„Polityka i Społeczeństwo" 1(24) / 2026
ISSN 1732-9639; eISSN 3072-5917
DOI: 10.15584/polispol.2026.1.10

ARTYKUŁY

Agnieszka Pawłowska*

ROZLICZALNOŚĆ – PIĘKNA TEORIA, TRUDNA PRAKTYKA (NA PRZYKŁADZIE ROZLICZALNOŚCI GMINNEGO ORGANU WYKONAWCZEGO)[1]

Streszczenie

Problemem badawczym artykułu są relacje między etapami procesu rozliczalności gminnego organu wykonawczego (wójta). Przedmiotem badania jest wprowadzona do polskiego samorządu coroczna procedura rozliczalności składająca się z raportu, debaty i głosowania nad udzieleniem wotum zaufania wójtowi. Badanie ujęto w ramy klasycznego modelu rozliczalności. Badaniem objęto wszystkie raporty, debaty i głosowania nad udzieleniem wotum zaufania w 14 gminach, w ciągu jednej kadencji. Metodologia badań opiera się na podejściu mieszanym służącym analizie zawartości raportów i przebiegu debat oraz wyników głosowań. W rezultacie badań stwierdzono, że ani jakość raportu, ani przebieg debaty nie mają wpływu na wynik głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania wójtowi, wpływ ma jedynie układ sił w radzie gminy. Badana procedura nie poprawia kontroli gminnego organu stanowiącego ani mieszkańców nad wójtem. W konkluzji autorka rekomenduje dekonstrukcję modelu rozliczalności.

Słowa kluczowe: rozliczalność, model rozliczalności, samorząd lokalny, raport o stanie gminy, wotum zaufania

Wstęp

Praktyka polityczna nie dostarcza wielu okazji do testowania kompletnych modeli teoretycznych. Badacze, zachowując ostrożność, odwołują się raczej do koncepcji, podejść czy terminologii. Jest to podyktowa-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: apawlowska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0083-3833.

[1] Badania przedstawione w artykule zostały sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu *Rozliczalność władz lokalnych. Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności*, nr 2022/45/B/HS5/00084. Niniejszy artykuł został napisany na podstawie badań przeprowadzonych przez autorkę oraz pozostałych uczestników projektu: dr hab. Annę Kołomycew, prof. UR, oraz dr. hab. Bogusława Kotarbę, prof. UR.

ne brakiem spójności badanych zdarzeń, zjawisk i procesów z modelami, a także obawą przed krytyką, która mogłaby podważyć adekwatność przyjętego podejścia teoretycznego lub zarzutów dotyczących jego niedoskonałego zastosowania. Istnieją jednak przypadki, w których możliwe jest wykorzystanie modelu w jego kompletnej postaci, gdyż zdarzenie lub proces idealnie do niego pasują. Niniejszy artykuł przestawia taki przypadek, a jego autorka ma na celu pokazanie wyzwań, przed jakimi stoją badacze starający się wdrożyć kompletny model do badań empirycznych.

Niniejsze opracowanie dotyczy teorii rozliczalności. W ostatnich dekadach pojawiło się wiele publikacji jej poświęconych. Szczególny wkład w rozwój tej teorii mają badacze z Uniwersytetu w Utrechcie, m.in. M. Bovens, G.J. Brandsma, T. Schillemans, ale także inni teoretycy – B. Romzek, M. Dubnick, G.A. O'Donnell, R. Mulagan, J.P. Olsen. Wiele form rozliczalności było również przedmiotem badań empirycznych. Jednak badania te rzadko opierały się na wielowymiarowym modelu rozliczalności. Badania tutaj przedstawione wypełniają tę lukę empiryczną, odnosząc się do mechanizmu rozliczalności w pełni zgodnego z jego teoretycznym ujęciem. Jest to kolejny cel tego artykułu.

Badaniem objęto procedurę rozliczalności wprowadzoną do polskich samorządów w 2018 r. Procedurze tej podlega samorządowy organ wykonawczy. Raczej przypadkowo projektodawcy przedmiotowej ustawy[2] skonstruowali analizowaną procedurę tak, aby w pełni odpowiadała trójwymiarowemu modelowi rozliczalności[3]. Wymiary rozliczalności, a zarazem jej etapy to: informacja, którą jest raport o stanie jednostki samorządowej; dyskusja, czyli debata nad raportem podczas posiedzenia samorządowego organu stanowiącego; oraz konsekwencje – głosowanie organu stanowiącego nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu. Procedura ta jest przeprowadzana corocznie. W najdalej idącym scenariuszu może ona doprowadzić do odwołania samorządowego organu wykonawczego.

Badana procedura przypomina parlamentarną procedurę udzielania wotum zaufania rządowi[4]. Jest ona dość powszechna w sensie prawnym,

[2] 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).

