium przypadku. Na podstawie indywidualnych wywiadów ustalono, że mimo pozytywnych ocen niektórych aspektów nowej procedury radni i wójtowie krytycznie oceniają jej praktyczne stosowanie oraz wpływ na działalność organów wykonawczych.

**Abstract:** The article presents the results of empirical research on the assessment by councilors, mayors, and city presidents of the implementation of a new mechanism in municipalities – a report on the state of the municipality, a debate on it, and a vote of confidence in the executive body. This mechanism was examined from the perspective of accountability theory, using the multiple case study method. Based on individual interviews, it was determined that despite positive assessments of certain aspects of the new procedure, councilors and mayors are critical of its practical application and impact on the activities of executive bodies.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4466-762X>; dr hab. nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji. Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl.

## Wprowadzenie

We współczesnych państwach demokratycznych samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę, umożliwiając włączanie społeczności lokalnych i regionalnych w zarządzanie własnymi sprawami. Stąd też w ramach transformacji ustrojowej Polski podjętej w 1989 roku trudno było pominąć jego restytucję. Wśród wielu ustaleń dotyczących sposobu organizacji i funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego za najważniejsze należy chyba uznać te, które ukształtowały jego ustrój, w tym organy działające w imieniu mieszkańców – członków lokalnych i regionalnych wspólnot. Zgodnie z przyjętymi przepisami konstytucyjnymi<sup>1</sup>, gmina miała dysponować organem stanowiącym – radą, wybraną przez mieszkańców oraz powoływanym przez nią organem wykonawczym. Te ogólne normy znalazły uszczegółowienie w ustawach zwykłych.

Powoływanie dwóch organów, zresztą powszechne w europejskich modelach samorządu terytorialnego<sup>2</sup>, wymaga odpowiedniego zrównoważenia ich pozycji w układzie lokalnej władzy. Podstawę wzajemnych relacji stanowią przepisy prawa, które wprawdzie nie zapewniają automatycznie dobrego współdziałania, ale przynajmniej określają jego ramy. Mimo wysiłków prawodawców, osiągnięcie pożądanego stanu nie jest łatwe. Świadczą o tym również polskie doświadczenia, zwłaszcza dotyczące gmin.

W ostatnim 35-leciu samorządu gminnego w Polsce można wyróżnić dwa okresy, w których pozycje organu stanowiącego i wykonawczego znacząco się różniły. Najważniejszym tego powodem był sposób kreacji organu wykonawczego. Początkowe lata pierwszego okresu (1990–2002), to wyraźnie mocniejsza pozycja organu stanowiącego. Przesądziła o tym wspomniana zmiana Konstytucji oraz pierwsze regulacje szczegółowe przyjęte w ustawach o samorządzie terytorialnym<sup>3</sup> oraz ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>4</sup>. Zgodnie z nimi organy stanowiące – rady gmin były wybierane w wyborach powszechnych, natomiast organy wykonawcze – zarządy gmin powoływały rady. Na czele zarządu gminy stał przewodniczący – wójt<sup>5</sup> (burmistrz, prezydent miasta).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 94.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: A.K. Piasecki, *Samorząd i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009; J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 96.

<sup>5</sup> W dalszej części tekstu, o ile nie zaznaczono inaczej, pojęcie „wójt” obejmuje również burmistrza i prezydenta miasta.

Przyjęcie takich rozwiązań dawało organom stanowiącym mocną pozycję w strukturze władz<sup>6</sup>.

Pojawiające się na tle wyborów zarządów konflikty często utrudniały powołanie ich w rozsądnym terminie<sup>7</sup>. Problemy te nasiliły się z początkiem drugiej kadencji samorządu i zapoczątkowały szereg zmian przepisów, które miały na celu wzmocnienie zarządów i ich przewodniczących<sup>8</sup>. Zwieńczeniem tego trendu było zastąpienie kolegiального zarządu gminy wybieranym bezpośrednio wójtem, który stał się monokratycznym organem wykonawczym gminy<sup>9</sup>. Przyjęcie takiej ustawy było możliwe, gdyż w nowej Konstytucji uchwalonej w 1997 r. określenie sposobu powoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (JST) pozostawiono do rozstrzygnięcia w drodze ustawodawstwa zwykłego.

Zmiana ta zapoczątkowała drugi okres, w którym pozycja ustrojowa organu wykonawczego istotnie wzrosła kosztem organu stanowiącego. Przede wszystkim, zarówno objęcie funkcji wójta, jak i jego ewentualne przedterminowe odwołanie nie leży już w gestii rady gminy. Wśród innych okoliczności wpływających na pozycję wójta można wskazać m.in.<sup>10</sup> samodzielne opracowywanie projektu budżetu włącznie z zastrzeżeniem, że rada gminy nie może wprowadzić w nim zmian wydatków zwiększających deficyt budżetowy bez zgody wójta, czy też określenie czasu i sposobu wykonania uchwał organu stanowiącego. Jak zauważył J. Reguński, „[w]zmacniając władzę wykonawczą w gminie, uczyniono z wójtów i burmistrzów osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spod jakiegokolwiek kontroli”<sup>11</sup>. Również współcześnie wyrażane są krytyczne poglądy dotyczące zdeprecjonowania organów stanowiących i zbyt daleko idącej niezależności organów wykonawczych<sup>12</sup>.

