

Agnieszka PAWŁOWSKA 

Uniwersytet Rzeszowski
apawlowska@ur.edu.pl

Anna KOŁOMYCEW 

Uniwersytet Rzeszowski
akolomycew@ur.edu.pl

Bogusław KOTARBA 

Uniwersytet Rzeszowski
bokotarba@ur.edu.pl

WOTUM ZAUFANIA – REFERENDUM ODWOŁAWCZE – WYBORY

KOMPATYBILNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ MECHANIZMÓW ROZLICZALNOŚCI ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH (NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN W POLSCE)¹

ABSTRACT

Vote of Confidence – Recall Referendum – Elections: Compatibility and the Effectiveness of Accountability Mechanisms of Local Authorities (with the Example of Selected Municipalities in Poland)

In addition to elections and recall referendum, another method of holding local authorities accountable has been introduced in Poland – an annual report on the state of a local government unit and a debate on it – with the possible participation of residents – concluding with the granting or refusal to grant a vote of confidence in the local executive by the local legislative. The article addresses the issue of consistency of the results of the report and debate mechanism with the results of recall referenda and municipal elections. The research was based on the theory

¹ Badania w ramach projektu pt. *Rozliczalność władz lokalnych. Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, nr projektu 2022/45/B/HS5/00084.

of accountability, interpreted as a three-dimensional process whose components are information, discussion and consequences. A multiple case study was used as the main research method; the research was performed in 14 municipalities. The authors found that elections remain the most effective instrument of accountability. Recall referendums most often remain invalid due to a too low turnout, while the report and debate on the state of the municipality, and a possible lack of confidence do not always end with the next step – a resolution to hold a recall referendum of the mayor. However, in most of the cases examined, there was consistency in the results of these two or three accountability mechanisms.

Keywords: accountability, local executive, municipality, Poland

Słowa kluczowe: rozliczalność, lokalny organ wykonawczy, gmina, Polska

WSTĘP

W 2018 r., do ustroju prawnego i politycznego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wprowadzono nowy mechanizm rozliczalności władz publicznych. Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego, debata nad raportem na forum rady oraz głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu stanowią procedurę, która uzupełniła katalog sformalizowanych sposobów rozliczania władz publicznych w samorządzie, jakimi są: sprawozdanie z realizacji budżetu za poprzedni rok i głosowanie nad udzieleniem absolutorium organowi wykonawczemu, referendum odwoławcze oraz wybory powszechne. Jest to również praktyczne rozwiązanie, które doskonale odwzorowuje teoretyczny punkt widzenia na rozliczalność władz publicznych obecny w literaturze przedmiotu, szczególnie w pracach Marka Bovensa² oraz Gij-sa Jana Brandsma i Thomasa Schillemansa³. Pierwszy z nich interpretuje rozliczalność jako trójetapowy proces, drudzy zaś jako trójwymiarowe zjawisko. Wszyscy oni zgadzają się co do jego składowych – informacji, dyskusji i konsekwencji. Raport, debata nad raportem (dalej: raport i debata) oraz głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu odpowiadają tak rozumianej rozliczalności i mogą być badane zgodnie z ramami teoretycznymi zaproponowanymi przez powyższych autorów.

Pierwsze debaty nad raportami o stanie jednostek samorządu terytorialnego odbyły się w 2019 r., zakończenie wydłużonej kadencji ich organów wyborami w 2024 r. stwarza zaś okazję nie tylko do dokonania oceny skuteczności raportu i debaty jako narzędzia służącego rozliczeniu samorządowego organu wykonawczego, ale również do porównania konsekwencji jego zastosowania: w postaci udzielenia lub nieudzielenia

² M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468; tenże, *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 5, s. 946-967.

³ G.I. Brandsma, T. Schillemans, *The Accountability Cube: Measuring Accountability*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2013, vol. 23, no. 4, s. 953-975.

wotum zaufania organowi wykonawczemu, z rezultatami referendum odwoławczych oraz wynikiem ostatnich wyborów. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie poziomu spójności rezultatów mechanizmu rozliczalności, jakim jest raport, debata i głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania, z rezultatami referendum oraz wyborów burmistrzów⁴.

Cel artykułu wskazuje na ograniczenie badań do organów samorządowych na poziomie gminy. Wprawdzie ustawodawca nałożył obowiązek corocznego przeprowadzania procedury raportu i debaty także na organy samorządowe powiatu i województwa, jednak ich ustrój, przypominający ustrój parlamentarno-gabinetowy, determinuje też wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania kolegialnemu organowi wykonawczemu wyłanianemu przez radę powiatu i sejmik województwa. Nieudzielenie wotum zaufania zarządowi (powiatu lub województwa) jest mało prawdopodobne, a jeżeli nawet się zdarzy, to jego odwołanie wymaga większości co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. Ustrój organów samorządowych w powiecie i województwie czyni zatem z raportu i debaty mało skuteczne narzędzie rozliczenia władz publicznych.

Inaczej rzecz się ma z gminą, której ustrój przypomina system prezydencki, z wyraźnym rozdziałem personalnym i funkcjonalnym władzy wykonawczej i stanowiącej, z tym samym mandatem do ich sprawowania, pochodzącym bezpośrednio od mieszkańców. Do takiego ustroju wprowadzono mechanizm rozliczalności (głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania) zakotwiczony w ustroju parlamentarnym, co samo w sobie stanowi interesujące rozwiązanie. Wartość poznawcza badań nad tym mechanizmem rośnie dzięki większemu wpływowi mieszkańców na powoływanie (wybory bezpośrednie) i odwoływanie organu wykonawczego (w drodze referendum), a także częste sytuacje odmiennej proveniencji politycznej większości radnych i burmistrza. Wszystko to stanowiło silną przesłankę do zbadania mechanizmu raportu i debaty w samorządzie gminnym.

Niniejsze badania, mające charakter jakościowy, nie zostały poprzedzone sformułowaniem żadnej hipotezy/tezy. Nie tylko dlatego, że zasadniczo badania jakościowe tego nie wymagają. Również, a może przede wszystkim, dlatego, że nie ma mocnych przesłanek, by formułować hipotezy na temat zbieżności (lub rozbieżności) wyników głosowania radnych w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania oraz mieszkańców w sprawie odwołania organu wykonawczego w referendum lub w wyborach powszechnych. Jedyne założenie, jakie mogliśmy poczynić na początku badań, było takie, że zbieżność tych wyników jest tak samo prawdopodobna, jak ich rozbieżność.

Do badań wybrano 14 gmin⁵, posługując się trzema kluczowymi kryteriami: typ gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska i miasto na prawach powiatu), wielkość gminy

⁴ W dalszej części artykułu stosujemy pojęcie „burmistrz” dla określenia organu wykonawczego wszystkich typów gmin.

⁵ W dalszej części artykułu autorzy posługują się kodami gmin, co jest podyktowane koniecznością zachowania anonimowości osób, z którymi w kolejnej fazie projektu badawczego, którego część rezultatów prezentuje niniejszy artykuł, zostały przeprowadzone wywiady. Szczegółowe dane dotyczące metodologii badań oraz wybrane dane zgromadzone podczas realizacji projektu zostały udostępnione w repozytorium ZENODO pod adresem <https://zenodo.org/records/14509801>.

(do 20 000 mieszkańców i powyżej 20 000 mieszkańców) i większość w radzie (popierająca organ wykonawczy, w opozycji do organu wykonawczego), oraz kryteriami pozwalającymi na replikację przypadków na podstawie założeń teoretycznych (różne warunki charakteryzujące debaty i ich konsekwencje). Wyniki badań jakościowych zostały poddane kodowaniu, co w niniejszym artykule ułatwia ich percepcję, w przyszłości zaś pozwoli na przeprowadzenie jakościowej analizy porównawczej (QCA).

Porządek dalszej części artykułu jest następujący: w pierwszej kolejności zostaną przedstawione ramy teoretyczne badań – sposoby definiowania i typologizacji rozliczalności władz publicznych oraz proponowane przez badaczy ramy analizy tego zjawiska. Następnie omówione zostaną trzy mechanizmy rozliczalności stanowiące przedmiot zainteresowania autorów artykułu, tj. wybory, referendum odwoławcze oraz raport i debata, a także metodologia badań oraz ich wyniki. Artykuł zamykają wnioski z badań.

ROZLICZALNOŚĆ WŁADZ PUBLICZNYCH – RAMY TEORETYCZNE BADAŃ

Wywodzący się z kultury anglosaskiej termin „rozliczalność” (ang. *accountability*) w szerokim znaczeniu oznacza mechanizm odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi⁶. Wielowymiarowość tego pojęcia dobrze widać przez pryzmat języka angielskiego, w którym wyróżnia się odpowiedzialność: 1) *responsibility* – w sensie prawnym; 2) *answerability* – jako reagowanie na potrzeby społeczne; oraz 3) *accountability* – jako relację, w której jeden podmiot (osoba lub organizacja) jest rozliczany za wykonywanie usług przez inny podmiot tej relacji⁷.