[3] M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, "European Law Journal", 2007, nr 4; M. Bovens [i in.], *Public Accountability* [w:] *The Oxford Handbook of Public Accountability*, red. M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans, Oxford, New York 2014; G.J. Brandsma, T. Schillemans, *The Accountability cube: Measuring accountability*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 2013, nr 4;

[4] Zob. P. Ruksza, *Instytucja wotum zaufania w świetle rozwiązań ustrojowych*, „Prawo i Więź", 2025, nr 2.

jednak jest rzadko badana empirycznie[5]. Wyniki tych nielicznych badań pokazują, że z wyjątkiem Włoch i Francji, procedura ta jest uruchamiana dość rzadko, a jeszcze rzadziej kończy się niekorzystnym dla rządu wynikiem[6], co jest pochodną formowania rządu na podstawie większości parlamentarnej.

Podobnie rzecz się ma z ustrojem samorządowego powiatu i województwa, gdzie kolegialny organ wykonawczy jest wybierany przez organ stanowiący. Inaczej jest w gminie rządzonej przez jednoosobowy organ wykonawczy wybierany przez mieszkańców. Organ ten – wójt, burmistrz lub prezydent miasta (dalej: wójt) ma ten sam mandat do sprawowania władzy, co organ stanowiący, a ponadto rozległe kompetencje. Zatem, jeżeli mielibyśmy trzymać się analogii do systemów politycznych, ustrój samorządowej gminy odpowiadałby ustrojowi prezydenckiemu. Ta niecodzienna sytuacja wprowadzenia procedury rozliczalności, wywodzącej się z parlamentaryzmu, do „prezydenckiego" ustroju gminy, pozwoliła założyć, że nie układ sił między zwolennikami a oponentami wójta w radzie albo nie tylko ten układ ma znaczenie dla konsekwencji procesu rozliczalności, lecz ważne jest też ustalenie, jaką informację przedstawia samorządowy organ wykonawczy w tej procedurze. Jak przebiega dyskusja nad tą informacją? Czy wynik głosowania nad wotum zaufania ma związek z jakością udzielonej informacji i z przebiegiem dyskusji? Pytania te ilustrują problem badawczy, którym są relacje między etapami procedury rozliczalności gminnego organu wykonawczego – raportem, debatą i głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania. Problem ten opiera się na założeniu, że etapy te są powiązane, w szczególności, że wynik głosowania nad wotum zaufania dla wójta jest pochodną raportu i debaty. Sprawdzenie słuszności tego założenia jest trzecim celem niniejszej pracy.

W artykule przedstawiono wyniki analiz rocznych raportów o stanie gminy i następujących po nich debat, a także wyniki głosowań nad udzieleniem wotum zaufania dla wójta w 14 nielosowo wybranych gminach w ciągu pięcioletniej kadencji (2018–2023). Łącznie przeanalizowano 70 raportów, debat i głosowań. W badaniu zastosowano metodę mieszaną, łącząc metodę jakościową wyboru przypadków do badania i analizy raportów i debat oraz metodę ilościową do prezentacji wyników tej analizy.

W kolejnej części artykułu przedstawiony został model rozliczalności stanowiący podstawę teoretyczną badań. Następnie omówiono procedurę rozliczalności, która stanowi przedmiot badania. Po tym następuje prezen-

[5] Zob. F. Bromo, *The executive trump card: government-initiated votes of confidence in parliamentary democracies*, "Parliamentary Affairs", 2025.

[6] *Ibidem*, s. 13.

tacja metodologii badań oraz część zawierająca opis i analizę wyników. W ostatniej części przedstawiono wnioski płynące z badań oraz refleksję na temat zastosowania teorii rozliczalności w praktyce badawczej.

Model rozliczalności, czyli ramy teoretyczne badania

Badania i interpretację rozliczalności można zamknąć w trzech nadrzędnych perspektywach: perspektywie nauk o polityce i administracji, nauk behawioralnych oraz nauk o polityce publicznej i zarządzaniu[7]. Każda perspektywa przedstawia unikalny zestaw pytań badawczych i podejść metodologicznych. W ramach tych perspektyw rozliczalność jest wyjaśniana na gruncie teorii, takich jak teoria mocodawca-agent (*principal-agent theory*)[8] lub – proponowane jako alternatywa – podejście oparte na reputacji[9], teoria instytucjonalna[10] lub teoria demokracji[11].

W niniejszym badaniu wykorzystano teorię rozliczalności opracowaną przez naukowców z Uniwersytetu w Utrechcie, chociaż mieli na nią wpływ także inni teoretycy tego zagadnienia. Zgodnie z ich podejściem, rozliczalność jest definiowana jako relacja między rozliczanym aktorem

[7] Por. T. Schillemans, *The Public Accountability Review. A meta-analysis of public accountability research in six academic disciplines* (Working Paper), 2013, Utrecht: Utrecht University School of Governance, https://dspace.library.uu.nl (23.04.2023).

[8] M. Bovens, *Analysing and Assessing…*; G.J. Brandsma, T. Schillemans, *op.cit*.; M. Dubnick, *Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms*, "Public Performance & Management Review", 2005, nr 3; M. Flinders, *The Politics of Accountability in the Modern State*, London 2001; J.P. Olsen, *Democratic Accountability, Political Order, and Change: Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*. Oxford, New York 2017; T. Schillemans, M. Busuioc, *Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 2015, nr 1.