Zasygnalizowane tu problemy stały się również przedmiotem zainteresowania części polityków. W 2018 r. Sejm uchwalił ustawę, której celem było, jak określono w jej tytule, zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania,

<sup>6</sup> Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992, s. 61.

<sup>7</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 87.

<sup>8</sup> Zob. szerzej B. Kotarba, *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, «Środkowoeuropejskie Studia Polityczne» 2016, nr 1.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984.

<sup>10</sup> Zob. szerzej B. Kotarba, *Problemy współdziałania...*

<sup>11</sup> J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 116.

<sup>12</sup> H. Izdebski, *Reforma – czy potrzebujemy dalszego ciągu?*, [w:] J. Załuska (red.), *Co dalej z samorządem?*, Warszawa 2003, s. 30–32; J. Stępień, *Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń)*, [w:] C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2023, s. 60–62; A. Gendźwiłł, *Samorząd bardziej obywatelski*, Warszawa 2024, s. 7.

funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>13</sup> (dalej: ustawa o zwiększeniu udziału...). Przyjęte regulacje w znacznej części odnosiły się do samorządu terytorialnego. Wśród nich znalazły się przepisy wprowadzające obowiązek sporządzania corocznego raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzania nad nim debaty oraz udzielenia bądź odmowy udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu (dalej: procedura raportu i debaty). Jak zaznaczono w uzasadnieniu do projektu ustawy, proponowane rozwiązania miały dać mieszkańcom wspólnoty lokalnej uprawnienie do udziału w debacie, a organom stanowiącym podjęcie decyzji w sprawie wotum zaufania dla organu wykonawczego<sup>14</sup>. Po upływie kadencji, w której nowe rozwiązanie było stosowane zasadna jest ocena różnych aspektów tego mechanizmu.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu badawczego *Rozliczalność władz lokalnych. Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności*<sup>15</sup>, dotyczących opinii wójtów i radnych na temat wybranych aspektów procedury raportu i debaty oraz jej przydatności. Podstawę teoretyczną badań stanowiła teoria (podejście) rozliczalności. Sformułowano następujący problem badawczy: Jak i dlaczego radni i wójtowie oceniają w określony sposób realizację procedury raportu i debaty oraz jej wpływ na rozliczenie organu wykonawczego z wykonywania obowiązków?

Rozwiązanie tak sformułowanego problemu badawczego wymagało zastosowania jakościowej metody badawczej, którą było wielokrotne studium przypadku z wykorzystaniem techniki wywiadów półustrukturyzowanych (w kolejnej części opracowania odniesiono się szerzej do założeń teoretycznych oraz metodologii). Ze względu na jakościowy charakter badań nie postawiono hipotez(y), sformułowano natomiast szereg pytań badawczych: 1) Jak respondenci oceniają zawartość i przystępność raportów? 2) Jak dokładnie się z nimi zapoznają? 3) Czy ich zdaniem wójt celowo pomijał w raportach niewygodne kwestie? 4) Czy debaty nad raportem koncentrowały się na realizacji zadań (*policy*) czy też na rywalizacji politycznej (*politics*)? 5) Czy procedura raportu i debaty wpływa na rozliczenie wójta i jest potrzebna?

<sup>13</sup> Ustawa z 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.

<sup>14</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Druk nr 2001, VIII kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, s. 78.

<sup>15</sup> Projekt badawczy nr 2022/45/B/H55/00084 finansowany przez Narodowe Centrum Nauki.

Uzyskane odpowiedzi pozwoliły sformułować wnioski dotyczące tego, jak radni i wójtowie oceniają wprowadzone rozwiązania normatywne po kilkuletnim stosowaniu ich w praktyce. Wprawdzie zastosowana metoda badawcza nie pozwala ich generalizować, jednak można założyć, że w zbliżonych okolicznościach i warunkach byłyby podobne również w innych gminach.

## Założenia teoretyczne i metodologia badań

Rozliczalność jest mechanizmem odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi<sup>16</sup>, posiadającym jednak cechy, które odróżniają go od odpowiedzialności w sensie prawnym (*responsibility*), czy też odpowiedzialności rozumianej jako reagowanie na potrzeby społeczne (*answerability*)<sup>17</sup>. Rozliczalność to relacja między aktorem – podmiotem publicznym wykonującym określone zadania, podejmującym działania a forum – zleceniodawcami/odbiorcami/adresatami tych działań. Przy czym aktor ma obowiązek wyjaśnienia i uzasadnienia swojego postępowania, a forum może zadawać pytania i oceniać aktora, łącznie z możliwością zastosowania wobec niego sankcji, gdy ocena ta nie jest pozytywna<sup>18</sup>.

Rozliczalność jest warunkiem i ważną zasadą ustroju demokratycznego. Pozwala obywatelom uzyskać informacje niezbędne, by móc ocenić rządzących i umożliwić pociągnięcie ich do odpowiedzialności, np. w wyborach. Poza tym sprzyja przeciwstawianiu się powszechnym tendencjom koncentracji władzy oraz nadużywaniu uprawnień przez władze wykonawcze<sup>19</sup> i wpływa na jakość demokracji<sup>20</sup>.

Rosnące zarówno liczba aktorów, których należałoby rozliczać za podejmowane działania, jak i forów, na- i przed którymi powinno następować to rozliczenie oraz liczba wykorzystywanych narzędzi/mechanizmów rozliczalności spowodowały konieczność ich uporządkowania poprzez tworzenie typologii rozliczalności<sup>21</sup>. W niniejszym badaniu wykorzystano podział rozliczalności

---

<sup>16</sup> Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, nr 1, s. 61.