Brak wyraźnie oznaczonego zakresu pojęciowego powoduje, że w dyskursie politycznym i naukowym „rozliczalność” pełni funkcję pojęcia parasolowego i obejmuje m.in. przejrzystość, słuszość (ang. *equity*), efektywność, zdolność reagowania, odpowiedzialność, uczciwość, responsywność i sterowalność⁸. Rozliczalność w tak szerokim ujęciu jest bardziej koncepcją oceniającą niż analityczną, gdyż każdy z przytoczonych elementów (każda z cech) wymaga daleko idącej operacjonalizacji, w dodatku różnych elementów nie można mierzyć przy użyciu tej samej skali. Ponadto niektóre elementy, takie jak np. przejrzystość, są dla rozliczalności ważne, ale nie mają dla niej charakteru

⁶ Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1, s. 61.

⁷ B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability*, [w:] *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, ed. J.M. Shafritz, Boulder 1998, za: A. Pawłowska, *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2.

⁸ M. Bovens, *Analysing and Assessing...*, s. 449; J. Koppel, *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*, „Public Administration Review” 2005, vol. 65, no. 1, s. 94; por. K. Kobielska, *Rozliczalność jako zasada dobrego rządzenia*, [w:] *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, red. K. Kobielska, A. Lisowska, Bydgoszcz 2014, s. 134.

konstytucyjnego, inne z kolei, np. responsywność, są bardziej wartościujące niż analityczne. Szerokie ujmowanie rozliczalności zbliża ją do oceny zdolności reagowania na preferencje i oczekiwania oraz do poczucia odpowiedzialności – chęci działania w sposób przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy⁹.

Jak zauważył M. Bovens, jeżeli rozliczalność ma się odnosić do praktyki i być mechanizmem rozliczania, a nie tylko kolejnym politycznym hasłem, to należy postrzegać ją (podobnie jak u Barbary S. Romzek i Melvina J. Dubnicka) jako relację między aktorem – podmiotem publicznym wykonującym określone zadania, podejmującym działania – a forum, tj. 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 jest negatywna¹⁰.

Termin „rozliczalność” wykazuje związki z innym podobnym – „kontrola”. Zwłaszcza w Polsce, zarówno w literaturze¹¹, jak i w praktyce¹², odwoływanie się do tej kategorii jest bardziej popularne. Należy jednak zwrócić uwagę, że co do zasady, rozliczalność jest mechanizmem stosowanym *ex post*, kontrola natomiast może być prowadzona w trakcie realizacji zadań objętych kontrolą. Ponadto w obu przypadkach inaczej wyglądają sankcje. Rozliczalność wiąże się z koniecznością ujęcia ich w konkretne procedury, inaczej niż w przypadku kontroli – nawet gdy pociągnięcie kontrolowanego do odpowiedzialności za naruszenie reguł ustalonych w przepisach prawa jest możliwe, to odbywa się nie w ramach kontroli, ale poza nią, jako jej skutek. Odpowiedzialność za domniemane naruszenie prawa nie czyni z samego prawa mechanizmu rozliczalności¹³. Stąd też, jak zauważył M. Bovens, *rozliczalność jest formą kontroli, ale nie wszystkie formy kontroli są mechanizmem rozliczalności*¹⁴.

We współczesnych państwach demokratycznych mamy do czynienia z dużą liczbą podmiotów podejmujących różnorakie działania w sferze publicznej, w tym politycznej. Podmioty te należałoby rozliczać z punktu widzenia realizacji oczekiwań obywateli. Podobnie istnieje wiele forów, na których i przed którymi takie rozliczenie może/ powinno nastąpić. Nakładając na to złożoność wzajemnych relacji oraz różnorodność instrumentów rozliczania, zderzamy się z koniecznością uporządkowania systemów

⁹ M. Bovens, *Analysing and Assessing...*, s. 450.

¹⁰ *Tamże*.

¹¹ Por. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004; J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2012; P. Walczak, *Rodzaje i kryteria kontroli*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005; D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007; B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.

¹² Znamienne jest, że w ustawie wprowadzającej wymóg przygotowywania raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego i przeprowadzania nad nim debaty pojawia się wyłącznie pojęcie kontroli, mimo że wymagana procedura wypełnia warunki rozliczalności.

¹³ R. Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, London 2003, s. 18 i nn.

¹⁴ M. Bovens, *Analysing and Assessing...*, s. 454.

rozliczalności. Klasycznym ujęciem jest propozycja B.S. Romzek i M.J. Dubnicka. Autorzy ci posłużyli się kryteriami źródeł kontroli, wyróżniając kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną, oraz stopniem (siłą) kontroli nad działaniami aktorów, który może być niski lub wysoki. Zabieg ten pozwolił wyróżnić cztery systemy rozliczalności¹⁵:

1. Biurokratyczny – rozliczalność wewnętrzna z wysokim stopniem kontroli. System jest oparty na hierarchii, priorytety organizacji są ustalane przez jej kierowników, którym podlegają urzędnicy – wykonawcy. Relacje pomiędzy nimi są zorganizowane i usankcjonowane, a wykonawcy nie kwestionują konieczności realizacji poleceń.
2. Prawny – rozliczalność zewnętrzna z wysokim stopniem kontroli. Relacje zachodzą pomiędzy podmiotem spoza organizacji a członkami tej organizacji, na których podmiot zewnętrzny może nakładać sankcje.
3. Zawodowy – rozliczalność wewnętrzna z niskim stopniem kontroli. Kontrola nad działaniami organizacji powierzana jest ekspertom – pracownikom posiadającym specjalistyczną wiedzę. Istotą tego systemu jest zaufanie do fachowej wiedzy w ramach organizacji.
4. Polityczny – rozliczalność zewnętrzna z niskim stopniem kontroli. Charakteryzuje ją responsywność urzędników wybranych przez ogół społeczeństwa, którzy reagują na jego oczekiwania.

Przytoczona typologia nie jest jedyną, jaką sformułowano¹⁶. Z punktu widzenia niniejszego opracowania przydatne jest przywołanie podziału rozliczalności na społeczną, publiczną oraz polityczną. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z relacjami zachodzącymi między instytucjami publicznymi a obywatelami, przede wszystkim organizacjami społecznymi i grupami interesariuszy. Ten typ rozliczalności opiera się bardziej na poczuwaniu się „rozliczanych” do przedstawienia sprawozdania z działalności i uzasadnienia swojego postępowania niż na obowiązku poddania się ocenie. Poza tym interesariusze nie dysponują możliwością nakładania sankcji, a ocena działalności instytucji ma charakter bardziej symboliczny niż faktyczny. Rozliczalność publiczna postrzegana jest bardziej jako nieformalna, ale bezpośrednia odpowiedzialność przed opinią publiczną w wyborach lub innej prawnie usankcjonowanej procedurze, która może zakończyć się odwołaniem aktora¹⁷. Rozliczalność publiczna i polityczna stanowią część tego samego procesu i są komplementarne¹⁸. Cechą odróżniającą jest typ forum dokonującego oceny. W przypadku rozliczalności politycznej będą to przede wszystkim organy przedstawicielskie.

Wyróżnienie rozliczalności społecznej, publicznej i politycznej jest pomocne w analizie rozliczalności władz jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnieniem

¹⁵ B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, „Public Administration Review” 1987, vol. 47, no. 3, s. 228-229.

¹⁶ Por. M. Bovens, *Analysing and Assessing...*; A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, „Accounting, Organizations and Society” 1995, vol. 20, no. 2/3; J. Steffek, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, „Ethics & International Affairs” 2010, vol. 24, no. 1.

¹⁷ A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability...*, s. 225-226.

¹⁸ Tamże.

jest podwójna rola odgrywana przez członków organów przedstawicielskich – radnych gmin, powiatów oraz sejmików województw. Radni, rozliczając organ wykonawczy, stanowią forum i tym samym wpisują się w rozliczalność polityczną. Sami jednak również są rozliczani przez społeczność (przede wszystkim w wyborach), która udzieliła im mandatu. W tym przypadku występują w roli aktora i podlegają rozliczalności publicznej. Niezależnie od tych dwóch sytuacji radni są również mieszkańcami i uczestniczą w procesach rozliczalności społecznej.

Mimo występowania pewnych różnic w definiowaniu rozliczalności, jak również konstruowania różnych jej typologii, istnieją pewne wspólne dla wszystkich ujęć cechy rozliczalności, zwłaszcza jeżeli chodzi o rozliczalność polityczną i publiczną. Można je uznać za cechy 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 ono negatywną ocenę¹⁹.

Spełnienie tych warunków jest możliwe w sytuacji zinstytucjonalizowania mechanizmu rozliczalności i stworzenia narzędzia w postaci prawnie usankcjonowanych procedur. Dopiero w takich warunkach możliwa jest praktyczna realizacja idei rozliczalności. W państwach demokratycznych istnieją takie procedury, zwłaszcza gdy chodzi o rozliczalność polityczną i publiczną, przy czym w tym drugim przypadku dotyczy to przede wszystkim systemów wyborczych, umożliwiających alternację władzy i zastosowanie przez obywateli sankcji wobec rządzących, którzy nie spełnili oczekiwań. Możliwa jest również instytucjonalizacja rozliczalności w innych obszarach życia publicznego. Przykładem jest polska ustawowa regulacja, wprowadzająca narzędzie rozliczalności władz publicznych do systemu samorządu terytorialnego.