[9] E.M. Busuioc, M. Lodge, *The reputational basis of public accountability*, "Governance", 2016, nr 2.

[10] H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer. Essentials of Public Policy and Administration*, Boulder 2003; J.P. Olsen, *The institutional basis of democratic accountability*, "West European Politics", 2013, nr 3; *idem*, *Democratic Accountability, Political Order*… .

[11] R.D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington 2001; G. O'Donnell, *Horizontal accountability and new polyarchies*, "Working Paper", 1998, No. 253, The Hellen Kellog Institute for International Studies, https://kellogg.nd.edu (12.05.2021); J.P. Olsen, *Democratic accountability and the terms of political order,* "European Political Science Review", 2017, nr 4; *Democracy, Accountability, and Representation*, red. A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin, Cambridge, New York 1999; M. Setälä, *On the problems of responsibility and accountability in referendums*, "European Journal of Political Research", 2006, nr 4.

a rozliczającym forum, przebiegająca w trzech etapach (informacja – dyskusja – konsekwencje). Bywa też ujmowana jako model[12], na który składają się wymiary:

– informacyjny: rozliczalność opiera się na dostarczaniu przez rozliczany podmiot informacji;

– relacyjny: rozliczalność opiera się na dialogicznej relacji między rozliczanym podmiotem a rozliczającym forum[13], na dostarczaniu wyjaśnień i uzasadnień podjętych działań;

– konsekwencyjny: rozliczalność nie jest jedynie kwestionowaniem słuszności decyzji i działań; jest to proces, który prowadzi do nałożenia sankcji na tych, którzy działali niewłaściwie lub dokonali złych wyborów[14].

Zatem rozliczalność odnosi się do działań przeszłych, a nie obecnych lub przyszłych, co różni ją od kontroli dotyczącej również działań bieżących[15].

W literaturze przedmiotu prezentowane są różnorodne typologie rozliczalności. Nie ma konieczności ich omawiania, gdyż przedmiotem badania jest wprawdzie złożona, lecz tylko jedna procedura rozliczalności. Jest to rozliczalność polityczna, którą autorka niniejszego artykułu definiuje, podobnie jak B. Romzek i M. Dubnick, jako relację między wyborcami a ich reprezentantami[16], a ściślej – między urzędnikiem publicznym (wójt), reprezentantami mieszkańców gminy (radni) i samymi mieszkańcami gminy. Jest to również rozliczalność horyzontalna i wertykalna[17]. Ta pierwsza obejmuje niehierarchiczną relację między rozliczającym forum a rozliczanym aktorem, podczas gdy rozliczalność wertykalna jest relacją hierarchiczną, opartą na formalnym zwierzchnictwie forum nad aktorem. Horyzontalna relacja rozliczalności łączy radę gminy (rozliczające forum)

---

[12] M. Bovens, *Analysing and Assessing…;* M. Bovens [i in.], *op.cit*.; G.J. Brandsma, T. Schillemans, *op.cit*.

[13] G. O'Donnell, *Horizontal accountability in new democracies* [w:] *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* red. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, Boulder 1999; A. Schedler, *Conceptualizing accountability* [w:] *The Self-Restraining State….*

[14] J. Black, *Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes*, "Regulation & Governance", 2008, nr 2; R. Mulgan, *'Accountability': An ever-expanding concept?,* "Public Administration", 2000, nr 3.

[15] Szerzej: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2019.

[16] B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy*, "Public Administration Review", 1987, nr 3, s. 229.

[17] M. Bovens, *Analysing and Assessing…;* A. Lührmann, K.L. Marquardt, V. Mechkova, *Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability*, "American Political Science Review" 2020, nr 3; G. O'Donnell, *Horizontal accountability*…; A. Schedler, *op.cit*.

z wójtem (rozliczanym aktorem). Relacja między wójtem a mieszkańcami ma charakter wertykalny – w jej ramach mieszkańcy powierzają wójtowi mandat do sprawowania urzędu.

Raport i debata o stanie gminy jako procedura rozliczalności

Od czasu wprowadzenia jednoosobowego organu wykonawczego w polskich gminach w 2002 r., który zastąpił istniejące wcześniej zarządy gmin, wójtowie stale umacniali swoją pozycję jako kluczowi aktorzy w systemie władz gminnych. Wielu wójtów, niezależnie od stanu gminy, którą zarządzali, odnawiało swój mandat w kolejnych wyborach, utrzymując się nieprzerwanie na urzędzie od 2002 r. Inkumbenci zawdzięczali często sukcesy wyborcze (zwłaszcza w małych gminach) lokalnym sieciom relacji opartych na wspólnych interesach, więziach rodzinnych, sąsiedzkich i towarzyskich.