<sup>17</sup> A. Pawłowska, *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, «Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe» 2010, nr 2.

<sup>18</sup> M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, «European Law Journal» 2007, vol. 13, nr 4, s. 450.

<sup>19</sup> M. Bovens, T. Schillemans, P.T. Hart, *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, «Public Administration» 2008, vol. 86, nr 1, s. 231.

<sup>20</sup> Zob. szerzej A.M. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014, s. 34 i n.

<sup>21</sup> Szerzej: B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, «Public Administration Review» 1987, vol. 47, nr 3, s. 228–229; A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, «Accounting, Organizations

na społeczną, publiczną i polityczną<sup>22</sup>, odwołując się do tej ostatniej. Cechą wyróżniającą rozliczalność polityczną jest rodzaj forum dokonującego oceny. Są to przede wszystkim organy przedstawicielskie.

Mimo pewnych różnic w definiowaniu rozliczalności, jak również występowania jej różnych typów, istnieją pewne wspólne dla wszystkich ujęć cechy rozliczalności, zwłaszcza w odniesieniu do rozliczalności politycznej. Można je uznać za konstytutywne: 1) aktor musi być zobowiązany do informowania forum o swoich działaniach i do ich uzasadnienia; 2) forum musi mieć możliwość wysłuchania aktora, zadania mu pytań i ewentualnego zakwestionowania jakości i odpowiedniości przedłożonych przez niego informacji; 3) istnieją warunki, by forum dokonało osądu działań/postępowania aktora i mogło nałożyć na niego sankcje w sytuacji, gdy wyda negatywną ocenę<sup>23</sup>. Spełnienie tych warunków wymaga raczej instytucjonalizacji mechanizmu rozliczalności i stworzenia narzędzia – prawnie usankcjonowanych procedur, które umożliwią praktyczną realizację idei rozliczalności. Rozwiązanie takie zastosowano w Polsce.

Przywołaną już ustawą *o zwiększeniu udziału...* wprowadzono na każdym szczeblu samorządu terytorialnego coroczną procedurę, na którą składa się przedłożenie przez organ wykonawczy raportu o stanie JST (dalej: raport), debata nad nim oraz głosowanie w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania. Ponieważ opisywane badania dotyczyły gmin, w dalszej części tekstu mechanizm jest charakteryzowany w odniesieniu do tego poziomu.

Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w poprzednim roku. Ustawodawca nie określił szczegółowych wymagań dotyczących tego dokumentu, pozostawiając taką możliwość organowi stanowiącemu, niemniej w przepisach ustawowych zaznaczono, że powinien on objąć w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Raport jest przedstawiany radzie gminy, oraz mieszkańcom poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Raport jest rozpatrywany przez radę gminy podczas sesji, w czasie której kończy się inna procedura kontrolna – udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium wójtowi z tytułu wykonania budżetu gminy. W debacie mogą zabierać głos również mieszkańcy gminy, którzy zgłoszą taki zamiar przewodniczącemu rady i przedłożą podpisy poparcia innych mieszkańców<sup>24</sup>.

and Society» 1995, vol. 20, nr 2/3; J. Steffek, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, «Ethics & International Affairs» 2010, vol. 24, nr 1.

<sup>22</sup> A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability...*

<sup>23</sup> M. Bovens, *Analysing and Assessing...*, s. 450.

<sup>24</sup> W gminie do 20 tys. mieszkańców liczba niezbędnych podpisów wynosi 20, powyżej 20 tys. mieszkańców – 50.

Zwieńczeniem debaty jest głosowanie w sprawie udzielenia wotum zaufania wójtowi, będące wyrazem akceptacji dla jego działań. Uchwałę o udzieleniu wotum zaufania organ stanowiący podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu. Odmowa wotum zaufania w dwóch kolejnych latach umożliwia radzie gminy podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta.

Procedura raportu i debaty jest złożona, a jej przebieg i efekty są odmienne w poszczególnych jednostkach przy tych samych regułach prawnych. Sugeruje to, że zależą od lokalnych uwarunkowań. W związku z tym za odpowiednią metodę badawczą uznano wielokrotne studium przypadku. Metoda ta służy analizie konkretnych zdarzeń lub zjawisk z uwzględnieniem ich kontekstu<sup>25</sup>. Replikacji dokonano na podstawie założeń teoretycznych, przyjmując, że istnieją obiektywne czynniki, które wpływają na przebieg i efekty procedury raportu i debaty. Czynniki te stały się jednocześnie kryteriami celowego doboru próby badawczej, charakterystycznego dla studium przypadku. W pierwszym etapie zaliczono do nich: 1) zróżnicowanie typów gmin, 2) liczbę ludności gminy i powiązane z nią odmienne systemy wyborcze wpływające na rywalizację polityczną, 3) formalny układ sił między organami gmin (większość w radzie gminy popiera wójta lub jest w opozycji do niego). Uwzględnienie możliwych kombinacji cech/kryteriów wymagało przeprowadzenia 14 studiów przypadku. W drugim etapie wyłaniania jednostek analizy przyjęto dodatkowe kryteria, co wykluczyło przypadkowość nielosowego wyboru gminy z puli spełniającej kryteria przyjęte w pierwszym etapie oraz umożliwiło teoretyczną replikację przypadków (każda z wybranych gmin wyróżnia się na tle pozostałych wybranych unikalną cechą – środowiskową lub związaną z raportem, debatą albo wotum zaufania – co do której istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogła wpłynąć na przebieg procedury).