INSTRUMENTY ROZLICZALNOŚCI WŁADZ LOKALNYCH W POLSCE

Zinstytucjonalizowanymi instrumentami umożliwiającymi obywatelom rozliczanie władz lokalnych w Polsce są wybory (wybory bezpośrednie organów stanowiących i organu wykonawczego w gminie), referendum odwoławcze (organów stanowiących i gminnego organu wykonawczego, przeprowadzane na wniosek mieszkańców gminy oraz rady gminy w odniesieniu do organu wykonawczego), procedura udzielenia absolutorium (nie jest ona jednak przedmiotem zainteresowania autorów) oraz procedura udzielenia wotum zaufania. Ostatni z instrumentów został wprowadzany 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) i stanowi

¹⁹ M. Bovens, *Analysing and Assessing...*, s. 451.

element złożonej procedury rozliczenia organu wykonawczego, w której kluczowe znaczenie ma rada gminy; w procedurze uczestniczą również mieszkańcy.

Wspomniane instrumenty wykorzystywane są w innych okolicznościach i mają odmienny charakter. Dwa pierwsze zaliczane są do form demokracji bezpośredniej. Ustawa o samorządzie gminnym wprost wskazuje, że na szczeblu lokalnym *[m]ieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy*²⁰. Pozostałe dwa instrumenty mają charakter pośredni.

Wybory są najpowszechniejszym instrumentem pozwalającym obywatelom rozliczyć lokalne władze. W akcie wyborczym mieszkańcy mogą wyrazić aprobatę dla dotychczasowych działań władz i udzielić im kredytu zaufania, wybierając je na kolejną kadencję, bądź pokazać swoje niezadowolenie z dotychczasowych działań i ze sposobu sprawowania władzy, nie oddając głosu na inkumbentów²¹. Wybory jako mechanizm bezpośredniego rozliczenia władz lokalnych przez obywateli mają swoje słabości, którymi są – zdaniem Bernarda Manina, Adama Przeworskiego i Susan C. Stokes – ograniczona wiedza obywateli o działaniach władz, co może wpływać na ich decyzje dotyczące poparcia kandydatów; periodiczność, która ogranicza możliwość rozliczenia decydentów za złożone obietnice i działania podejmowane w ciągu kilku lat; oraz kampania wyborcza, stronnictwa i często obfitująca w treści nieoparte na rzetelnej informacji. Jednocześnie coraz powszechniejszy w wielu państwach bezpośredni wybór organu wykonawczego na szczeblu lokalnym²² powoduje, że wybory uważane są obecnie za skuteczniejszy mechanizm rozliczalności niż wcześniej. Zdaniem Andrei Colombo i Ilana Tojero konkurencyjność wyborów bezpośrednich sprawia, że obywatele są lepiej informowani przez samych kandydatów o posiadanych kompetencjach do sprawowania władzy, planowanych działaniach oraz zobowiązaniach wyborczych²³. Analizując wyniki frekwencji w wyborach samorządowych w Polsce, można zauważyć, że od 2002 r., czyli od czasu wprowadzenia bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w gminach, udział obywateli w wyborach się zwiększa (zwłaszcza w II turze)²⁴.

Kolejnym z mechanizmów rozliczalności władz lokalnych jest referendum odwoławcze. Aktem normatywnym stanowiącym obecnie podstawę przeprowadzenia

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024, poz. 609, art. 11 ust. 1.

²¹ B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, *Elections and Representation*, [w:] *Democracy, Accountability, and Representation*, eds A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin, Cambridge 1999, s. 29.

²² H.O. Larsen, *Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion?*, [w:] *Local Government at the Millenium*, eds J. Caulfield, H.O. Larsen, Opladen 2002, s. 111-112; S. Kukovič, C. Copus, M. Haček, A. Blair, *Direct Mayoral Elections in Slovenia and England: Traditions and Trends Compared*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2015, vol. 13, no. 3, s. 693-714.

²³ A. Colombo, I. Tojerow, *Appointed or Elected? How Mayoral Accountability Impacts the Provision of Policing*, IZA DP No. 13961, Discussion Paper Series, 2020, s. 4, [online] <https://docs.iza.org/dp13961.pdf>, 14 V 2024.

²⁴ Frekwencja w II turze wyborów samorządowych w latach 2002-2024: 2002 – 35,02%, 2006 – 39,56%, 2010 – 35,31%; 2014 – 39,97%; 2018 – 48,83%, 2024 – 44,06%. Dane na podstawie: PKW, [online] <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne>, 14 V 2024.

referendum lokalnego jest Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985). Ustawa ta reguluje zakres przedmiotowy spraw poddawanych pod rozstrzygnięcie w referendum lokalnym (art. 2 ust. 1 i art. 7). Od 2002 r. możliwe jest odwołanie organu wykonawczego gminy w drodze referendum.

Referenda odwoławcze nie występują we wszystkich państwach charakteryzujących się rozwiniętym systemem samorządu. Ponadto rozwiązania prawne w zakresie referendum odwoławczego cechują się silnym zróżnicowaniem, co z kolei utrudnia ich porównanie i ocenę efektywności jako narzędzia rozliczalności władz²⁵. Niemniej badacze są zgodni, iż jest to mechanizm umożliwiający rozliczanie władz. Analizują go natomiast raczej jako formę demokracji bezpośredniej bądź jako demokratyczną innowację²⁶.

Okoliczności towarzyszące wprowadzeniu referendum odwoławczego do porządku prawnego i politycznego wiązały się na ogół z utratą zaufania do systemu partyjnego, politycznego i mechanizmów demokracji przedstawicielskiej²⁷. Zdaniem Yaniny Welp referendum częściej jest wykorzystywane w sytuacjach silnej polaryzacji politycznej bądź skandali i okoliczności ułatwiających mobilizację społeczną²⁸. Zaletą referendum odwoławczego jest możliwość jego zastosowania w celu rozliczenia władz publicznych w dowolnym czasie, bez czekania na kolejne wybory, i jak określa go Y. Welp, stanowi „wentyl bezpieczeństwa”, który może zadziałać w każdym momencie, gdy wybrani przedstawiciele zawiodą swoich wyborców²⁹. Zdaniem Frederika Springera, Marcusa Kleina i Christopa Kühlinga referendum odwoławcze jako mechanizm rozliczalności zwiększa wśród wyborców – teoretycznie mogących w każdej chwili odwołać wybrane go polityka – poczucie bycia reprezentowanym³⁰.

Referendum odwoławcze ma również wady, do których należą: a) ograniczenie niezależności decyzyjnej władz, co skutkuje podejmowaniem decyzji motywowanych obawą o utratę stanowiska, a nie racjonalnością i dobrem całej społeczności lokalnej; b) brak zainteresowania objęciem urzędu, z którego w każdej chwili można zostać odwołanym; c) instrumentalne wykorzystywanie referendum odwoławczego w celach politycznych; d) wysokie koszty i skomplikowane procedury tego przedsięwzięcia; e) rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji i eskalowanie konfliktów; f) tworzenie atmosfery ciągłej kontroli i nieustannego patrzenia politykom na ręce. Ponadto

²⁵ Y. Welp, *Recall Elections*, [w:] *Complementary Democracy: The Art of Deliberative Listening*, eds M. Qvortrup, D. Vancic, Berlin–Boston 2022, s. 50, 54; B. Geissel, S. Jung, *Recall in Germany...*, s. 1360.

²⁶ Badaniem referendum odwoławczego zajmowali się m.in. M. L. Smith, *The Local Recall Revisited: An Old Tool for Inclusive and Effective Participation in New Democracies*, [w:] *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?*, eds B. Geissel, M. Joas, Opladen–Berlin–Toronto 2013, s. 199–200; B. Geissel, S. Jung, *Recall in Germany...*

²⁷ F. Springer, M. Klein, C. Kühling, *Do Recall Elections Undermine Political Support? Insights from the Recall of the Mayor of Frankfurt in 2022*, „German Politics” 2024, s. 4.

²⁸ Y. Welp, *Recall Elections...*, s. 56; por. M. Qvortrup, *Referendums as Complementary Democracy*, [w:] *Complementary Democracy...*, s. 81.

²⁹ Y. Welp, *Recall Elections ...*, s. 56–57.

³⁰ F. Springer, M. Klein, C. Kühling, *Do Recall Elections...*, s. 3.

referendum może podważać zaufanie do całego systemu politycznego i przyczyniać się do sytuacji, w której kampania polityczna ma charakter permanentny³¹.