Wraz ze wzmocnieniem pozycji wójtów rady gmin doświadczały spadku ich udziału w decyzjach dotyczących gminy oraz wpływu na lokalną politykę i finanse. Pomimo posiadania uprawnień do stanowienia przepisów miejscowych i kompetencji w zakresie kształtowania lokalnego budżetu i kontrolowania jego realizacji, radom gmin brakowało skutecznych instrumentów kształtowania budżetów lokalnych oraz wpływania na zarządzanie gminą. Brak kompetencji w zakresie odwołania wójta ograniczał skuteczną kontrolę nad jego działaniami.

Przyjęte przez parlament przepisy wprowadzające procedurę raportu i debaty o stanie gminy, zakończonej głosowaniem radnych nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania, miały na celu zrównoważenie wpływów gminnego organu stanowiącego i wykonawczego, zaś umożliwienie mieszkańcom udziału w debacie miało pobudzić ich zainteresowanie sprawami gminy i zmobilizować do udziału w lokalnym życiu publicznym.

Procedura rozliczalności, o której mowa, rozpoczyna się z chwilą przedłożenia radzie gminy przez wójta raportu o stanie gminy do końca maja każdego roku. Ustawa reguluje treść raportu, który obejmuje wdrażanie polityk, programów i strategii, uchwały rady gminy oraz budżet obywatelski (fundusz sołecki). Rada gminy może według własnego uznania poszerzyć treść raportu o inne zagadnienia, przyjmując stosowną uchwałę.

Raport jest udostępniany na stronie internetowej gminy. Podczas na ogół czerwcowej sesji rady gminy, poświęconej także sprawozdaniu z realizacji budżetu gminy za rok poprzedni i udzieleniu absolutorium, odbywa się debata nad raportem. Mogą w niej wziąć udział także mieszkańcy. W tym celu mieszkaniec, który chce zabrać głos podczas debaty,

nie później niż na dzień przed sesją rady przedkłada jej przewodniczącemu zgłoszenie poparte podpisami innych mieszkańców. W gminach do 20 000 mieszkańców wymagane jest co najmniej 20 podpisów; w gminach większych – co najmniej 50 podpisów. Ustawodawca ograniczył liczbę mieszkańców mogących wziąć udział w debacie do 15. Liczbę tę rada może zwiększyć, przyjmując stosowną uchwałę.

Debata nad raportem kończy się głosowaniem rady nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwała w tej sprawie podejmowana jest bezwzględną większością ustawowej liczby radnych. W przypadku nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada może podjąć uchwałę o referendum w sprawie odwołania wójta.

Metodologia badań

Osiągnięcie celu badawczego wskazanego we wstępie, tj. sprawdzenia zależności między wynikiem głosowania nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania, raportem o stanie gminy i debatą, wymaga poznania każdego z etapów procedury rozliczalności. Ponieważ, w przeciwieństwie do parlamentarnej procedury udzielenia wotum zaufania rządowi, jest to procedura coroczna, a także w celu uniknięcia przypadkowości jej rezultatów, zdecydowano o objęciu badaniem jej przebiegu w trakcie całej kadencji. Także w celu uniknięcia przypadkowości wniosków formułowanych na podstawie badania przeprowadzonego w jednej gminie, zdecydowano o wyborze od kilku do kilkunastu gmin. Jednocześnie zdecydowano się na zastosowanie studium przypadku jako podstawowej metody badawczej. Ten wybór został z kolei podyktowany koniecznością poddania analizie raportów o stanie gminy, które na ogół są obszernymi dokumentami, a ocena ich jakości wymaga zapoznania się z ich treścią, a także debat, z których każda musiała być przeanalizowana pod kątem występowania predefiniowanych cech i treści.

Przy określeniu liczby gmin do badania i ich wyborze kierowano się trzema kryteriami. Po pierwsze, wzięto pod uwagę typ gminy: do badania wybrano gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu. Po drugie, uwzględniono liczbę mieszkańców gminy, a zarazem ordynację wyborczą do rady gminy: wśród badanych gmin znalazły się gminy każdego typu liczące do i powyżej 20 000 mieszkańców. Po trzecie, wzięto pod uwagę układ sił w radzie gminy: z większością radnych popierających wójta oraz z większością radnych będących do niego w opozycji. Uwzględnienie tych trzech kryteriów zdecydowało o wyborze 14 gmin do badania.

Aby uniknąć przypadkowości w wyborze 14 gmin, oparto go na logice replikacji. Jest to metoda, która prowadzi do wyboru przypadków, co do których przewiduje się otrzymanie: a) podobnych wyników (replikacja dosłowna); b) różnych wyników w związku z możliwymi do przewidzenia przyczynami tych różnic (replikacja teoretyczna)[18]. Tę ostatnią wybrano do wyboru gmin do badania, uwzględniając dające się przewidzieć różnice związane z raportami, debatami i wynikami głosowania nad udzieleniem wotum zaufania.

Podsumowując, badanie obejmowało raporty, debaty i wyniki głosowania nad udzieleniem wotum zaufania wójtom w 14 gminach w ciągu pięcioletniej kadencji (2018–2023), a zatem badaniem objęto łącznie 70 raportów, tyleż debat i głosowań.