Ważnym elementem badań (i zarazem techniką badawczą) w ramach projektu badawczego były indywidualne i grupowe wywiady półustrukturyzowane, podczas których autorzy chcieli pozyskać dane dotyczące motywacji, przekonań, poglądów i ocen przedstawicieli organów gmin oraz mieszkańców. Dla zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania pełnych i rzetelnych

---

<sup>25</sup> J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 70; J. Hartley, *Case Study Research*, [w:] C. Cassell, G. Symo (red.), *Essential guide to qualitative methods in organizational research*, Thousand Oaks 2004, s. 323, cyt. [za:] A. Kożuch, I. Marzec, *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych*, «Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych» 2014, nr 2, s. 33; R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Kraków 2015, s. 48–49.

odpowiedzi zapewniono respondentom anonimowość poprzez kodowanie nie tylko wywiadów, ale i nazw gmin. W ramach przedstawianego badania analizie poddano 77 indywidualnych wywiadów, z czego 66 z radnymi oraz 11 z wójtami.

**Tabela 1.** Gminy wybrane do badań

Liczba mieszkańców	Typ gminy	Większość w radzie gminy	Kod gminy
poniżej 20 tys.	wiejska	popierająca wójta	L
		w opozycji do wójta	I
	miejsko-wiejska	popierająca wójta	BR
		w opozycji do wójta	MR
	miejska	popierająca wójta	PU
		w opozycji do wójta	MI
powyżej 20 tys.	wiejska	popierająca wójta	Z
		w opozycji do wójta	BB
	miejsko-wiejska	popierająca wójta	ST
		w opozycji do wójta	MO
	miejska	popierająca wójta	NR
		w opozycji do wójta	SW
nie dotyczy	miasto na prawach powiatu	popierająca wójta	BI
		w opozycji do wójta	PR

Źródło: opracowanie własne.

## Wyniki badań

Informacje zawarte w raportach o stanie gminy odgrywają ważną rolę w procedurze rozliczania wójta. Jeżeli rzetelnie odzwierciedlają stan gminy, realizację zadań wraz z ujawnieniem i wytłumaczeniem ewentualnych odstępstw od planów, wówczas raport może być nie tylko dobrą podstawą do przeprowadzenia debaty, ale i stanowić dla mieszkańców ważne źródło informacji, zwiększając transparentność działania lokalnych władz. Należy jednak zwrócić uwagę, że spełnienie warunku jakości informacji nie jest wystarczające. Musi być ona jeszcze przekazana w przystępny sposób, tak by adresaci mogli bez większych problemów ją zrozumieć i przyswoić<sup>26</sup>. Zapewnia to posługi-

<sup>26</sup> D. Sześciło, B. Wilk, *Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Warszawa 2022.

wanie się tzw. prostym językiem, który jest definiowany jako „*pisanie i przekazywanie istotnych informacji w sposób, który pozwala zaangażowanej i zmotywowanej osobie zrozumieć je już przy pierwszym przeczytaniu, zgodnie z intencją autora*”<sup>27</sup>. Optymalne jest spełnianie obydwu warunków. Jak zauważył jeden z radnych:

*Znaczący dokument jest prosty, on jest czytelny, tylko to jest opowieść promocyjna, to jest materiał promocyjny o tym, co się wydarzyło, jak jest dobrze. I pod tym kątem ja nie widzę zastrzeżeń, jeżeli chodzi o czytelność dokumentu. On jest łatwy, tylko że z niego nic nie wynika. Z niego wynika, że jest bardzo dobrze i będzie jeszcze lepiej (MI\_rIK1).*

Abstrahując od powyższej wypowiedzi jednego z radnych, jeśli chodzi o treść raportów, to w większości respondenci (zarówno radni jak i wójtowie) uważali, że jest ona odpowiednia i dobrze przedstawia działania gminy oraz wójta. Należy jednak zauważyć, że jednocześnie zwracano powszechnie uwagę na dużą objętość tych dokumentów. W badanych gminach raporty, pomijając skrajności<sup>28</sup>, liczyły zwykle ok. 160 stron. Respondenci uważali, że to element zniechęcający do zapoznawania się z tym dokumentem, mimo że niektórzy wyrażali przy tym pogląd, że ze względu na zakres działalności gmin muszą one być obszernie, żeby z jednej strony przedstawić wszystkie aspekty tej działalności, z drugiej zaś, by uniknąć zarzutów o pomijanie niektórych kwestii. Na przykład jeden z wójtów stwierdził:

*I moje pytanie jest takie: Kto to przeczyta? Kto to przejrzy? Jeżeli już tak, to może tam do trzydziestej strony. Albo takie ciekawostki, gdzie ktoś to znajdzie ze spisu treści. Raport powinien być bardziej syntetyczny, ale znowu z drugiej strony mamy potem debatę nad raportem, tak? Dyskusję. I zaczynają się głosy krytyczne: dlaczego nie ma tego? (...) Potem nie ma o tym... i to się zaczyna tak rozrastać, bo to się robi, nie wiem jak to nazwać, sprawozdanie z życia gminy? Naprawdę to nie powinno być, bo potem to taka jest jakby... robi się z tego taka beletrystyka, a potem to ma być podstawą do oceny tego burmistrza (MR\_w).*