Od inicjatora referendum odwoławczego zależy, czy jest ono formą rozliczalności politycznej, czy publicznej. W większości państw inicjatywa w referendum odwoławczym należy wyłącznie do obywateli (tzw. referendum odwoławcze bezpośrednie). Państwa, w których referendum odwoławcze na szczeblu subpaństwowym jest inicjowane przez inne podmioty – organy stanowiące (tzw. referendum odwoławcze pośrednie) – są nieliczne³². W Polsce możliwe są oba rozwiązania. Inicjatywę referendalną ustawodawca przyznał organom stanowiącym gmin i mieszkańcom. Zgodnie z art. 5 ustawy o referendum lokalnym istnieje możliwość odwołania (przed końcem kadencji) w procedurze referendum zarówno organu stanowiącego, jak i organu wykonawczego gminy. Z tym, że organ stanowiący gminy może zostać odwołany wyłącznie z inicjatywy mieszkańców (art. 5 ust. 1), a organ wykonawczy – na wniosek mieszkańców lub organu stanowiącego (art. 5 ust. 1 pkt. 1b). W ustawie wskazano wprost dwa powody podjęcia przez organ stanowiący uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, tj. nieudzielenie organowi wykonawczemu absolutorium (art. 28a)³³ oraz nieudzielanie organowi wykonawczemu wotum zaufania w dwóch kolejnych latach (art. 28aa). O ile nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (28a ust. 1), o tyle nieudzielenie wotum zaufania w dwóch kolejnych latach może skutkować podjęciem uchwały o przeprowadzeniu takiego referendum (28 aa ust. 10). Uchwała w tej sprawie podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (art. 28a ust. 5). Ponadto ustawodawca przewidział możliwość przeprowadzenia referendum odwoławczego z innej przyczyny niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub wotum zaufania, jest to jednak możliwe jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady (art. 28b ust. 1), a uchwała jest podejmowana większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady (art. 28b ust. 4).

Ustawa o referendum lokalnym szczegółowo reguluje terminy i sposób organizacji referendum (art. 9). Z kolei w przypadku referendum inicjowanego przez mieszkańców gminy procedura jest bardziej złożona i składa się z następujących etapów: 1) z wnioskiem występuje co najmniej pięciu mieszkańców posiadających prawo wyborcze do organu stanowiącego³⁴ bądź statutowa struktura partii politycznej³⁵, bądź organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną; 2) powiadomienie organu wykonawcze-

³¹ Y. Welp, *Recall Elections...*, s. 57; Y. Welp, J. Rey, *Recall Referendum and Democracy an Analysis of Recent Experiences in Bogota and Lima*, „Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 2015, vol. 2, s. 75; F. Springer, M. Klein, C. Kühling, *Do Recall Elections...*, s. 3-4.

³² B. Geissel, S. Jung, *Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation*, „Democratization” 2018, vol. 25, no. 8, s. 1359-1360.

³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie...

³⁴ P.J. Uziębło, *Art. 11*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

³⁵ Biorąc pod uwagę, że w przypadku referendum z inicjatywy mieszkańców wnioskodawcą może być partia polityczna, trudno ocenić, czy w takiej sytuacji referendum odwoławcze jest formą rozliczalności publicznej, czy politycznej.

go o złożeniu wniosku; 3) upowszechnienie (na koszt inicjatora) informacji o zamierzonym referendum; 4) zebranie podpisów pod wnioskiem o referendum w terminie 60 dni od powiadomienia³⁶. Etap ten budzi najwięcej kontrowersji nie tylko w Polsce³⁷; zdaniem Piotra Uziębły jest polem do nadużyć w zakresie gromadzenia liczby podpisów wymaganej prawem³⁸.

Generalnie do uznania referendum lokalnego za ważne niezbędny jest udział w nim co najmniej 30% uprawnionych do głosowania (art. 55 ust. 1)³⁹. W przypadku referendum odwoławczego konieczny jest jednak udział w referendum 3/5 liczby wyborców uczestniczących w wyborach danego organu (art. 55 ust. 2)⁴⁰. Zmiany w tej kwestii zostały wprowadzone do ustawy o referendum lokalnym w 2005 r. wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym⁴¹. Obowiązujący do tego czasu próg 30% uprawnionych do głosowania był uważany za zbyt niski w stosunku do poważnych następstw referendum odwoławczego. W konsekwencji powiązano próg frekwencji przesądzającej o ważności referendum z frekwencją w wyborach do danego organu⁴².

Matt Qvortrup uważa referendum za instrument, który może jedynie uzupełniać formy demokracji przedstawicielskiej, ale z pewnością nie stanowi dla niej alternatywy. W przekonaniu autora to „konserwatywna” instytucja, która w gruncie rzeczy nie pozwala rozstrzygać obywatelom o ważnych dla nich sprawach ani też inicjować nowych kwestii, a jedynie opowiedzieć się za rozstrzygnięciem poddanym już dyskusji publicznej lub przeciw niemu⁴³. Referendum odwoławcze z inicjatywy obywateli może być jednak skutecznym instrumentem rozliczania władz lokalnych. Już sama obecność takiego rozwiązania w przepisach prawa jest czynnikiem „dyscyplinującym” lokalne władze, które mają świadomość, że działając niezgodnie z interesem społeczności lokalnej, mogą zostać rozliczone jeszcze przed upływem kadencji.

Głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu jest ostatnim etapem złożonej procedury: raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego (w niniejszym artykule koncentrujemy się na gminie) i debaty nad nim. Wotum zaufania jest wyrazem akceptacji organu stanowiącego dla byłych i przyszłych działań organu wykonawczego. W tym sensie jest to z jednej strony forma rozliczalności politycznej. Z drugiej strony, mogą w niej uczestniczyć mieszkańcy, co nadaje jej walor rozliczalności publicznej i czyni z niej mechanizm hybrydowy.

Zgodnie z art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym, do 31 maja organ wykonawczy jest zobowiązany do przedstawienia organowi stanowiącemu raportu o stanie jednostki

³⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985, art. 11-14a.

³⁷ B. Geissel, S. Jung, *Recall in Germany...*, s. 1360.

³⁸ P.J. Uziębło, *Art. 11...*

³⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym...

⁴⁰ *Tamże*.

⁴¹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2005, nr 175, poz. 1457, art. 3.

⁴² T. Zakrzewski, *Referendum lokalne. Czas na reformę*, Warszawa 2020, s. 10.

⁴³ M. Qvortrup, *Referendums as Complementary...*, s. 64-65.

samorządowej. Jak wskazują Marta Bokiej-Karciarz i Mateusz Karciarz, nazwa „raport o stanie JST (gminy)” jest myląca, bo ustawodawca wprost wskazał, że *raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego* (art. 28aa ust. 2)⁴⁴. Tym samym raport stanowi podstawę do rozliczenia organu wykonawczego. Raport jest rozpatrywany podczas posiedzenia rady gminy, które poświęcone jest również rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu gminy za poprzedni rok i głosowaniu w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Przy czym raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności, podjęcie uchwały w sprawie absolutorium jest poprzedzone podjęciem uchwały w sprawie wotum zaufania⁴⁵.

Zdaniem Danuty Biniasz-Celki raporty na temat stanu jednostek samorządu terytorialnego funkcjonowały w niektórych jednostkach samorządowych przed 2018 r. Były zróżnicowane, nie zawsze upubliczniane i wynikały z woli władz danej gminy⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że były raczej elementem polityki informacyjnej władz lokalnych, a nie częścią złożonej procedury rozliczalności, która od 2018 r. może skutkować udzieleniem lub nie wotum zaufania, a nawet inicjatywą w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy. Zdaniem Waldemara Witalca raport jest elementem kontroli, zgodnie z przepisami sprawowanej przez radę gminy nad organem wykonawczym. Słabością tego rozwiązania jest jednak brak jasnych kryteriów, na podstawie których rada ma ocenić raport przedłożony przez organ wykonawczy⁴⁷.

Ustawodawca, wprowadzając nowe rozwiązanie, określił tylko, i w dodatku dość ogólnikowo, zakres tematyczny raportu. Jednocześnie dopuścił możliwość doprecyzowania zakresu przedmiotowego raportu przez organ stanowiący gminy w formie uchwały (art. 28aa ust. 3 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Raport jest upubliczniany, a podczas posiedzenia rady gminy odbywa się nad raportem debata, w której mają prawo uczestniczyć – z możliwością zabrania głosu – także mieszkańcy. Udział mieszkańców został jednak uzależniony od zebrania wymaganej liczby podpisów (w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 20 podpisów, w gminie powyżej 20 000 mieszkańców zaś – co najmniej 50) i przedłożenia ich przewodniczącemu rady gminy najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień sesji rady. Poza tym ustawodawca ograniczył liczbę mieszkańców uczestniczących w debacie do 15. O ewentualnym zwiększeniu liczby mieszkańców gminy zabierających głos w debacie decyduje rada (28 aa ust. 8).

Debatę nad raportem kończy głosowanie rady nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania. Uchwała w tej sprawie jest podejmowana bezwzględnie

⁴⁴ M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Rozdział I. Pojęcie, istota i cel raportu*, [w:] M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019.

⁴⁵ Por. S. Bułajewski, *A Vote of Confidence for a Commune Head (Mayor, City President) in the Jurisprudence of Administrative Courts*, „Journal of Modern Science” 2022, vol. 49, no. 2, s. 350-368.

⁴⁶ D. Biniasz-Celka, *Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, t. 31, nr 3, s. 101.