Analiza raportów, debat i głosowań nad wotum zaufania została przeprowadzona zgodnie z oryginalnym protokołem badawczym. W odniesieniu do raportów protokół zawierał 12 kryteriów pomiaru służących ocenie i porównaniu raportów pod względem ich dostępności na stronach internetowych i przystępności treści. Formułując te kryteria, opierano się na: a) wymogach ustawowych i zawartych w uchwałach rad gmin; b) przeglądzie dotychczasowych badań tego rodzaju dokumentów; c) wytycznych normy ISO dotyczących prostego języka[19]. W odniesieniu do debat ich analizę ograniczono do czterech kryteriów: a) udziału mieszkańców (mieszkańcy byli obecni/nie byli obecni); b) czasu trwania debaty (brak debaty, debata trwająca do 45 minut, debata od 45 do 90 minut, debata trwająca ponad 90 minut); c) orientacji debaty (debata zorientowana na: polityki publiczne, relacje między radą a wójtem, jedne i drugie); d) krytycyzmu debaty (debata: krytyczna, częściowo krytyczna, wyłącznie krytyczna). Ograniczenie liczby kryteriów analizy debat zostało podyktowane faktem, że debaty nie zawsze się odbywały, a jeżeli się odbywały, to ich treść nie była na tyle bogata, by zastosować inne kryteria ich opisu. Z tego też powodu nie posłużono się bardziej zaawansowanymi narzędziami analizy debat (np. ilościową analizą treści).

Poziom realizacji kryteriów oceny dla każdego raportu i debaty opisano, wykorzystując dwie (0; 1), trzy (0; 0,5; 1) lub cztery (0; 0,25; 0,75; 1) wartości. Dla każdego raportu i każdej debaty obliczono indeksy, uśredniając wartości ocenianych kryteriów, zatem indeks mógł przybrać wartość od 0 do 1. Ponieważ procedura rozliczalności skutkowała udzieleniem lub nieudzieleniem wotum zaufania wójtowi, wynik głosowania

[18] R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych: projektowanie i metody*, Kraków 2015.

[19] *ISO 24495-1:2023. Plain language – Part 1: Governing principles and guidelines*, ISO, https://www.iso.org (25.11.2024).

otrzymał odpowiednio wartość 0 lub 1. Celem określenia relacji między wynikiem głosowania a układem sił w radzie również temu kryterium przypisano wartość 0 w przypadku większości zwolenników wójta w radzie i 1 w przypadku większości przeciwników wójta w radzie.

Wyniki badań

Wymiar informacyjny analizowanej procedury rozliczalności stanowi raport o stanie gminy. Raporty są łatwo dostępne na stronach internetowych gmin, natomiast ich przystępność jest silnie zróżnicowana. Analiza raportów ujawniła znaczące różnice w ich jakości, mierzonej wartością indeksu raportu, przy czym wyższy wynik oznaczał lepszy raport. Indeks najsłabszego raportu osiągnął wartość 0,20, zaś najlepszego – 0,71. Najwyżej oceniona została treść raportów dotycząca realizacji zadań gminnych. Brakuje w nich jednak informacji o trendach rozwojowych gminy i porównania z innymi gminami, co ułatwiłoby ocenę stanu gminy. Powszechny jest brak informacji o trudnościach lub wyzwaniach w realizacji zadań gminnych, które w badanym okresie dotknęły każdą gminę w związku z pandemią Covid-19 i wojną w Ukrainie. Treść raportów jest uzupełniana formami graficznymi poprawiającymi odbiór danych ilościowych. Z drugiej jednak strony, raporty są pisane trudnym językiem, co, obok ich znacznej objętości (badane raporty liczyły średnio 160 stron), utrudnia ich percepcję. Przeciętny czytelnik może odbierać raport o stanie gminy jako mało przystępny. W ocenie autorki jest to dokument, który w ograniczonym stopniu może służyć mieszkańcom jako źródło informacji o rezultatach działań wójta.

Na 70 badanych przypadków debata nad raportem nie odbyła się w siedmiu. Przewodniczący rady otworzył debatę, ale zamknął ją wkrótce potem, ponieważ żaden radny nie zabrał głosu, mieszkańcy też nie zgłosili się do debaty. Tylko w 28 debatach wzięli udział mieszkańcy. Czas trwania ponad połowy debat przekroczył 45 minut. Chociaż kryterium to nie może stanowić bezpośredniego miernika jakości debaty, to w pewnym stopniu ilustruje poziom zaangażowania radnych i mieszkańców, których udział, czas trwania wystąpień miał wpływ na długość debaty. Większość debat koncentrowała się na politykach publicznych realizowanych w gminie, podczas gdy niektóre poruszały również kwestie personalno-polityczne (bezpośrednio związane z osobą wójta i jego/jej relacjami z radą) i tylko nieliczne skupiały się wyłącznie na tych ostatnich. Większość debat miała charakter krytyczny lub częściowo krytyczny.

Na 70 głosowań rady nad udzieleniem wotum zaufania 27 zakończyło się odmową jego udzielenia. Sytuacja ta miała miejsce w siedmiu gminach: w dwóch rada nie udzieliła wotum zaufania ani razu w ciągu całej kadencji, w pięciu nastąpiło to trzy lub cztery razy. Rady wszystkich gmin, w których miała miejsce odmowa udzielenia wotum zaufania wójtowi, składały się w większości z radnych wybranych z innych komitetów wyborczych niż wójt.

Niska wartość współczynnika r Pearsona dla debaty, w połączeniu z wynikiem głosowania nad wotum zaufania ($r=0,36$, $p<0,05$), skłoniła autorkę do obliczenia współczynników dla wszystkich kryteriów debaty i głosowania, co ma znaczenie o tyle, że głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania odbywa się zaraz po debacie, zatem jej poszczególne cechy mogą mieć wpływ na decyzję radnych. Jednak zależność między wynikami głosowania a udziałem mieszkańców w debacie ($r=0,132$, $p>0,05$), jak i jej orientacją ($r=-0,057$, $p>0,05$) okazała się bardzo słaba i nieistotna statystycznie. Umiarkowana zależność charakteryzuje relację między wynikiem głosowania a czasem trwania debaty ($r=0,367$, $p<0,05$). Silniejsza jest natomiast zależność między wynikiem głosowania a krytycyzmem debaty ($r=0,621$, $p<0,05$).

Już wstępna obserwacja wyników głosowania pozwoliła stwierdzić zależność między wynikiem głosowania nad udzieleniem wotum zaufania a układem sił w radzie. Zanim jednak wykonano test statystyczny, sprawdzono, czy w czasie kadencji radni zmienili swoją orientację, co mogłoby wpłynąć na zmianę układ sił w radzie na korzyść lub niekorzyść wójta. Analiza głosowań wykazała, że chociaż kilku radnych zmieniło strony, ostatecznie nie miało to wpływu na to, czy wójt miał, czy nie miał poparcia większości radnych. Istotna zmiana dokonała się tylko w jednej gminie, gdzie wójt został odwołany w drodze referendum (w związku z nieudzieleniem wotum zaufania w dwóch kolejnych latach) i zastąpiony przez nowego wójta w ostatnim roku kadencji. Spowodowało to zmianę układu sił na korzyść wójta: radni opozycyjni wobec odwołanego wójta poparli nowego wójta.

W większości przypadków wartości odzwierciedlające układ sił w radzie pokrywają się z tymi wskazującymi, czy wójt otrzymał wotum zaufania (0), czy nie (1) ($r\text{-Pearson}=0,815$; $p<0,05$). Sugeruje to, że większość zwolenników wójta w radzie gwarantuje udzielenie mu/jej wotum zaufania; i odwrotnie, jeśli radni opozycji mają większość, wójt prawdopodobnie wotum zaufania nie otrzyma.

Brak udzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach może skutkować uchwałą rady gminy o referendum w sprawie odwołania wójta. Chociaż taka możliwość pojawiła się w siedmiu gminach, tylko w dwóch

odbyły się takie referenda i tylko w jednej gminie głosowanie doprowadziło do zmiany organu wykonawczego. W drugiej gminie głosowanie było nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji.

Zakończenie

Badanie wstępne mechanizmu rozliczalności wójta przyniosło obiecujące rezultaty. Po pierwsze, odnotowano spójność procedury z teoretycznym modelem rozliczalności. Jej konstrukcja, obejmująca informację, dyskusję i konsekwencje, stwarzała możliwość zastosowania kompletnego modelu rozliczalności. Po drugie, obowiązkowy i coroczny charakter procedury wdrożonej we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego zapewniał uzyskanie znacznej ilości materiału badawczego o charakterze porównawczym. Po trzecie, poddanie badaniu nowej procedury rozliczalności (w momencie rozpoczęcia badań była stosowana od trzech lat) pozwalało oczekiwać, że jego rezultaty będą miały również walor nowości. Po czwarte, bliskość wyborów samorządowych umożliwiła objęcie badaniem całej kadencji władz samorządowych, zapewniając racjonalne ramy czasowe. Po piąte, materiał badawczy był łatwo dostępny.

Cel badania obejmujący poznanie wszystkich etapów rozliczalności rodził spore wyzwania metodologiczne. Raport, debata i ich konsekwencje jako przedmiot badań należą do językoznawstwa, nauki o komunikowaniu społecznym oraz nauki o polityce i administracji. Ich poznanie wymagałoby zatem sięgnięcia do aparatu metodologicznego właściwego wymienionym dyscyplinom. Udało się to w odniesieniu do analizy raportów (udział językoznawców w analizie ich przystępności), ale już nie debat. Zdecydowano się połączyć techniki i narzędzia badań jakościowych i ilościowych. W ich wyniku otrzymano rozległy materiał badawczy, którego nieznaczna część została przedstawiona w niniejszym artykule.

Rezultaty badań wskazują, że poczynione we wstępie założenie o związku wyniku głosowania nad wotum zaufania do wójta z raportem i debatą jest błędne. Ani jakość raportu, ani przebieg debaty nie mają istotnego wpływu na konsekwencje omawianej tu procedury. Jeżeli uznać, że jedyną jej konsekwencją jest wynik wspomnianego głosowania, to – jak wykazało badanie – zależy on wyłącznie od układu sił w radzie gminy. Zatem, niezależnie od tego, że rozliczalność dotyczy lokalnego urzędnika publicznego, którego zachowanie i rezultaty działań widać na co dzień, a wybory lokalne mają charakter apartyjny – oddając głos za lub przeciw udzieleniu wójtowi wotum zaufania, radni przeważnie manifestują swój związek z komitetem wyborczym, z którego kandydowali i zostali wybrani.

Wyniki badań pokazują również, że analizowana procedura rozliczalności nie spełniła wiązanych z nią nadziei. Po pierwsze, nie wzmocniła kontroli rady gminy nad wójtem, a tym samym nie stworzyła bardziej zrównoważonej relacji między organem stanowiącym i wykonawczym. Przeciwnie, wydaje się, że rezultat wprowadzenia tej procedury jest odwrotny od zamierzonego: wójtowie silni dzięki popierającej ich większości w radzie stali się jeszcze silniejsi w rezultacie corocznego udzielania im wotum zaufania. Wójtowie, którym systematycznie odmawiano udzielenia wotum zaufania, nadal pełnili urząd, gdyż radni nie mogli ich samodzielnie odwołać ani też nie wykazali determinacji, aby dopełnić tę procedurę uchwałą o referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego.

Po drugie, procedura rozliczalności nie zwiększyła zdolności mieszkańców do monitorowania działań wójta i wpływania na sprawy gminy. Choć w założeniu miała mieć charakter partycypacyjny, angażując radnych i mieszkańców, ci ostatni wykazali niewielkie zainteresowanie udziałem w debacie. Wprowadzając ograniczenia w udziale mieszkańców w debacie (konieczność zebrania podpisów pod deklaracją udziału oraz ograniczenie liczby mieszkańców mogących wziąć udział w debacie) ustawodawca wykazał się niepotrzebną i zniechęcającą „ostrożnością", co każe wątpić w jego szczere intencje. Za brak zainteresowania mieszkańców raportem i udziałem w debacie odpowiadają też lokalni politycy i urzędnicy. Raporty są zbyt długie, zbyt trudne, nieatrakcyjne, a informacja o nich i o debacie znajduje się na stronach www gmin, ale już nie w chętniej odwiedzanych mediach społecznościowych.

Podsumowując wyniki badań, należy stwierdzić, że procedura raportu i debaty o stanie gminy nic nie zmieniła w zakresie kontroli nad organem wykonawczym sprawowanej przez organ stanowiący i mieszkańców. Również nie zmobilizowała tych ostatnich do większego zainteresowania sprawami gminy. W związku z tym, jako nieskuteczna i uciążliwa, powinna zostać usunięta z porządku prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że model, na którym oparto przedstawione powyżej badania, jest atrakcyjny, przede wszystkim ze względu na swoją prostotę i zdolność do przedstawienia złożonego procesu rozliczalności w logiczny i zrozumiały sposób. Jednak zastosowanie go w całości wiąże się z wyzwaniami metodologicznymi wspomnianymi powyżej, a także z potencjałem porównawczym wyników badań i ostatecznie ich potencjałem publikacyjnym. Analizowany mechanizm rozliczalności, niemający swojego odpowiednika w samorządach innych państw, jest tego przykładem.

Pomimo prostoty i atrakcyjności modelu rozliczalności sama rozliczalność jest dość trudna do uchwycenia i zbadania. Dzieje się tak zwłaszcza w kontekście rozliczalności politycznej, która angażuje wiele

podmiotów, a tym samym sprawia, że określenie związku między decyzjami politycznymi a konsekwencjami działań instytucji i urzędników publicznych jest trudnym zadaniem. Jest to prawdopodobnie powód, dla którego dominujące obecnie badania koncentrują się na rozliczalności bez konsekwencji, np. rozliczalności odwołującej się do reputacji i poczucia odpowiedzialności[20]. Badania te przynoszą interesujące i uznane na całym świecie wyniki, chociaż nie opierają się na modelu rozliczalności. Dlatego, mając na względzie zarówno doświadczenia własne, jak i obecne trendy w badaniach nad rozliczalnością polityczną (publiczną), autorka uważa za wskazaną dekonstrukcję modelu rozliczalności w celu poznania znaczenia każdego z jej elementów dla osiągnięcia sprawności w realizacji interesu publicznego.

Bibliografia

Behn R.D., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington 2001.

Black J., *Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes*, "Regulation & Governance", 2008, nr 2, doi: 10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x.

Bovens M., *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*, "European Law Journal", 2007, nr 4, doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

Bovens M. [i in.], *Public Accountability* [w:] *The Oxford Handbook of Public Accountability*, red. M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans, Oxford, New York 2014.

Brandsma G.J., Schillemans T., *The accountability cube: Measuring accountability*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 2013, nr 4, doi: 10.1093/jopart/mus034.

Bromo F., *The executive trump card: government-initiated votes of confidence in parliamentary democracies*, "Parliamentary Affairs", 2025.

Busuioc E.M., Lodge M., *The reputational basis of public accountability*, "Governance", 2016, nr 2, doi: 10.1111/gove.12161.

Democracy, Accountability, and Representation, red. A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin, Cambridge, New York 1999.

Dobrowolski Z., Kościelniak J., *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*. Warszawa 2019.

Dubnick M., *Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms*, "Public Performance & Management Review", 2005, nr 3, doi: 10.1080/15309576.2005.11051839.

Flinders M., *The Politics of Accountability in the Modern State*, London 2001.

[20] Zob. E.M. Busuioc, M. Lodge, *op.cit.*; S. Overman, T. Schillemans, S. Grimmelikhuijsen, *A validated measurement for felt relational accountability in the public sector: gauging the account holder's legitimacy and expertise*, "Public Management Review", 2021, nr 12; T. Schillemans [i in.], *Understanding felt accountability: The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government*, "Governance", 2021, nr 3.

Frederickson H.G., Smith K.B., *The Public Administration Theory Primer. Essentials of Public Policy and Administration*, Boulder 2003.

ISO 24495-1:2023. Plain language – Part 1: Governing principles and guidelines, ISO, https://www.iso.org (25.11.2024).

Lührmann A., Marquardt K.L., Mechkova V., *Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability*, "American Political Science Review", 2020, nr 3, doi: 10.1017/S0003055420000222.

Mulgan R., *'Accountability': An ever-expanding concept?,* "Public Administration", 2000, nr 3, doi: 10.1111/1467-9299.00218.

O'Donnell G., *Horizontal accountability and new polyarchies*. Working Paper No. 253, 1998, The Hellen Kellog Institute for International Studies, https://kellogg.nd.edu (12.05.2021).

O'Donnell G., *Horizontal accountability in new democracies* [w:] *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* red. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, Boulder 1999.

Olsen J.P., *Democratic accountability and the terms of political order,* "European Political Science Review", 2017, nr 4, doi: 10.1017/S1755773916000084.

Olsen J.P., *Democratic Accountability, Political Order, and Change: Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*, Oxford, New York 2017.

Olsen J.P., *The institutional basis of democratic accountability*, "West European Politics", 2013, nr 3, doi: 10.1080/01402382.2012.753704.

Overman S., Schillemans T., Grimmelikhuijsen S., *A validated measurement for felt relational accountability in the public sector: gauging the account holder's legitimacy and expertise*, "Public Management Review", 2021, nr 12, doi: 10.1080/14719037.2020.1751254.

Romzek B.S., Dubnick M.J., *Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy*, "Public Administration Review", 1987, nr 3, doi: 10.2307/975901.

Ruksza P., *Instytucja wotum zaufania w świetle rozwiązań ustrojowych*, „Prawo i Więź", 2025, nr 2, doi: 10.36128/PRIW.VI55.877.

Schedler A., *Conceptualizing accountability* [w:] *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* red. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, Boulder 1999.

Schillemans T. [i in.], *Understanding felt accountability: The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government*, "Governance", 2021, nr 3, doi: 10.1111/gove.12547.

Schillemans T., Busuioc M., *Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 2015, nr 1, doi: 10.1093/jopart/muu024.

Schillemans T., *The Public Accountability Review. A meta-analysis of public accountability research in six academic disciplines* (Working Paper), 2013. Utrecht: Utrecht University School of Governance, https://dspace.library.uu.nl (23.04.2023).

Setälä M., *On the problems of responsibility and accountability in referendums*, "European Journal of Political Research", 2006, nr 4, doi: 10.1111/j.1475-6765.2006.00630.x.

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).

Yin R.K., *Studium przypadku w badaniach naukowych: projektowanie i metody*, Kraków 2015.

Accountability – a beautiful theory and difficult practice (the case of the municipal executive accountability)

Abstract

This article's research problem is the relationships between the stages of the accountability process for the municipal executive (mayor). The study looks at the annual accountability procedure in Polish local government, which consists of a report, debate and vote of confidence in the mayor. It uses the classic accountability model and covers all reports, debates and votes of confidence in 14 municipalities during one term of office. The research methodology is a mixed approach to analyze the content of reports, the course of debates and the results of votes. The study found that neither the quality of the report nor the course of the debate had any impact on the outcome of the vote of confidence in the mayor; only the balance of power in the municipal council had an impact. The procedure under study does not improve the control of the municipal legislative or the residents over the mayor. The author recommends deconstruction of the accountability model.

Keywords: accountability, accountability model, local government, state-of-the-municipality report, vote of confidence