W zróżnicowany sposób oceniano możliwości zrozumienia i przyswojenia tekstu przez czytelników. Przeważały opinie pozytywne, jak np.: „*No wydaje mi się, że to było wszystko czytelne, przejrzyste i z mojej perspektywy nie było tam jakiegoś większego problemu*” (L\_rIK3). Jednak przewaga takich ocen nie była duża. Zdanie takie wyraziło 57% radnych, którzy odnieśli się do tego problemu (N = 51). Lepiej przystępność raportów oceniali radni opozycyjni wobec wójta (52%) niż jego zwolennicy (48%). Podobnie zwolennicy wójta częściej krytycznie oceniali przystępności raportów (55%) niż radni będący wobec

<sup>27</sup> M. Cutts, *Oxford Guide do Plain English*, New York 2009, s. xi, cyt. [za:] R. Willerton, *Plain Language and Ethical Action: A Dialogic Approach to Technical Content in the 21st Century*, New York 2015, s. 1.

<sup>28</sup> W badanych gminach najkrótszy raport liczył siedem stron, najdłuższy – 450.

niego w opozycji (45%). Jeśli chodzi o wójtów, to na siedmiu, którzy wyrazili swoją opinię pięciu uważało, że raporty są przystępne, natomiast dwóch miało zdanie przeciwne.

Respondenci mieli jednak świadomość, że dla radnych i osób zaangażowanych w sprawy samorządu jest to łatwiejsze, natomiast dla tzw. zwykłych mieszkańców już niekoniecznie:

*(...) no i właśnie chciałem tutaj to powiedzieć, że raporty, które są właśnie takie, które mają zbiór wszystkiego, dla osób gminy, dla radnych są dosyć czytelne. Bo jeżeli ktoś tam jest kadencję, dwie kadencje, trzy kadencje, to on już wie w czym się poruszamy. (...) Natomiast jeżeli weźmie to poszczególny kłasiński i zacznie czytać, to niestety, ale jest to zbyt skomplikowane, bo jest tam zbyt dużo tych punktów, punkcików i to jest wtedy nieczytelne (...)* (MR\_rKW2).

*To znaczy, powiem szczerze, (...) bo tak żeby właściwie zaznajomić się z tym raportem to każdy powinien mieć też pewną taką wiedzę na temat pewnych rzeczy, które są w nim zawarte* (ST\_rKW3).

Opinie na temat przystępności raportów o stanie gminy warto zestawić z odpowiedziami na pytanie, jak dokładnie badani się z nimi zapoznawali. Tylko ośmiu (w tym żaden wójt) na 63, którzy wyrazili swoje zdanie stwierdziło, że zapoznawali się z całą treścią: „*Ja czytałem, bo za resztę nie powiem*” (BB\_rIK1); „*Tak, ja czytam go od początku do końca, nieraz po dwóch dniach wracam jeszcze, bo mi się przypomni coś tam z któregoś tam raportu do tyłu*” (I\_pr). Pozostali przyznawali, że zapoznają się z wybranymi fragmentami raportów lub je tylko przeglądają:

*Bardziej przeglądam, bo jakby na bieżąco pracujemy z tym wszystkim. Więc my, ja i część kolegów jesteśmy w tych głównych komisjach gospodarki. Tak że to wszystko przez nas i tak przechodzi non stop. Więc wszystkie zmiany my i tak widzimy. Więc dla nas raport to jest takie podsumowanie tak naprawdę, bo my to wszystko jakby wiemy* (PR\_rKW1).

Przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania polegającego na tym, że raport o stanie gminy, który ma być podstawą oceny wójta jest przez niego przygotowywany skłania do zastanowienia się, czy w takim razie wójtowie nie idealizują raportów i nie pomijają w nich problemów, które mogłyby niekorzystnie wpłynąć na przebieg debaty i udzielenie wotum zaufania. Istotne było porównanie opinii samych zainteresowanych, czyli wójtów oraz radnych. W obu przypadkach przeważały opinie o niepomijaniu niewygodnych informacji w raportach. Jedną z opinii radnych:

*Wydaje mi się, że tak znowu akurat specjalnie, celowo on tego nie omijał. Wydaje mi się, że to było naprawdę ze szczegółami wszystko wyszczególnione. Nie, ja tak nie uważam, żeby tam coś było pominięte. Gdyby tak było, to zaraz odezwałyby się głosy, że coś tam jest nieujęte. Jeżeli coś by nie było, to zaraz by było wielkie bum* (BB\_rKW2).

Podobnie ten problem postrzegała większość wójtów:

*Uważam, że jeśli chodzi o treść i formę raportu zawierały one absolutnie wszystko to co działo się i to co było robione. (...) Nigdy na posiedzeniu rady miejskiej nie padł taki zarzut, że raport jest nieszczegółowy czy pobieżny, czy nie porusza pewnych kwestii (BR\_w).*

Wśród radnych odsetek twierdzących, że wójt nie pomija w raportach niewygodnych treści wynosił 60%, przy czym 68% z tak deklarujących przyznało, że z raportami zapoznaje się fragmentarycznie. Tak więc ich ocena wyrażona była na podstawie niepełnych danych i odwoływała się bardziej do odczuć/przypuszczeń. Zresztą podobna sytuacja dotyczyła radnych, wg których wójt pomijał niektóre informacje. 70% spośród nich również deklarowało wybiórcze zapoznawanie się z raportami. Problem ten potwierdza również wypowiedź jednego z radnych dotycząca pomijania treści w raportach: „*No nie potrafię na to odpowiedzieć dlatego, że jak się kartkuje, to może człowiek po prostu nieświadomie, nie chcący to pominąć, jeżeli nawet takie informacje są*” (SW\_pr). Dodatkowo należy odnotować, że opinie o ukrywaniu niektórych danych częściej wyrażali radni będący w opozycji do wójta (różnica wynosi 14 p.p.), przy czym tylko 25% spośród z nich zadeklarowało całkowitą znajomość raportów.

Wśród siedmiu wójtów, którzy odnieśli się do tego problemu tylko jeden przyznał, że wykorzystuje zabieg pomijania niewygodnych informacji:

*(...) wiadomo, że ten raport, skoro ma być jakąś podstawą oceny, to ja się chcę w nim sprzedać dobrze, tak? Czyli będę pokazywał to, co mi się udało, a nie to, co mi się nie udało, a przynajmniej będę zaznaczał bardziej te sukcesy i to, co zrobiliśmy, niż to, co nie udało się zrobić (MR\_w).*

Teoretycznie debata nad raportem powinna koncentrować się na wypełnianiu przez wójta spoczywających na nim obowiązków w zakresie wykonywania samorządowych zadań, czyli w istocie realizacji lokalnej polityki publicznej. Niemniej trudno nie zauważyć, że zabierający głos w dyskusji, w zależności od oczekiwań co do wyniku głosowania nad wotum zaufania, mogą podnosić również, a nawet wyłącznie, kwestie służące rywalizacji politycznej. Stąd też zapytano respondentów czy ich zdaniem w debatach koncentrowano się na kwestiach merytorycznych (*policy*) czy politycznych (*politics*)? Wypowiedziało się w tym względzie 58 radnych oraz 11 wójtów. Większość radnych wskazywała, że debaty dotyczyły albo wyłącznie realizacji zadań przez samorząd gminny (40%), albo składały się na nie zarówno wypowiedzi dotyczące zadań gminy, jak i rywalizacji politycznej (38%). Odsetek jednych i drugich odpowiedzi był nie tylko zbliżony, ale i w praktyce nie zależał od stosunku radnych do wójta (popierający vs. opozycjoni). W tym przypadku różnica wyniosła 2 p.p. na rzecz tych, którzy organ wykonawczy popierali. Np. radny popierający wójta gminy ST stwierdził:

(...) są też wątki polityczne, bo wiadomo nie wszyscy się zgadzają z rzeczami, które były realizowane i mają pewne swoje wizje na temat realizacji tych przedsięwzięć. I tu na pewno jest to okazja, żeby wytknąć, że ok., dobra, że nie wszystko poszło w tę stronę tak, jak trzeba, że inni mogliby to zrobić w inny sposób, że można to było zaoszczędzić na tym czy na tym, że niepotrzebne było to, to, bo ktoś widzi inaczej zupełnie tam sprawę. Jest to okazja, żeby to powiedzieć. Na pewno jest to okazja, żeby też pochwalić, prawda? (ST\_rKW3)

Natomiast opozycyjny wobec wójta radny tej samej gminy: „Nie. Politycznych... Może jakieś..., ale to drobne jakieś incydenty, tak że nawet nie odnotowane w pamięci” (ST\_rIK1).

Wśród radnych, których zdaniem debaty zdominowały kwestie polityczne (22%) większą część stanowili radni popierający wójta (62%). Jeden z nich tak oceniał treść debat:

No niestety muszę powiedzieć z przykrością, że bez takich sytuacji się nie obchodziło, zwłaszcza w poprzedniej, bo dotyczy ten wywiad kadencji poprzedniej (...). No to właśnie wtedy [podczas debaty – BK] przeważnie już tam osoby, które no nie zgadzały się z linią pracy wójta, no to niestety można powiedzieć, że no próbowały tam wyciągać sytuacje, które według nich nie były klarowne, nie były przejrzyste, co tam właściwie to nie miało miejsca (I\_rKW3).

W przypadku wójtów, tylko dwóch oceniło debaty jako koncentrujące się wyłącznie na kwestiach politycznych. Jeden z nich nie uzyskał wotum zaufania ani razu, drugi zaś trzykrotnie. Nie należy jednak przesądzać, że taka ocena wynikała wyłącznie z faktu nieotrzymywania wotum zaufania, gdyż czterech innych wójtów, którzy również nie uzyskiwali wotum zaufania (jeden czterokrotnie, trzech trzykrotnie) oceniło debaty jako zawierające zarówno elementy *politics*, jak i *policy*:

Tego się nie da uniknąć, zawsze tak będzie. Zawsze ta dyskusja jest nacechowana troszeczkę jakby w tym kierunku, czyli oceny postawy danego władarza. I tak było, ale to, tak jak powiedziałem, miało swoje odzwierciedlenie w tym, co się działo, jak to się przez cały rok działo, jak ta współpraca przebiegała, jakie działania były podejmowane (...) (MO\_w).

Procedura raportu i debaty została wprowadzona odgórnie. W sejmie była procedowana bardzo szybko, w warunkach konfliktu, bez szerszych konsultacji społecznych<sup>29</sup>. Zasadne jest zatem pytanie, jak jest oceniane przez samorządowców jej oddziaływanie na praktykę rozliczania organów wykonawczych. Wśród badanych radnych wyraźnie przeważał sceptycyzm. 89% spośród tych, którzy wyrazili swoje zdanie (N = 47) uważało, że przedbieg debaty i wynik głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania wójtowi nie wpływały na sposób jego postępowania w kolejnym roku: „Ja nie odczułem zmian na przy-

<sup>29</sup> B. Kotarba, *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*, Rzeszów 2019, s. 296 i n.

*kład w kolejnym roku, że coś się miało zmienić” (BB\_pr); „(...) Myślę, że pan prezydent przyjął ten mechanizm jako jedną z wielu nowych, że tak powiem, jako jedną z wielu nowinek. I to wszystko” (BB\_rKW2).*

Nie występowały znaczące różnice pomiędzy radnymi popierającymi wójta i będącymi wobec niego w opozycji (wyniosły 2 p.p.). Natomiast opinie o niewielkim wpływie raportu i debaty na działanie wójta lub nawet jego braku częściej wyrażali radni w gminach, w których opozycja stanowiła większość. Pogląd taki wyraziło 79% spośród nich.

Podobnie krytyczni, co do wpływu procedury na rozliczenie organu wykonawczego byli wójtowie. Na dziewięciu, którzy wyrazili swoje zdanie sześciu stwierdziło, że raport i debata nie rzutuje na ich dalszą działalność. Wśród powodów takiego podejścia wskazywano m.in.: brak merytorycznej wartości debat (BB\_w, MR\_w); utrzymywanie negatywnego nastawienia części radnych mimo podejmowania przez wójta prób poprawy sytuacji, co doprowadzało do zniechęcenia i niepodejmowania dalszych wysiłków (MO\_w); przebieg procedury i wotum zaufania uzależnione były od układu politycznego – „(...) ja po prostu dalej robiłem swoje i pracowałem, wykonywałem mandat (...)” (PR\_w).

Respondentów poproszono również o dokonanie ogólnej oceny procedury raportu i debaty. Zapytano ich, czy jest ona w ogóle potrzebna? Na tle krytycznych odpowiedzi o wpływ procedury na działania wójta odpowiedzi były zaskakujące. 76% radnych (N=62) uznało ją za potrzebną, przy czym nieco częściej zdanie takie wyrażali przedstawiciele opozycji wobec wójta (różnica wyniosła 11 p.p.). Podobne oceny wyrazili wójtowie, z których sześciu uznało procedurę za potrzebną, trzech zaś za niepotrzebną. Ponieważ liczba respondentów, którzy odpowiedzieli na to pytanie była większa, niż tych, którzy wyrazili swoje zdanie o wpływie procedury na postępowanie wójta, sprawdzono, jak odpowiadali ci, którzy wypowiedzieli się w obu kwestiach (N=39). I w tym przypadku większość z tych, którzy nie dostrzegali wpływu procedury raportu i debaty na działanie wójta (N=34) uznała, że jest ona potrzebna (74%).

Ta pozorna sprzeczność wynikała z faktu, że mimo krytycznej oceny, co do wpływu procedury raportu i debaty na działanie wójta, respondenci uznający ją za potrzebną zauważali jednak jakieś jej pozytywne strony:

*Myślę, że daje [procedura raportu i debaty – BK]. Świadomość mieszkańców o tym, co się dzieje, to jest jedna sprawa. Jakies zobowiązanie wójta jednak, że trzeba coś zrobić i pokazać, co się zrobiło, albo, gdzie się zrobiło a gdzie się nie zrobiło (BB\_rKW2).*

*Znaczy moim zdaniem w pewnym sensie, nie w 100%, ale w znacznej części pozwala [rozliczyć wójta – BK]. Jest to pewien moim zdaniem bicz, że tak powiem, gdzie w wielu przypadkach jest na pewno tak, że władza wykonawcza może różnie traktować swoich... znaczy władzę uchwałodawczą, bo są to często wybitne osoby w osobach burmistrza czy prezydenta miasta (...) (NR\_KW1).*

## Zakończenie

Pozyskane dane źródłowe i ich analiza pozwoliły sformułować wnioski odnoszące się do postawionych pytań szczegółowych oraz problemu badawczego. Odnośnie do zawartości raportów większość radnych jak i wójtów jest zdania, że dobrze odzwierciedlają działalność organu wykonawczego i to, co się dzieje w gminie. Ich zdaniem informacje są wyczerpujące. Zauważają jednocześnie, że duża szczegółowość tych dokumentów wpływa na ich objętość, a to z kolei zniechęca potencjalnych czytelników do zapoznania się z nimi. Przy czym zastrzegają, że ograniczanie informacji mogłoby spotkać się z zarzutem niekompletności raportów.

Koresponduje to z opiniami na temat ewentualnego pomijania przez wójtów niekorzystnych informacji w celu uniknięcia niewygodnych pytań/uwag podczas debaty. Większość radnych uważa, że takie sytuacje nie mają miejsca. Odmienne zdanie mieli najczęściej radni opozycyjni wobec wójta. Należy jednak zauważyć, że bez względu na stosunek radnych do wójta większość uznających, że żadne informacje nie są pomijane zapoznawała się z raportami fragmentarycznie, co oznacza, że oceny opierali na przypuszczeniach, a nie na obiektywnych danych. Tylko jeden wójt (na siedmiu) przyznał, że wykorzystuje zabieg pomijania niewygodnych informacji, żeby przedstawić się w jak najlepszym świetle.

Co do przystępności raportów zdania były podzielone. Według większości respondentów dla radnych są zrozumiałe i łatwe do przyswojenia, natomiast zauważano, że dla mieszkańców zrozumienie treści zawartych w tych dokumentach może być trudne. Łącząc te oceny z faktem, że radni zapoznają się tylko z fragmentami raportów, gdyż nie stanowią one dla nich istotnego źródła wiedzy o stanie gminy i nie są podstawą dokonania oceny działalności wójta należy podkreślić, że przemawia to na rzecz upraszczania języka tych dokumentów, dostosowywania ich do możliwości percepcji mieszkańców i kierowania ich głównie do nich.

Wnioskowanie na temat oceny przez radnych i wójtów treści debat należy poprzedzić informacją dotyczącą udziału w debatach mieszkańców oraz zaangażowania radnych w dyskusje w badanych gminach<sup>30</sup>. W minionej kadencji w dziewięciu z nich mieszkańcy najczęściej nie uczestniczyli w debatach. Zaangażowanie radnych w dyskusję również nie było wielkie. W dwóch gminach radni najczęściej w ogóle nie zabierali głosu, w sześciu odsetek zabierających

---

<sup>30</sup> Na podstawie analizy protokołów sesji rad gmin oraz nagrań debat zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej, dokonanej w ramach realizacji projektu badawczego.

głos najczęściej wynosił poniżej 30% obecnych na sesji radnych. Średnio w debatach zabierało głos pięcioro radnych.

Odnosząc się do oceny treści debat, zdaniem radnych i wójtów dominowały w nich problemy związane z realizacją zadań gminy (*policy*) lub też poruszano zarówno kwestie merytoryczne, jak i związane z rywalizacją polityczną (*politics*). Tylko jedna piąta radnych odnoszących się do tego problemu stwierdziła, że debaty były zdominowane przez problemy natury politycznej.

Procedurę raportu i debaty wprowadzono z zamiarem wzmocnienia pozycji radnych i mieszkańców wobec wójtów<sup>31</sup>. Jednak wg oceny zdecydowanej większości radnych, jak i samych wójtów, nie wpływa ona na zmianę postępowania i działanie organów wykonawczych. Czyli w ich opinii nie spełnia pokładanych w niej oczekiwań. Mimo krytycznej oceny tego aspektu procedury raportu i debaty radni i wójtowie uważali, że niektóre jej elementy są korzystne i w większości wyrażali pogląd, że wprowadzony mechanizm jest potrzebny.

Reasumując należy stwierdzić, że oceny radnych i wójtów nie odbiegają znacząco od siebie. Pewne różnice pojawiają się przy uwzględnieniu stosunku radnych do wójta (popierający vs. opozycyjni) lub też układu sił w organach stanowiących (dysponowanie przez wójta poparciem większości rady lub też nie). Nie mają one jednak radykalnego wymiaru. Ogólnie samorządowcy raczej pozytywnie oceniają niektóre aspekty procedury (np. sporządzanie raportów o stanie gminy), zauważają pewne zalety tego mechanizmu, jednak są krytyczni, co do jego wpływu na postępowanie wójta i sposób wykonywania ciążących na nim obowiązków.

## **Bibliografia**

- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Baranowska-Zajac W., *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, «Samorząd Terytorialny» 2019, nr 4.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, «European Law Journal» 2007, vol. 13, nr 4.
- Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, «Public Administration» 2008, vol. 86, nr 1.
- Gendźwił A., *Samorząd bardziej obywatelski*, Warszawa 2024.

---

<sup>31</sup> W. Witalec, *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 9, LEX nr 151354933; W. Baranowska-Zajac, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, «Samorząd Terytorialny» 2019, nr 4.

- Izdebski H., *Reforma – czy potrzebujemy dalszego ciągu?*, [w:] J. Załuska (red.), *Co dalej z samorządem?*, Warszawa 2003.
- Kotarba B., *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*, Rzeszów 2019.
- Kotarba B., *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, «Środkowoeuropejskie Studia Polityczne» 2016, nr 1.
- Kożuch A., Marzec I., *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych*, «Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych» 2014, nr 2.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992.
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, nr 1.
- Pawłowska A., *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, «Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe» 2010, nr 2.
- Piasecki A.K., *Samorząd i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Romzek B.S., Dubnick M.J., *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, «Public Administration Review» 1987, vol. 47, nr 3.
- Sinclair A., *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, «Accounting, Organizations and Society» 1995, vol. 20, nr 2/3.
- Sroka A.M., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014.
- Steffek J., *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, «Ethics & International Affairs» 2010, vol. 24, nr 1.
- Stępień J., *Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń)*, [w:] C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2023.
- Sześciło D., Wilk B., *Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Warszawa 2022.
- Willerton R., *Plain Language and Ethical Action: A Dialogic Approach to Technical Content in the 21st Century*, New York 2015.
- Witalec W., *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 9, LEX nr 151354933.
- Wojnicki J. (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014.
- Yin R.K., *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Kraków 2015.