⁴⁷ W. Witalc, *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 9, s. 13-16.

większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania (art. 28aa ust. 9). Nieudzielenie wotum zaufania w dwóch kolejnych latach może skutkować podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy (art. 28aa ust. 10). Inicjatywa referendalna rady gminy w związku z nieudzieleniem wotum zaufania jest zatem opcjonalna.

Na koniec warto dodać, że autorzy niniejszego artykułu nie odnaleźli w literaturze naukowej, aktach normatywnych, a także w praktyce politycznej innych państw podobnego mechanizmu rozliczalności organów władz samorządowych. Przygotowywanie i upowszechnianie raportów o stanie gminy – a w istocie o zdarzeniach, które na ten stan się składają (np. o finansach gminnych, realizacji usług publicznych, środowisku naturalnym) – jest podejmowane dobrowolnie albo obowiązkowo przez organy gminne w niektórych państwach (np. Włochy⁴⁸). Także treść tych raportów może być przedmiotem dyskusji na forum rady gminy z udziałem mieszkańców lub też specjalnie w tym celu organizowanych spotkaniach. Nie skutkuje to jednak tak poważnymi konsekwencjami, jak te przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym w Polsce. Coroczne głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania gminnemu organowi wykonawczemu także jest rozwiązaniem niespotykanym w innych państwach. Co prawda znane są przypadki udzielania wotum nieufności lokalnemu organowi wykonawczemu (np. w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii lub Stanach Zjednoczonych), może mieć ono również umocowanie prawne (np. w Indiach). Nie jest jednak to tak złożona i sformalizowana procedura i częściej ma ona konsekwencje symboliczne, a nie faktyczne (w postaci usunięcia burmistrza z urzędu).

METODOLOGIA BADAŃ

Dla objętych badaniem instrumentów rozliczalności władz lokalnych istnieją jednokowe, dla każdego z ich rodzajów, regulacje prawne. Stąd też przyczyny ewentualnych różnic w sposobie korzystania z nich, osiągniętych rezultatów i skuteczności muszą tkwić w lokalnych uwarunkowaniach, w określonym kontekście charakterystycznym dla konkretnych gmin. W takiej sytuacji za adekwatną metodę badawczą uznano wielokrotne studium przypadku i nadano mu wiodący charakter. Metoda ta służy do analizy konkretnych zdarzeń lub zjawisk z uwzględnieniem właśnie ich kontekstu⁴⁹. Replikacji dokonano na podstawie założeń teoretycznych, przyjmując, że istnieją obiektywne

⁴⁸ *Local Governments in the Digital Era: Looking for Accountability*, eds B. Cuadrado-Ballesteros, I.M. García-Sánchez, New York 2017.

⁴⁹ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 70; J. Hartley, *Case Study Research*, [w:] *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, eds C. Cassell, G. Symo, Thousand Oaks 2004, s. 323, za: A. Kozuch, I. Marzec, *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2014, nr 2, s. 33; R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, przeł. J. Gilewicz, Kraków 2015, s. 48-49.

czynniki, które wpływają na przebieg i efekty zarówno debat nad raportami o stanie gminy, jak i referendum odwoławczych i wyborów. 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: a) odmienne systemy wyborcze, wpływające na rywalizację polityczną, i b) specyfikę więzi społecznych i interakcji pomiędzy władzami gminy a społecznością lokalną; 3) formalny układ sił między organami gmin, wykonawczym i stanowiącym, pochodzącymi z wyboru bezpośredniego (większość w radzie gminy popiera burmistrza lub jest w opozycji do niego).

Biorąc pod uwagę wymienione kryteria, badanie przeprowadzono w gminach:

1. do 20 000 mieszkańców, w których wybory odbywają się w systemie większościowym:
 - a) gminy wiejskie – w których większość w radzie popiera burmistrza (jeden przypadek) oraz w których większość w radzie jest w opozycji do burmistrza (jeden przypadek);
 - b) gminy miejsko-wiejskie – jw. (dwa przypadki);
 - c) miasta – jw. (dwa przypadki);
2. gminy powyżej 20 000 mieszkańców, w których wybory odbywają się w systemie proporcjonalnym:
 - a) gminy wiejskie, w których większość w radzie popiera burmistrza (jeden przypadek) oraz w których większość w radzie jest w opozycji do burmistrza (jeden przypadek);
 - b) gminy miejsko-wiejskie – jw. (dwa przypadki);
 - c) miasta – jw. (dwa przypadki);
 - d) miasta na prawach powiatu – jw. (dwa przypadki).

Uwzględnienie możliwych kombinacji cech/kryteriów wymagało przeprowadzenia 14 studiów przypadku.

W drugim etapie wyłaniania jednostek analizy katalog kryteriów rozszerzono o kolejne, gdyż każda z polskich gmin spełnia kryteria zastosowane w pierwszym etapie; tj. jest gminą wiejską, miejsko-wiejską lub miejską / miastem na prawach powiatu oraz ma określoną liczbę mieszkańców, która z kolei determinuje system wybierania jej organów. W każdej z nich w wyniku wyborów ukształtował się również w radzie gminy określony układ sił, którego wynikiem było popieranie organu wykonawczego przez większość w radzie lub pozostawanie wobec niego w opozycji. Zastosowanie dodatkowych kryteriów z jednej strony wykluczyło przypadkowość, z jaką mielibyśmy do czynienia w sytuacji dowolnego nielosowego wyboru gminy z określonej puli (spełniającej przyjęte w pierwszym etapie kryteria), z drugiej zaś umożliwiło taki dobór jednostek analizy, który zwiększał prawdopodobieństwo uzyskania wartościowych danych z punktu widzenia założonych celów badawczych i uzasadniał replikację przypadków na podstawie założeń teoretycznych (tych, które autorzy uznali za wywierające wpływ na przebieg i efekty debat). Jako dodatkowe kryteria przyjęto charakterystyczne cechy, w szerokim ujęciu badanych gmin, a w wąskim ja-kiegoś elementu będącego częścią procesu rozliczalności: raport – debata – głosowanie nad wotum zaufania – referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego.

W toku doboru gmin uwzględniono również dodatkową zasadę niezwiązaną z procedurą rozliczalności, tj. unikano koncentracji badanych jednostek na określonym obszarze kraju, ale z uwzględnieniem ekonomiczności badań, czyli zapobiegano jednocześnie ich zbyt niemu rozproszeniu.

Ponieważ autorzy sformułowali cel badawczy jako: wskazanie poziomu spójności rezultatów mechanizmu rozliczalności, jakim jest raport, debata i głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania, z rezultatami referendum odwoławczych oraz wyborów burmistrzów, które odbyły się w 2024 r., musieli sprawdzić:

1. czy nieudzielenie wotum zaufania organowi wykonawczemu w dwóch kolejnych latach zawsze skutkowało przeprowadzeniem referendum odwoławczego;
2. czy ocena organu wykonawczego wyrażona przez mieszkańców w referendum była zbieżna z negatywną oceną radnych wyrażoną jako nieudzielenie wotum zaufania organowi wykonawczemu;
3. czy ocena organu wykonawczego wyrażona przez mieszkańców w wyborach była zbieżna z negatywną oceną radnych wyrażoną jako nieudzielenie wotum zaufania organowi wykonawczemu.

Ponadto autorzy poczynili następujące założenia:

1. udział / brak udziału mieszkańców w debacie nie wpływa na wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu;
2. aktywność radnych podczas debaty mierzona czasem trwania debaty nie wpływa na wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu;
3. na wynik głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu ma wpływ układ sił w radzie gminy, tj. czy większość w niej mają radni wybrani z komitetu wyborczego burmistrza, czy też radni wybrani z innego lub innych komitetów.

WYNIKI BADAŃ

Zgodnie z przyjętą ramą teoretyczną, tj. ujęciem procesu rozliczalności jako trójwymiarowego zjawiska składającego się z informacji, dyskusji i konsekwencji, oraz zgodnie z metodologią badań opierającą się na studiach przypadku zebrano dane dotyczące raportów o stanie gmin wybranych do badania, debat nad tymi raportami oraz ich konsekwencji, które w niniejszym artykule zostały zdefiniowane szeroko jako:

- a) udzielenie lub nieudzielenie wotum zaufania organowi wykonawczemu przez radę gminy;
- b) wynik referendum gminnego w sprawie odwołania burmistrza, w przypadku nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach;
- c) wynik wyborów do organów samorządowych w 2024 r., które – w przypadku kandydowania burmistrza z poprzedniej kadencji – kończyły się ponownym wyborem lub przegraną tej osoby.

W związku z tak szeroko zdefiniowanymi konsekwencjami rozliczania organu wykonawczego przedstawione zostaną wyniki badań dotyczące debat nad raportami oraz wspomnianych konsekwencji. Nie umniejsza to w żadnym razie znaczenia informacji przedkładanej radzie gminy i jej mieszkańcom w postaci raportu, jednak jej analiza wykracza poza cel i ramy niniejszego artykułu.

Na potrzeby artykułu dokonano pomiaru następujących warunków debaty, przypisując im wartość:

- udział mieszkańców w debacie (nie uczestniczyli – 0; uczestniczyli – 1);
- debata i czas jej trwania (brak debaty – 0; debata do 45 min – 0,25; debata 45-90 min – 0,75; debata powyżej 90 min – 1);
- większość w radzie (burmistrza – 0; opozycji – 1)⁵⁰;
- wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania (wotum udzielone – 0; wotum nieudzielone – 1).

Wyniki pomiarów oraz informacje o referendum i rezultat wyborów na urząd burmistrza miasta zostały przedstawione w tabeli 1.

Na 14 gmin wybranych do badania, w jednej (gmina L) debaty, z udziałem czy bez udziału mieszkańców, w ogóle się nie odbyły; w dwóch kolejnych (gminy NR i PU) debaty wprowadzie się odbyły, lecz bez udziału mieszkańców, w trzech zaś (gminy BR, I i ST) mieszkańcy uczestniczyli tylko w jednej debacie. Tylko w gminie BI wszystkie debaty odbyły się z udziałem mieszkańców. W pozostałych udział mieszkańców był nieregularny. Mieszkańców uczestniczących w debatach było od jednego do dziewięciu.

Na 70 posiedzeń poświęconych debacie nad raportem o stanie gminy, podczas 11 (15,7%) debaty nie odbyły się z racji braku zgłoszeń do zabrania głosu przez radnych. W 21 przypadkach (30%) debaty trwały krótko (do 45 min), w 15 przypadkach (21,4%) czas trwania debaty wahał się od 45 do 90 minut, a w 23 – debaty trwały ponad 90 min. Czas trwania debaty, a zatem również jej intensywność, jest związany z układem sił w radzie (tabela 2).

Na 15 debat trwających od 45 do 90 minut, osiem odbyło się w radach zdominowanych przez opozycję, w przypadku 23 debat trwających ponad 90 minut – 18 miało miejsce w radach, gdzie większość mieli również radni opozycyjni. Debaty, z jednym wyjątkiem, nie odbyły się na posiedzeniach rad zdominowanych przez zwolenników burmistrza; dwukrotnie więcej debat trwających do 45 minut odbyło się również w radach, gdzie organ wykonawczy miał większość.

⁵⁰ Wskazać należy, że warunek ten ma poważną wadę, jaką jest niemożność – na tym etapie badań – określenia ewentualnych „przepliwów” radnych „ze” stronnictwa burmistrza i „do” niego. Było to możliwe w jednym przypadku – gminy MO, w której na skutek ważnego i skutecznego referendum dotychczasowy burmistrz, który nie miał większości w radzie, stracił mandat i w wyniku przedterminowych wyborów mandat uzyskał dotychczasowy radny reprezentujący stronnictwo opozycyjne (większościowe) w radzie. Tym samym układ sił w radzie uległ zmianie.

Tabela 1. Warunki debat nad raportami o stanie gmin oraz konsekwencje procedury rozliczalności

Gmina	Debata nad raportem za dany rok	nor ^{a)}	tot ^{b)}	cmo ^{c)}	out ^{d)}	Referendum	Wynik wyborów w 2024 r.	Relacja między rozliczalnością polityczną (pol) a rozliczalnością publiczną (pub)
BB	BBd18	0	0,25	1	1	brak uchwały ws. przeprowadzenia referendum	Burmistrz przegrał w II turze	pol = pub
	BBd19	1	1	1	1			
	BBd20	1	1	1	1			
	BBd21	1	1	1	1			
	BBd22	1	1	1	1			
BI	BI d18	1	0,25	0	0	nd	Burmistrz został wy- brany w I turze	pol = pub
	BI d19	1	1	0	0			
	BI d20	1	1	0	0			
	BI d21	1	1	0	0			
	BI d22	1	1	0	0			
BR	BR d18	0	0,25	0	0	nd	Burmistrz przegrał w II turze	pol ≠ pub
	BR d19	0	0,75	0	0			
	BR d20	0	0,25	0	0			
	BR d21	0	0,75	0	0			
	BR d22	1	0,25	0	0			

Gmina	Debata nad raportem za dany rok	nor ^{a)}	rod ^{b)}	cmo ^{c)}	out ^{d)}	Referendum	Wynik wyborów w 2024 r.	Relacja między rozliczalnością polityczną (pol) a rozliczalnością publiczną (pub)
I	Id18	1	0,75	1	0	brak uchwały ws. przeprowadzenia referendum	Burmistrz został wy- brany w I turze	pol ≠ pub
	Id19	0	0,75	1	1			
	Id20	0	0,75	1	1			
	Id21	0	0,25	1	1			
	Id22	0	0,25	1	1			
L	Ld18	0	0	0	0	nd	Burmistrz został wy- brany w I turze	pol = pub
	Ld19	0	0	0	0			
	Ld20	0	0	0	0			
	Ld21	0	0	0	0			
	Ld22	0	0	0	0			
MI	MId18	1	0,75	1	1	nieważne	Burmistrz przegrał w I turze	pol = pub
	MId19	0	1	1	1			
	MId20	1	1	1	1			
	MId21	1	1	1	1			
	MId22	1	1	1	1			

Gmina	Debata nad raportem za dany rok	nor ^(a)	tod ^(b)	cmo ^(c)	out ^(d)	Referendum	Wynik wyborów w 2024 r.	Relacja między rozliczalnością polityczną (pol) a rozliczalnością publiczną (pub)
MO	MOD18	1	1	1	0	ważne i skuteczne	Poprzedni burmistrz z odwołany w refe- rendum nie startował w wyborach w 2024 r.; nowy burmistrz, wy- brany na jego miejsce w 2023 r., został wy- brany w 2024 r. w I turze	pol = pub
	MOD19	1	1	1	1			
	MOD20	1	1	1	1			
	MOD21	0	1	1	1			
	MOD22	0	0,75	0	0			
MR	MRd18	1	0,25	1	0	nieważne	Burmistrz przegrał w I turze	pol = pub
	MRd19	1	1	1	1			
	MRd20	0	0,25	1	1			
	MRd21	0	0,75	1	0			
	MRd22	0	0,25	1	1			
NR	NRd18	0	0	0	0	nd	Burmistrz został wy- brany w I turze	pol = pub
	NRd19	0	0	0	0			
	NRd20	0	0,25	0	0			
	NRd21	0	0,25	0	0			
	NRd22	0	0	0	0			

Gmina	Debata nad raportem za dany rok	nor ^(a)	tod ^(b)	cmo ^(c)	our ^(d)	Referendum	Wynik wyborów w 2024 r.	Relacja między rozliczalnością polityczną (pol) a rozliczalnością publiczną (pub)
PR	PRd18	1	0,75	1	0	brak uchwały ws. przeprowadzenia referendum	Burmistrz został wy- brany w II turze	pol ≠ pub
	PRd19	1	1	1	1			
	PRd20	0	0	1	1			
	PRd21	0	1	1	1			
	PRd22	1	1	1	0			
PU	PUd18	0	0,75	0	0	nd	Burmistrz został wy- brany w I turze	pol = pub
	PUd19	0	0,75	0	0			
	PUd20	0	0	0	0			
	PUd21	0	0,25	0	0			
	PUd22	0	0,25	0	0			
ST	STd18	0	0,25	0	0	nd	Burmistrz został wy- brany w II turze	pol = pub
	STd19	1	0,75	0	0			
	STd20	0	0,25	0	0			
	STd21	0	0,25	0	0			
	STd22	0	0,25	0	0			

Gmina	Debata nad raportem za dany rok	nor ^{a)}	to ^{b)}	cmo ^{c)}	our ^{d)}	Referendum	Wynik wyborów w 2024 r.	Relacja między rozliczalnością polityczną (pol) a rozliczalnością publiczną (pub)
SW	SWd18	1	1	1	0	nieważne	Burmistrz został wy- brany w II turze	pol ≠ pub
	SWd19	1	1	1	1			
	SWd20	0	0,75	1	1			
	SWd21	0	0,25	1	1			
	SWd22	0	0,75	1	1			
Z	Zd18	1	0,25	0	0	nd	Burmistrz został wy- brany w I turze	pol = pub
	Zd19	1	1	0	0			
	Zd20	0	0,75	0	0			
	Zd21	0	0	0	0			
	Zd22	0	0,25	0	0			

a) udział mieszkańców w debacie (mieszkańcy nie uczestniczyli – 0; mieszkańcy uczestniczyli – 1)
b) debata i czas jej trwania (brak debaty – 0; debata do 45 min – 0,25; debata 45-90 min – 0,75; debata powyżej 90 min – 1)
c) większość w radzie (burmistrza – 0; opozycji – 1)
d) wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania (wotum udzielone – 0; wotum nie udzielone – 1)
nd – nie dotyczy w związku z corocznym udzielaniem wotum zaufania

Tabela 2. Czas trwania debaty w relacji do układu sił w radzie

Debata i czas jej trwania		Większość w radzie		Ogółem
		Większość w radzie burmistrza	Większość w radzie opozycji	
brak debaty	Liczebność	10	1	11
	% z większości w radzie	27,8%	2,9%	15,7%
debata do 45 min	Liczebność	14	7	21
	% z większości w radzie	38,9%	20,6%	30,0%
debata 45-90 min	Liczebność	7	8	15
	% z większości w radzie	19,4%	23,5%	21,4%
debata pow. 90 min	Liczebność	5	18	23
	% z większości w radzie	13,9%	53,0%	32,9%
Ogółem	Liczebność	36	34	70
	% z większości w radzie	100,0%	100,0%	100,0%

Ponieważ jednym z kryteriów wyboru gmin do badań był układ sił w radzie, wśród wybranych przypadków jest siedem gmin, w których większość radnych popierała burmistrza, i siedem, w których większość radnych była w opozycji. Poczyniono założenie, że układ sił w radzie, jaki ukształtował się w wyniku wyborów w 2018 r., trwa do końca kadencji, o ile w wyniku skutecznego referendum osoba piastująca urząd burmistrza nie zostanie odwołana. Dlatego wartości uwidocznione w kolumnie (5) tabeli 1 są dla każdej gminy takie same, z wyjątkiem gminy MO, gdzie doszło do odwołania burmistrza w drodze referendum i w związku z wyborem nowego burmistrza w ostatnim roku kadencji układ sił w radzie się zmienił.

Przeważnie wartości odzwierciedlające układ sił w radzie pokrywają się z wartościami wskazującymi na udzielenie (0) lub nieudzielenie (1) wotum zaufania organowi wykonawczemu, co wskazuje na prostą zależność: większość zwolenników organu wykonawczego w radzie gwarantuje udzielenie wotum zaufania; i odwrotnie – jeżeli większość w radzie mają radni opozycyjni (tj. wybrani z innych komitetów wyborczych niż burmistrz) organ wykonawczy nie otrzymuje wotum zaufania. W siedmiu przypadkach ta prawidłowość została naruszona. Z jednej strony w pięciu (gminy I, MO, MR, PR i SW) opozycyjna większość w radzie udzieliła organowi wykonawczemu wotum zaufania w 2019 r. w związku z raportem za rok 2018. Tłumaczymy to tym, że głosowanie radnych dotyczyło w istocie działalności poprzedniego burmistrza, a nie obecnego, gdyż tylko w gminie MR burmistrz pełniący urząd w kadencji 2014-2018 został

wybrany na kolejną kadencję. W pozostałych czterech gminach dokonała się zmiana na stanowisku organu wykonawczego. Z drugiej strony, w dwóch gminach (gminy BB i MI), w których radni opozycyjni byli w większości, nie udzielili oni wotum zaufania organowi wykonawczemu w 2019 r., chociaż osoba pełniąca tę funkcję była również nowa. Na tym etapie badań trudno rozstrzygnąć, czy taka ocena wynikała ze złej oceny burmistrza poprzedniej kadencji, czy radni już po pierwszym półroczu urzędowania wyrobili sobie zdanie o nowym burmistrzu.

W gminach MR i PR udzielenie wotum zaufania zdarzyło się jeszcze raz. W pierwszej z nich wyjaśnieniem może być niestabilna sytuacja w radzie – żaden komitet wyborczy, który wprowadził swoich członków do rady, nie miał w niej zdecydowanej większości i niektórzy radni mogli głosować raz „za”, raz „przeciw” udzieleniu wotum zaufania burmistrzowi. W gminie PR, na posiedzeniu dotyczącym raportu i debaty, odnotowano wysoką absencję radnych, co mogło wpłynąć na wynik głosowania, podczas którego organowi wykonawczemu udzielono wotum zaufania, jednak przewagą zaledwie jednego głosu.

W tych samych gminach, w których radnych opozycyjnych w stosunku do organu wykonawczego było więcej niż radnych mu sprzyjających, na skutek nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach zaistniała możliwość podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania burmistrza. W trzech gminach radni jednak z tej możliwości nie skorzystali, w pozostałych czterech referendum zostało przeprowadzone. Tylko w jednym przypadku (gmina MO) okazało się ono ważne i skuteczne i doprowadziło do zmiany na stanowisku burmistrza. W gminach MI, MR i SW referendum było nieważne w związku ze zbyt niską frekwencją, źle oceniany przez radę organ wykonawczy pozostał zatem na stanowisku do końca kadencji.

Najskuteczniejszym mechanizmem rozliczenia władz publicznych przez mieszkańców są wybory, do których doszło, po wydłużonej kadencji organów samorządowych, w 2024 r. W ich wyniku cztery osoby piastujące mandat organu wykonawczego w badanych gminach go utraciły. Konieczne jest jednak wyjaśnienie przypadków gminy MO i gminy MR. Jak już wzmiankowaliśmy, w gminie MO odbyło się ważne i skuteczne referendum, w którego rezultacie odwołano dotychczasowego burmistrza, a następnie wybrano nowego. Odwołany burmistrz nie startował w wyborach w 2024 r., a nowy otrzymał mandat w pierwszej turze. W gminie MR doszło do przedterminowych wyborów na skutek utraty prawa wybieralności przez burmistrza (skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne), lecz wyłoniony w nich nowy burmistrz przegrał w pierwszej turze głosowania w wyborach w 2024 r.

Porównanie konsekwencji trzech badanych mechanizmów rozliczalności pozwala na następującą obserwację: rezultat wyborów powszechnych, czyli ocena organu wykonawczego przez mieszkańców (rozliczalność publiczna), w czterech przypadkach nie pokrywała się z oceną radnych wyrażoną udzieleniem lub nieudzieleniem wotum zaufania burmistrzowi (rozliczalność polityczna) (tabela 1, kolumna 9). W gminie BR organ wykonawczy był systematycznie obdarzany zaufaniem radnych, lecz mieszkańcy odrzucili osobę piastującą ten urząd w wyborach. W gminach I, PR i SW miała miejsce sytuacja odwrotna: nieudzielanie wotum zaufania organowi wykonawczemu nie pociągnęło za sobą utraty mandatu przez burmistrza w wyborach w 2024 r.

Nieprzyjęcie przez radę uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego, gdy było to uzasadnione nieudzieleniem wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, oraz nieważność referendum, które w związku z tymi samymi okolicznościami zostały przeprowadzone, uniemożliwiają ocenę jego konsekwencji w relacji do dwóch pozostałych mechanizmów rozliczalności.

ZAKOŃCZENIE

Społeczeństwo obywatelskie nieustannie poszukuje nowych sposobów na poprawienie swojego wpływu na decyzje polityczne. W przestrzeni publicznej pojawiają się więc kolejne instrumenty powiązane z demokracją bezpośrednią, uczestniczącą, deliberacyjną itd. Nie umniejszając ich znaczenia dla edukacji i aktywizacji obywatelskiej, trzeba jednak stwierdzić, że zainteresowanie nimi jest proporcjonalne do oczekiwanego i faktycznego rezultatu ich wykorzystania, tj. wpływu, jaki można za ich pomocą wywrzeć na decydentów. A tu kluczowe jest poczucie sprawstwa i możliwość rozliczenia polityków. O ile obywatelski *input* do procesu politycznego (formy partycypacji i udział w nich) jest zależny głównie od inwencji samych obywateli, o tyle obywatelski *output*, tj. kontrola nad rezultatami procesu politycznego oraz rozliczenie decydentów, zależy bardziej od polityków, gdyż to oni decydują o zakresie udostępnionej informacji oraz możliwości i formach ich rozliczenia za podjęte decyzje i ich implementację. Dlatego za nadzwyczajne wydarzenie można uznać ustanowienie w samorządzie terytorialnym procedury raportu o stanie gminy i debaty nad nim, kończącej się głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu, jako – wzorowanej na praktyce parlamentarnej – procedury rozliczenia organu wykonawczego.

Nadzwyczajność tej procedury wynika również z tego, że ma ona charakter hybrydowy – spełnia warunki zarówno rozliczalności politycznej (rozliczenie organu wykonawczego przez organ stanowiący), jak i publicznej (udostępnienie mieszkańcom raportu o stanie gminy, ich prawo wzięcia udziału w debacie nad raportem oraz ewentualne podjęcie decyzji w drodze referendum o usunięciu lub pozostawieniu burmistrza na urzędzie). Ponadto jest to praktyka niespotykana w innych państwach, a zarazem doskonale odwzorowująca założenia rozliczalności jako procesu składającego się z informacji, dyskusji i konsekwencji.

Czas podjęcia badań nad raportem i debatą, pod koniec kadencji organów samorządowych, pozwolił na porównanie rezultatów tego mechanizmu z innymi, tj. referendum odwoławczym i bezpośrednimi wyborami organów wykonawczych. Autorzy jednak zbadali w pierwszej kolejności samą debatę nad raportem o stanie gminy, której integralną częścią jest głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania. Stwierdzono, że na 70 sesji rad gmin poświęconych debacie nad raportem, które odbyły się w 14 gminach poddanych badaniu, mieszkańcy uczestniczyli w 28 (40%). W przypadku jednej gminy, podczas całej kadencji 2018-2024, nie odbyła się ani jedna debata nad raportem; w sześciu innych gminach zdarzały się lata, gdzie sesja poświęcona raportowi i debacie przebiegła bez debaty.

To, w jakim stopniu rada wykorzystała debatę jako narzędzie rozliczenia organu wykonawczego, zależało od układu sił politycznych w radzie. Debaty długie (ponad 90 min) odbywały się na ogół w radach zdominowanych przez radnych opozycyjnych wobec organu wykonawczego; debaty krótkie (do 45 min) lub ich brak były charakterystyczne dla rad kontrolowanych przez burmistrza. Od układu sił w radzie zależał również wynik głosowania nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania. Na prawdziwość tego twierdzenia w odniesieniu do badanych gmin nie wpływa siedem głosowań zakończonych udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu przez rady zdominowane przez jego opozycję, gdyż większość tych głosowań odbyła się na początku kadencji, kiedy oceniano nie obecnego burmistrza, lecz tego, który pełnił urząd w poprzedniej kadencji. Na wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania nie ma wpływu udział mieszkańców w debacie, wyraźna jest natomiast relacja między aktywnością radnych, mierzoną czasem trwania debaty, a jego wynikiem.

Wprawdzie ustawodawca przewidział możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania burmistrza, gdy nie uzyska on w dwóch kolejnych latach wotum zaufania, nie jest to jednak rezultat oczywisty. W trzech gminach na siedem, kiedy rada mogła podjąć decyzję o przeprowadzeniu referendum odwoławczego, nie zdecydowała się na to. W pozostałych gminach tylko w jednej referendum było ważne i zakończyło się odebraniem mandatu organowi wykonawczemu. Referendum zamykające procedurę raportu i debaty nie jest zatem skuteczną formą rozliczenia publicznego, gdyż po pierwsze, nie jest obligatoryjne; po drugie, mieszkańcy nie chcą z niego korzystać.

W związku z powyższym ocenę kompatybilności rezultatów mechanizmów rozliczalności poddanych badaniu, a co za tym idzie, rozliczalności politycznej i rozliczalności publicznej, autorzy ograniczają do wyniku głosowania nad udzieleniem wotum zaufania i wyniku wyborów. W czterech gminach ocena organu wykonawczego przez radnych i mieszkańców się rozminęła, przy czym w jednej gminie dotychczasowy burmistrz, któremu rada udzielała co roku wotum zaufania, przegrał wybory; w pozostałych – brak wotum zaufania nie wpłynął negatywnie na ponowny wybór osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego.

Ocena skuteczności mechanizmów rozliczalności zależy w dużej mierze od tego, jak interpretujemy skuteczność. Jeżeli uznamy, że rozliczalność polega na dostarczeniu obywatelom informacji, pozwala wziąć udział w dyskusji o działaniach władzy publicznej i ewentualnie wymierzyć sankcje, to każdy wdrożony mechanizm na to pozwalający można uznać za skuteczny. Na ogół jednak rozliczenie osób piastujących urzędy publiczne uważamy za skuteczne, jeżeli zostały one pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej, politycznej, karnej itd. Stąd, uznając, że każdy z prezentowanych tutaj mechanizmów ma potencjał rozliczalności, należy stwierdzić, że wybory – chociaż ułomne jako sposób informowania i prowadzenia debaty – są jednak najskuteczniejsze. Referendum odwoławcze obwarowane licznymi wymogami i wymagające znacznego wysiłku ze strony inicjatorów na ogół kończy się brakiem rozstrzygnięcia z racji niedostatecznej frekwencji. Z kolei mechanizm raportu i debaty – wielowymiarowy, niosący

ze sobą największy ładunek informacji i potencjalnie angażujący obywateli – kończy się udzieleniem lub nieudzieleniem wotum zaufania, które może być jedyną konsekwencją. I jest to jedna ze słabości tego mechanizmu. Jeżeli etap rozliczenia politycznego, który zamyka się nieudzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu gminy, nie prowadzi do kolejnego etapu, czyli rozliczalności publicznej i odwołania albo pozostawienia na stanowisku organu wykonawczego w drodze ważnego referendum, to całą procedurę można sprowadzić tylko do wymogu formalnego. Dlatego ważne jest zidentyfikowanie tych cech gmin, ich mieszkańców oraz informacji (raportu), które są kluczowymi warunkami skutecznego wykorzystania raportu i debaty jako mechanizmu rozliczenia organów samorządowych. Zagadnienie to będzie przedmiotem dalszych badań i publikacji autorów niniejszego artykułu.

BIBLIOGRAFIA

- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Biniasz-Celka D., *Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, t. 31, nr 3, <https://doi.org/10.14746/spp.2020.3.31.5>.
- Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Bokiej-Karciarz M., Karciarz M., *Rozdział I. Pojęcie, istota i cel raportu*, [w:] M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 4, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Bovens M., *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 5, <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>.
- Brandsma G.I., Schillemans T., *The Accountability Cube: Measuring Accountability*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2013, vol. 23, no. 4.
- Buławajewski S., *A Vote of Confidence for a Commune Head (Mayor, City President) in the Jurisprudence of Administrative Courts*, „Journal of Modern Science” 2022, vol. 49, no. 2, <https://doi.org/10.13166/jms/156246>.
- Colombo A., Tojerow I., *Appointed or Elected? How Mayoral Accountability Impacts the Provision of Policing*, IZA DP No. 13961, Discussion Paper Series, 2020, [online] <https://docs.iza.org/dp13961.pdf>.
- Geissel B., Jung S., *Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation*, „Democratization” 2018, vol. 25, no. 8, <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2012.
- Koppel J., *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*, „Public Administration Review” 2005, vol. 65, no. 1, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>.
- Kobielska K., *Rozliczalność jako zasada dobrego rządzenia*, [w:] *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, red. K. Kobielska, A. Lisowska, Bydgoszcz 2014.

- Kożuch A., Marzec I., *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2014, nr 2.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.
- Kukovič S., Copus C., Haček M., Blair A., *Direct Mayoral Elections in Slovenia and England: Traditions and Trends Compared*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2015, vol. 13, no. 3, [https://doi.org/10.4335/13.3.697-718\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.697-718(2015)).
- Larsen H.O., *Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion?*, [w:] *Local Government at the Millenium*, eds J. Caulfield, H.O. Larsen, Opladen 2002.
- Local Governments in the Digital Era: Looking for Accountability*, eds B. Cuadrado-Ballesteros, I.M. García-Sánchez, New York 2017.
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1.
- Manin B., Przeworski A., Stokes S.C., *Elections and Representation*, [w:] *Democracy, Accountability, and Representation*, eds A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin, Cambridge 1999.
- Mulgan R., *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, London 2003.
- Pawłowska A., *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2.
- PKW, [online] <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne>.
- Qvortrup M., *Referendums as Complementary Democracy*, [w:] *Complementary Democracy: The Art of Deliberative Listening*, eds M. Qvortrup, D. Vancic, Berlin–Boston 2022.
- Romzek B.S., Dubnick M.J., *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, „Public Administration Review” 1987, vol. 47, no. 3.
- Sinclair A., *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, „Accounting, Organizations and Society” 1995, vol. 20, no. 2/3.
- Smith M.L., *The Local Recall Revisited: An Old Tool for Inclusive and Effective Participation in New Democracies*, [w:] *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?*, eds B. Geissel, M. Joas, Opladen–Berlin–Toronto 2013.
- Springer F., Klein M., Kühling C., *Do Recall Elections Undermine Political Support? Insights from the Recall of the Mayor of Frankfurt in 2022*, „German Politics” 2024, <https://doi.org/10.1080/09644008.2024.2308891>.
- Steffek J., *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, „Ethics & International Affairs” 2010, vol. 24, no. 1.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2024, poz. 609.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2005, nr 175, poz. 1457.
- Uziębło P.J., *Art. 11*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.
- Walczak P., *Rodzaje i kryteria kontroli*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005.
- Welp Y., *Recall Elections*, [w:] *Complementary Democracy: The Art of Deliberative Listening*, eds M. Qvortrup, D. Vancic, Berlin–Boston 2022.

- Welp Y., Rey J., *Recall Referendum and Democracy an Analysis of Recent Experiences in Bogota and Lima*, „Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 2015, vol. 2, <https://doi.org/10.17951/al.2015.2.71>.
- Witalec W., *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 9.
- Yin R.K., *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, przeł. J. Gilewicz, Kraków 2015.
- Zakrzewski T., *Referendum lokalne. Czas na reformę*, Warszawa 2020.

Agnieszka PAWŁOWSKA – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce i administracji. Kieruje Zakładem Administracji Publicznej i Polityki Społecznej w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jej badania i publikacje koncentrują się na samorządzie terytorialnym, *governance*, demokracji lokalnej i partnerstwach w sektorze publicznym.

Anna KOŁOMYCEW – dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, zatrudniona w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Rzeszowskiego; autorka i współautorka publikacji naukowych dotyczących rządzenia publicznego na poziomie lokalnym, instrumentów partycypacji publicznej i deliberacji, polityk publicznych, a także przedsiębiorczości społecznej.

Bogusław KOTARBA – dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, profesor w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Rzeszowskiego. Badania koncentruje na ustroju i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz na realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym.