

Bogusław Kotarba*

RAPORT I DEBATA O STANIE GMINY JAKO NARZĘDZIE ROZLICZALNOŚCI WŁADZ LOKALNYCH¹

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę rozliczalności władz samorządowych. Na tle założeń teoretycznych odwołujących się do rozliczalności władz publicznych sprawdzono, czy wprowadzony w 2018 r. w polskim ustawodawstwie mechanizm – na który składa się sporządzenie raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego, debata nad nim oraz udzielenie bądź nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania – wypełnia warunki rozliczalności. Przeprowadzona analiza pozwoliła potwierdzić przyjętą tezę, że pod względem normatywnym przyjęte rozwiązanie czyni zadość teoretycznym ustaleniom.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, władze lokalne, kontrola, rozliczalność, wotum zaufania

Wstęp

Każda aktywność człowieka, zarówno indywidualna, jak i zbiorowa, podlega kontroli, którą w sposób najbardziej ogólny można zdefiniować jako porównanie stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym². Kontrola jest szczególnie ważna w sferze publicznej, w której podstawową rolę odgrywa państwo, będące strukturą organizacyjną społeczeństwa, dysponujące suwerenną władzą (organami) i aparatem administracyjnym (instytucjami). Zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, co jednocześnie powinno przyjąć zaspokajaniu aspiracji indywidualnych.

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4466-762X.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 2022/45/B/HS5/00084 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 418; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 13.

Współczesne państwa demokratyczne biorą na siebie odpowiedzialność za realizację wielu zadań publicznych. Części z nich nie są w stanie wykonywać bezpośrednio i/lub efektywnie, stąd też przekazują je na niższe poziomy struktury terytorialnej – jednostkom samorządu terytorialnego (JST), zgodnie z zasadą pomocniczości i ideą decentralizacji. Na poziomie samorządowym niektóre ogólne zasady sprawowania władzy i realizacji zadań publicznych nabierają specyficznych cech, wynikających zarówno z przyczyn ustrojowych, skali oraz rodzaju zaspokajanych potrzeb, jak i bardziej bezpośrednich relacji pomiędzy przedstawicielami władzy i aparatu administracyjnego a obywatelami. Konsekwencją tego jest konieczność stosowania adekwatnych form kontroli, by była ona skuteczna, tzn. wypełniała przypisane jej funkcje i przyczyniała się do działania organów i instytucji JST w sposób zgodny z prawem, a zarazem oczekiwany przez lokalną/regionalną społeczność.

Z perspektywy obywatela – członka wspólnoty samorządowej ważne jest, na ile przyjmowane regulacje prawne umożliwiają mu osobiste zaangażowanie w kontrolę funkcjonowania JST, z jej organami i jednostkami organizacyjnymi, a na ile musi zdać się na swoich przedstawicieli lub państwowe (publiczne) organy kontrolne. Wydaje się przy tym, że instytucjonalizacja kontroli w samorządzie terytorialnym powinna służyć nie tylko kontroli fragmentarycznej (problemowej)³, odnoszącej się do wybranych obszarów. Powinna umożliwiać wieloaspektową, a nawet całościową kontrolę funkcjonowania jednostki terytorialnej, dokonywaną poprzez ocenę działalności jej organów. W warunkach polskich – przede wszystkim organów wykonawczych⁴. Tym samym czyniłaby z niej specyficzną formę kontroli, określaną mianem rozliczalności⁵.

W 2018 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę, której celem było m.in. „zwiększenie udziału obywateli w procesie [...] kontrolowania niektórych organów publicznych”⁶. Wśród przyjętych rozwiązań, w znacznej części dotyczących samorządu terytorialnego, znalazła

³ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006, s. 9–10; B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009, s. 33.

⁴ Wynika to z silnej pozycji ustrojowej organów wykonawczych (zwłaszcza w gminach, w których organ wykonawczy pochodzi z bezpośredniego wyboru) oraz szerokich kompetencji, pozwalających na odgrywanie wiodącej roli w zarządzaniu JST. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 116.

⁵ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal”, 2007, nr 4, s. 453–454.

⁶ 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. z 2018 r. poz. 130) – dalej u.w.u.o.

się również nowa forma kontroli – debata nad raportem o stanie gminy, powiatu i województwa samorządowego (dalej *debata*). Celem artykułu jest sprawdzenie, czy wprowadzone rozwiązanie stanowi mechanizm rozliczalności lokalnych władz publicznych. Ramę teoretyczną analizy stanowi podejście rozliczalności. W badaniu wykorzystano metody *desk research*, instytucjonalno-prawną oraz porównawczą. Odwołano się do literatury przedmiotu oraz do regulacji prawnych, przede wszystkim ustawowych. Przyjęto tezę, że ustawowe przepisy czynią zadość teoretycznym założeniom rozliczalności i stanowią jej narzędzie.

Rozliczalność władz publicznych

W ogólnym ujęciu termin „rozliczalność” (ang. *accountability*) wywodzi się z kultury anglosaskiej i oznacza mechanizm odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi⁷. Jednak mechanizm ten ma swoje cechy, które – mimo wyraźnych związków i wzajemnego przenikania się – odróżniają go od odpowiedzialności w sensie prawnym (*responsibility*), czy też odpowiedzialności rozumianej jako reagowanie na potrzeby społeczne (*answerability*)⁸. Rozliczalność to relacja między aktorem – podmiotem publicznym wykonującym określone zadania, podejmującym działania a forum – zleceniodawcami/odbiorcami/adresatami tych działań. Przy czym aktor ma obowiązek wyjaśnienia i uzasadnienia swojego postępowania, a forum może zadawać pytania i oceniać aktora, łącznie z możliwością zastosowania wobec niego sankcji, gdy ocena ta nie jest pozytywna⁹.

Termin „rozliczalność” wykazuje związki z innym podobnym – „kontrolą”. W polskiej rzeczywistości, jak i w literaturze przedmiotu, bardziej popularne jest odwoływanie się właśnie do tej kategorii¹⁰. Nale-

⁷ Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, 2018, nr 1, s. 61. W szerokim znaczeniu rozliczalność jest kategorią bez wyraźnie oznaczonego zakresu, obejmuje „liczne bliskoznaczne zjawiska, takie jak przejrzystość, sprawność, demokratyczność, wydajność, responsywność, odpowiedzialność, otwartość na kontrolowanie czy spójność”. 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.

⁸ A. Pawłowska, *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”, 2010, nr 2.

⁹ M. Bovens, *op.cit.*, s. 450.

¹⁰ Zob. 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.

ży jednak zwrócić uwagę, że co do zasady rozliczalność jest mechanizmem stosowanym *ex post*, w przeciwieństwie do kontroli, która może być prowadzona współbieżnie z realizacją działań podlegających kontroli. Ponadto, niezbędnym komponentem rozliczalności są możliwe sankcje, ujęte w skonkretyzowane procedury. W przypadku kontroli, nawet gdy pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie pewnych reguł ustalonych w przepisach prawnych jest możliwe, to odbywa się ono w „pozakontrolnej” procedurze. Sam fakt, że ludzie są odpowiedzialni za domniemane naruszenia prawa, nie czyni z samego prawa lub regulacji mechanizmu rozliczalności¹¹. Stąd też, jak zauważył M. Bovens, „rozliczalność jest formą kontroli, ale nie wszystkie formy kontroli są mechanizmem rozliczalności”¹².

Rozliczalność jako poczucie odpowiedzialności urzędników publicznych była obecna od początku kształtowania się i późniejszego rozwoju ustroju demokratycznego. Miała jednak charakter normatywny i słabo przekładała się na praktykę polityczną. To początkowe rozumienie rozliczalności jako jednego z aspektów odpowiedzialności uległo zmianie z chwilą pojawienia się Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i rozszerzenia o prywatne kręgu podmiotów świadczących usługi publiczne. Potrzeba uzgodnień, kto i za co odpowiada, spowodowała definiowanie rozliczalności w kontekście relacji między podmiotami publicznymi a społeczeństwem. Mechanizm rozliczalności sprzyjał zapewnieniu przejrzystości i skuteczności zaspokajania zbiorowych potrzeb¹³. Nie oznacza to jednak, że rozliczalność została sprowadzona do mechanizmu znajdującego zastosowanie wyłącznie w obszarze usług/polityk publicznych. Rozliczalność jest warunkiem i jedną z ważnych zasad ustroju demokratycznego. Pozwala obywatelom uzyskać informacje, które są niezbędne, by ocenić działania rządzących, oraz umożliwia pociągnięcie ich do odpowiedzialności w procesie wyborczym¹⁴. Z perspektywy kluczowego w demokracji podziału władzy, sprzyja przeciwstawianiu się coraz bardziej powszechnym tendencjom koncentracji władzy i naduży-

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.

¹¹ R. Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, London 2003, s. 18 i n.

¹² M. Bovens, *op.cit.*, s. 454.

¹³ A. Pawłowska, *The political and public accountability of local authorities*, maszynopis, Rzeszów 2021.

¹⁴ M. Bovens, T. Schillemans, P.T. Hart, *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, „Public Administration”, 2008, nr 1, s. 231.

waniu uprawnień przez władzę wykonawczą¹⁵. Rozliczalność jest więc ważnym komponentem jakości demokracji¹⁶.

Mnogość aktorów, których należałoby rozliczać za ich działalność publiczną, w tym polityczną, forów, na których i przed którymi to rozliczenie powinno nastąpić, złożoność wzajemnych relacji, jak również różnorodność instrumentów/mechanizmów rozliczania aktorów spowodowały konieczność uporządkowania systemów rozliczalności. Klasycznym ujęciem jest propozycja B.S. Romzek i M.J. Dubnicka, którzy stosując kryteria źródła kontroli (wewnętrzna lub zewnętrzna) oraz stopnia (siły) kontroli nad działaniami aktorów (wysoki lub niski), wyróżnili cztery systemy rozliczalności: 1) biurokratyczny (rozliczalność wewnętrzna, z wysokim stopniem kontroli) – oparty na hierarchii; priorytety organizacji ustalane są przez najwyższych urzędników, przed którymi odpowiadają podlegli im urzędnicy – wykonawcy. Relacja jest zorganizowana i usankcjonowana, a konieczność wykonywania poleceń nie jest kwestionowana; 2) prawny (rozliczalność zewnętrzna z wysokim stopniem kontroli), będąca relacją między podmiotem spoza organizacji, który może nakładać sankcje, a członkami tej organizacji; 3) zawodowy (rozliczalność wewnętrzna z niskim stopniem kontroli) – charakteryzuje się oddaniem kontroli nad działaniami organizacji ekspertom – pracownikom posiadającym specjalistyczną wiedzę. Kluczem rozliczalności zawodowej jest zaufanie do wiedzy fachowej w ramach agencji; 4) polityczny (rozliczalność zewnętrzna z niskim stopniem kontroli) – charakteryzuje go responsywność wybranych przez ogół społeczeństwa urzędników, którzy reagują na społeczne oczekiwania¹⁷.

Katalog Romzek i Dubnicka został wzbogacony o kolejne propozycje¹⁸, z których w sferze publicznej szczególnie miejsce zajmują rozliczalność społeczna i publiczna. Te dwa typy rozliczalności przenikają się w pewien sposób. Niektórzy autorzy wręcz rezygnują z ich rozróżniania¹⁹, jednak wydaje się, że na gruncie nauk o polityce wskazanie dysfunkcji jest uzasadnione. Rozliczalność społeczna definiowana jest jako

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Szerzej: A.M. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014, s. 34 i n.

¹⁷ B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, "Public Administration Review", 1987, nr 3, s. 228–229.

¹⁸ Rozliczalność społeczna, publiczna, korporacyjna, hierarchiczna, zbiorowa (kollektywna), indywidualna (osobista). M. Bovens, *op.cit.*; A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, "Accounting, Organizations and Society", 1995, nr 2/3; J. Steffek, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, "Ethics & International Affairs", 2010, nr 1.

¹⁹ Zob. K. Kobielska, *op.cit.*, s. 135–136.

relacja między instytucjami publicznymi a klientami, obywatelami, a zwłaszcza organizacjami społecznymi, grupami interesariuszy. Przy czym należy zauważyć, że tego typu rozliczalność opiera się bardziej na poczuciu się „rozliczanych” do zdania sprawy ze swojej działalności i uzasadnienia swojego postępowania, niż na obowiązku poddania się ocenie. Ponadto forum (interesariusze) często nie dysponują faktycznymi możliwościami osądzenia i nakładania sankcji²⁰. W przypadku rozliczalności publicznej, która jest rozumiana jako bardziej nieformalna, ale jednak bezpośrednia odpowiedzialność, występują różnorakie mechanizmy, z których najważniejszym jest odpowiedzialność przed opinią publiczną (społeczeństwem) w wyborach lub w innej przewidzianej prawem procedurze, mogącej zakończyć się odwołaniem aktora²¹.

Rozliczalność publiczna i polityczna stanowią część tego samego procesu i są komplementarne²². Cechą odróżniającą jest typ forum, które dokonuje oceny. W przypadku rozliczalności politycznej są to przede wszystkim organy przedstawicielskie. Rozróżnianie rozliczalności politycznej, społecznej i publicznej może się wydawać zbyt komplikowaniem materii. Wydaje się, że można by się z tym zarzutem zgodzić w przypadku używania pojęcia rozliczalności w szerokim znaczeniu, jako pojęcia oceniającego. Natomiast gdy chcemy zastosować je jako pojęcie analityczne²³, rozróżnienie takie jest pomocne, a nawet niezbędne. Wynika to z konieczności stosowania adekwatnych kryteriów i wskaźników. Takie rozróżnienie nabiera na przykład szczególnego znaczenia w analizie rozliczalności władz publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wynika ono z podwójnej roli, jaką odgrywają członkowie organów przedstawicielskich, odpowiednio rad gmin i powiatów oraz sejmików województw samorządowych. Rozliczając organ wykonawczy z jego działalności, stanowią forum (rozliczalność polityczna), jednak sami są też rozliczani przez lokalną/regionalną społeczność, przede wszystkim w wyborach, i wówczas występują w roli aktora (rozliczalność publiczna). Jako „zwykli” mieszkańcy uczestniczą również w procesach rozliczalności społecznej. W każdym przypadku konceptualizacja i operacjonalizacja badań będzie wyglądała odmiennie.

Mimo pewnych różnic w definiowaniu rozliczalności, jak również występowania jej różnych typów, istnieją pewne wspólne dla wszystkich ujęć cechy rozliczalności, zwłaszcza w odniesieniu do rozliczalności politycznej i publicznej, które można uznać za konstytutywne. Dobrze

²⁰ M. Bovens, *op.cit.*, s. 457.

²¹ A. Sinclair, *op.cit.*, s. 225–226.

²² *Ibidem*.

²³ M. Bovens, *op.cit.*, s. 450.

ujął je M. Bovens, który zwrócił uwagę na następujące: 1) aktor musi być **zobowiązany do informowania forum** o swoich działaniach i do ich uzasadnienia; 2) forum musi mieć możliwość wysłuchania aktora, zadania mu pytań i ewentualnego zakwestionowania jakości i odpowiedniości przedłożonych przez niego informacji; 3) istnieją warunki, by forum dokonało osądu działań/postępowania aktora i mogło nałożyć na niego sankcje w sytuacji, gdy wyda negatywną ocenę²⁴. Spełnienie tych warunków wymaga instytucjonalizacji mechanizmu rozliczalności i stworzenia narzędzia – prawnie usankcjonowanych procedur, które umożliwią praktyczną realizację 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 możliwość zastosowania przez obywateli sankcji wobec rządzących, którzy nie spełnili oczekiwań. Możliwa jest również instytucjonalizacja rozliczalności w innych obszarach życia publicznego. Przykładem jest polska, unikatowa na skalę europejską ustawowa regulacja, wprowadzająca narzędzie rozliczalności władz publicznych do systemu samorządu terytorialnego.

Raport i debata o stanie jednostki samorządu terytorialnego – ujęcie normatywne w perspektywie teoretycznych założeń rozliczalności

Przyjmując ustawę o zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, wprowadzono do systemu samorządowego debatę nad raportem o stanie gminy, powiatu i województwa, jako nową formę kontroli władz lokalnych i regionalnych. Wprawdzie w samej ustawie, jak i w jej uzasadnieniu²⁵ nie pojawia się termin „rozliczalność”, jednak wydaje się, że ustalona przepisami ustawy procedura spełnia wspomniane trzy konstytutywne cechy rozliczalności – nakłada obowiązek przedstawienia informacji z działalności władz publicznych, obliuguje do odbycia debaty nad tą działalnością z udziałem forum oraz przewiduje możliwość zastosowania sankcji.

Jedno z podejść teoretycznych, które można wykorzystać w operacjonalizacji badania rozliczalności, uwzględniające odniesienie się do jej najważniejszych cech, przedstawili G.J. Brandsma i T. Schillemans. Posłużyli się „kostką rozliczalności” (*accountability cube*), odzwiercie-

²⁴ *Ibidem*, s. 451.

²⁵ Druk nr 2001, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji.

dłającą trójwymiarową przestrzeń, której osie, stanowiące *continuum*, odwzorowują: informacje (od skąpych do wyczerpujących), debatę/dyskusję (od nieintensywnej do intensywnej) oraz konsekwencje/sankcje (od niewiele do wielu)²⁶. Dalsza część analizy, jak już to sygnalizowano we Wstępie, będzie prowadzona z zastosowaniem tego podejścia.

Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego jest sekwencją działań, które muszą podjąć regionalne i lokalne władze samorządowe. Mimo pewnych różnic ustrojowych pomiędzy poszczególnymi typami jednostek samorządowych, składowe i przebieg procedury są takie same. Różnice pojawiają się w kwestiach szczegółowych i wynikają z czynników obiektywnych.

Raport o stanie gminy, powiatu, województwa

W każdej JST organ wykonawczy co roku do 31 maja przedstawia organowi stanowiącemu raport o stanie jednostki, obejmujący podsumowanie działalności odpowiednio wójta²⁷, zarządu powiatu czy zarządu województwa. Ustawodawca nie określił szczegółowych wymagań dotyczących raportu, pozostawiając taką możliwość organom stanowiącym, niemniej w przepisach ustawowych zaznaczono, że powinien on objąć w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego²⁸. Odnosząc przyjęte rozwiązania do teoretycznych założeń rozliczalności, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Pierwszą z nich jest niewielka ingerencja ustawodawcy w zakres przedmiotowy raportu. Można uznać to za zaletę, zwłaszcza w kontekście poszanowania samodzielności JST i nieingerowania w obszar, w których społeczności lokalne/regionalne potrafią same podjąć odpowiednie rozstrzygnięcia (zostało to wręcz podkreślone w przepisach ustawowych, które wprost wskazują, że organ stanowiący może przyjąć w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu). Ponieważ w procesie rozliczalności ważna jest jakość informacji, jak również możliwość wskazania przez forum, czego powinny one dotyczyć²⁹, zasadne

²⁶ G.J. Brandsma, T. Schillemans, *The Accountability Cube: Measuring Accountability* "Journal of Public Administration Research and Theory", 2013, nr 4, s. 961.

²⁷ Ilekroć w tekście przywołane jest pojęcie „wójt”, obejmuje ono również burmistrza i prezydenta miasta.

²⁸ Artykuł 28aa ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713); u.s.g.; art. 30a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920) – dalej u.s.p.; art. 34a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 1668) – dalej u.s.w.

²⁹ M. Bovens, *op.cit.*, s. 452.

jest pytanie, jak niepodjęcie uchwały w sprawie szczegółowych wymogów może wpłynąć na jakość procesu rozliczalności. Wydaje się, że możliwe są dwie sytuacje. Dowolność pozostawiona organowi wykonawczemu, z jednej strony, może spowodować reglamentowanie informacji, a nawet manipulowanie nimi, by przedstawić stan JST w jak najkorzystniejszym świetle. W takiej sytuacji zaniechanie organu stanowiącego utrudni rzetelną ocenę działalności organu wykonawczego, a sama procedura może zostać sprowadzona do formalnego wypełnienia obowiązku, pewnego rytuału, z którego niewiele wynika dla lokalnej społeczności. Z drugiej strony, brak szczegółowej regulacji nie wyklucza przygotowania przez organ wykonawczy raportu w pełni odzwierciedlającego stan JST. Motywacją może być wewnętrzne przekonanie i poczucie moralnego obowiązku rzetelnego zdania sprawy ze swojej działalności. Wydaje się jednak, że naturalna skłonność człowieka do przedstawiania się w korzystnym świetle, w połączeniu z koniecznością poddania się wyborczej weryfikacji może to wewnętrzne przekonanie skutecznie osłabiać³⁰.

Odrebnym problemem jest jakość uchwały organu stanowiącego, gdy zdecydowano się określić wymogi odnośnie do raportu. Niekorzystne mogą być zbyt szczegółowe ustalenia oraz takie, które sprowadzają się do powielenia przepisów ustawowych, z ewentualnym hasłowym ich doprecyzowaniem. W pierwszym przypadku może powstać zbyt obszerny dokument³¹. Nadmiar danych i informacji może zaciemniać ogólny obraz jednostki, a jednocześnie utrudniać percepcję i zniechęcać, zwłaszcza mieszkańców niezaangażowanych w działalność samorządową, nieposiadających zaawansowanych kompetencji i dysponujących ograniczoną ilością czasu. Z kolei hasłowe wskazówki, przy złej woli organu wykonawczego, mogą ułatwiać powierzchowne potraktowanie wskazanych problemów, które do raportu niewiele wnoszą. Jednocześnie trudno jest zarzucić wójtowi czy zarządowi powiatu lub województwa niewykonanie uchwały, skoro w raporcie odniesienie do wskazanego problemu jest³².

Kolejnym problemem, który może się pojawić w ocenie raportu, jest to, czy powinna się w nim znaleźć informacja o działalności organu stanowiącego. Sprawa jest o tyle skomplikowana, że ustawodawca tak sformułował przepisy, że nie wynika z nich jednoznacznie, czy ta kwestia powinna być częścią raportu, czy też nie. W regulacjach dotyczących raportu jest wprawdzie mowa o **podsumowaniu działalności organu**

³⁰ Por. B. Kotarba, *Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka*, „Chorzowskie Studia Polityczne”, 2017, nr 3, s. 205–206.

³¹ Zdarza się, że raporty liczą ponad 500 stron. D. Sześciło, B. Wilk. *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Warszawa 2020, s. 7.

³² B. Wilk, *Raport o stanie JST*, Warszawa 2020, s. 16.

wykonawczego w roku poprzednim³³, ale już przepisy odnoszące się do debaty mówią o debacie nad raportem **o stanie jednostki samorządu terytorialnego**³⁴. Literalna interpretacja przepisów nie pozostawia wątpliwości, że raport ma dotyczyć działalności organu wykonawczego. Jednak trudno wyobrazić sobie **debatę o stanie JST** z pominięciem organu stanowiącego. Mimo dominującej pozycji organów wykonawczych w systemie władz lokalnych (faktycznej, a nie formalnej), nie można ignorować wpływu organów stanowiących na to, co dzieje się w JST. Na przykład w przypadku gminy można sobie wyobrazić sytuację konfliktu pomiędzy bezpośrednio wybieranym wójtem i radą gminy, która nie może go odwołać, ale może kontestować poczynania wójta i utrudniać mu działanie. W efekcie konflikt może negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie JST i jej stan. Czy w takim przypadku w raporcie nie należy wskazać okoliczności, które to spowodowały? Choćby taka ewentualność stawia pod znakiem zapytania słuszność opinii B. Wilka, który uznał, że zamieszczenie w raporcie informacji o organie stanowiącym nie jest wskazane³⁵.

Obok jakości informacji, które zawiera raport, niemniej ważne jest jego upublicznienie, zwłaszcza że w debacie nad nim mogą wziąć udział mieszkańcy JST (szczegóły w dalszej części tekstu). Ustawodawca, poza wskazaniem, że organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu raport, nie odniósł się do tego problemu. Wydaje się, że w przyjętej perspektywie teoretycznej i wyróżnienia rozliczalności publicznej jest to sprawa kluczowa. Oczywiście logika wskazuje, że raport powinien być przez organ wykonawczy odpowiednio wcześniej upubliczniony, jednak zdrowy rozsądek i logika to jedno, a różnorakie uwarunkowania, w tym polityczne, to drugie. Oceniając całokształt procesu rozliczalności w danej jednostce terytorialnej nie sposób nie odnieść się do tego, czy, a jeśli tak, to kiedy i w jaki sposób, raport został podany do publicznej wiadomości. Czy działanie organu wykonawczego sprzyjało zaangażowaniu mieszkańców, którzy odpowiednio wcześniej mogli zapoznać się z treścią raportu, czy odwrotnie, poprzez niepublikowanie jego treści zniechęcało do wzięcia udziału w debacie niejako „w ciemno”?

Debata nad raportem o stanie gminy

Raport jest rozpatrywany przez organ stanowiący podczas sesji, w czasie której kończy się inna procedura kontrolna – udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu z tytułu wykona-

³³ Artykuł 28aa ust. 2 u.s.g.; art. 30a ust. 2 u.s.p.; art. 34a ust. 2 u.s.w.

³⁴ Artykuł 28aa ust. 5 u.s.g.; art. 30a ust. 5 u.s.p.; art. 34a ust 5 u.s.w.

³⁵ B. Wilk, *op.cit.*, s. 75.

nia budżetu JST. Ustawodawca zakazał ograniczania wypowiedzi radnych, zastrzegając, że w debacie nad stanem jednostki mogą zabierać głos bez limitów czasowych³⁶.

Znowelizowane przepisy ustaw ustrojowych umożliwiają udział w debacie nie tylko radnym, ale i mieszkańcom³⁷. Jest to spełnienie teoretycznego postulatu o konieczności stworzenia warunków, by przedstawiciele forum mogli „przesłuchać” aktora, zadać mu pytania, w razie potrzeby zakwestionować podane przez niego informacje, wyjaśnienia i uzasadnienie jego postępowania³⁸. Czy jednak przyjęte przepisy zapewniają nieskrępowany udział mieszkańców w debatach? Można tu zgłosić wątpliwości. Mieszkaniec, by zabrać głos w debacie, musi spełnić dwa warunki. O ile pierwszy – zgłoszenie do przewodniczącego rady/sejmiku województwa chęci udziału w debacie ma pragmatyczne uzasadnienie, o tyle konieczność poparcia zgłoszenia podpisami innych mieszkańców wydaje się niepotrzebnym utrudnieniem, zwłaszcza gdy chodzi o poziom samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W gminie do 20 tys. mieszkańców liczba niezbędnych podpisów wynosi 20, powyżej 20 tys. mieszkańców – 50, w powiecie do 100 tys. mieszkańców – 150, powyżej 100 tys. – 300, natomiast w województwach do 2 mln mieszkańców – 500, a powyżej 2 mln – 1000. Zebranie kilkuset podpisów wymaga raczej zaangażowania grupowego i stanowi, o ile nie barierę, to przynajmniej znaczące utrudnienie dla jednostek, które chciałyby wziąć udział w debacie. Zbieranie podpisów przez jakąkolwiek organizację wiąże się z koniecznością uzyskania jakiejś formy akceptacji ze strony jej zarządu, a to już jest poddanie się chętnego zewnętrznej weryfikacji, która w dodatku może nie przebiec pozytywnie³⁹.

W odróżnieniu od radnych ustawodawca nie odniósł się do czasu wystąpień mieszkańców podczas debaty, za to wyznaczył maksymalną liczbę mówców, która na wszystkich poziomach samorządu wynosi 15, przy czym organy stanowiące mogą zwiększyć tę liczbę⁴⁰. Należy mieć na uwadze, że o ile w statucie jednostki warunki zabierania głosu również nie zostały ustalone⁴¹, mamy do czynienia ze stanem dużej swobody

³⁶ Artykuł 28aa ust. 5 u.s.g.; art. 30a ust. 5 u.s.p.; art. 34a ust. 5 u.s.w.

³⁷ Artykuł 28aa ust. 6 u.s.g.; art. 30a ust. 6 u.s.p.; art. 34a ust. 6 u.s.w.

³⁸ M. Bovens, T. Schillemans, R.E. Goodin, *Public accountability* [w:] *The Oxford Handbook of Public Accountability*, eds. M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans, Oxford 2014, s. 9.

³⁹ Por. A. Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024.

⁴⁰ Artykuł 28aa ust. 8 u.s.g.; art. 30a ust. 8 u.s.p.; art. 34a ust. 8 u.s.w.

⁴¹ Na 619 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli zbadanych na przełomie lat 2014/2015, regulacje takie znalazły się w 38,21% z nich. *Mieszkańcy po-*

działania przewodniczącego rady/sejmiku i możliwością wpływania na przebieg debaty z pobudek pozamerytorycznych⁴².

Podsumowując regulacje dotyczące debaty nad raportem i oceniając ich potencjalny wpływ na jej jakość, należy podkreślić, że przepisy dotyczące radnych, czyli *de facto* rozliczalności politycznej, są korzystne. Członkowie organów stanowiących mają zagwarantowany dostęp do treści raportu oraz swobodę zabierania głosu w dyskusji. W przypadku mieszkańców, których udział w debacie należy lokować w obrębie rozliczalności publicznej, ocena przepisów nie może być jednoznacznie pozytywna. Nie mają oni gwarancji odpowiednio wczesnego dostępu do raportu o stanie jednostki, przy czym można założyć, że zainteresowani mogą do niego dotrzeć niezależnie od woli organu wykonawczego, np. poprzez swoich radnych. Jednak wymaga to już specjalnej aktywności. Niezależnie od tego trudno zakładać złą wolę wójta, czy też zarządu powiatu lub województwa, i występowanie tego typu sytuacji będzie raczej sporadyczne. Dużo większym problemem jest konieczność przedłożenia wraz ze zgłoszeniem udziału w debacie podpisów, i jest to na pewno okoliczność źle wpływająca na zaangażowanie mieszkańców.

Odnosząc się do modelowego kryterium intensywności debaty, należy zwrócić uwagę, że zależy ona także od innych okoliczności niż przepisy ustawowe. Wśród nich można wymienić:

- wewnętrzne przekonanie władz lokalnych/regionalnych, zwłaszcza osób pełniących funkcje organów wykonawczych, o potrzebie i obowiązku rozliczenia się ze swojej działalności przed mieszkańcami (forum),
- układ sił we władzach – istnienie opozycji może być okolicznością sprzyjającą krytycznej analizie poczynań organu wykonawczego, w skrajnym przypadku może wzbudzać konflikty,
- zaangażowanie partii politycznych w procedurę rozliczalności – może wywołać podobne skutki, a dodatkowo niewykluczone jest wykorzystywanie debaty jako narzędzia rywalizacji politycznej⁴³, co może zepchnąć na drugi plan rzeczywiste problemy lokal-

winni mieć prawo zabrania głosu w trakcie sesji miejskiej rady, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (4.07.2021).

⁴² S. Muszyński, *Mieszkańcy i ich prawa na sesji rady lub posiedzeniu komisji*, Wspólnota, 21.07.2017, <https://wspolnota.org.pl>; M. Bójko, B. Wilk, *Czy przewodniczący rady miejskiej może wszystko?* Sieć Obywatelska Watchdog, 6.02.2020, <https://siecobywatelska.pl> (4.07.2021).

⁴³ Na ten problem zwracali uwagę posłowie podczas procedowania u.w.u.o. Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 96, 99; zob. B. Kotarba, *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*, Rzeszów 2019, s. 307 i n.

- nej/regionalnej społeczności i osłabić proces rozliczalności, zwłaszcza publicznej,
- wielkość/liczebność JST, przede wszystkim gmin – w mniejszych jednostkach relacje pomiędzy wójtem, radą gminy i mieszkańcami są bliższe, liczba osobistych interakcji większa, częściej mamy również do czynienia z klientelistycznymi postawami zarówno radnych, jak i mieszkańców. Może to skutecznie zniechęcać do zajmowania krytycznych postaw wobec odpowiedzialnych za stan jednostki. W przywołanym już opracowaniu D. Sześciło i B. Wilka znalazł się znamienity tytuł rozdziału: „Debata o raporcie jak «sejm niemy»”⁴⁴.

Efekty (konsekwencje, sankcje) debaty

Ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego obowiązek przeprowadzenia w JST procedury *debaty*, określił, jaki powinien być jej formalny efekt. Jest nim udzielenie bądź odmowa udzielenia wotum zaufania, które stanowi wyraz akceptacji dla działań podejmowanych przez organ wykonawczy. Uchwałę o udzieleniu wotum zaufania organ stanowiący podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu⁴⁵.

Nieudzielenie wotum zaufania wywołuje określony skutek, przy czym jest on zróżnicowany w zależności od typu jednostki samorządowej. Powodem tego jest odmienny sposób kreacji organu wykonawczego gminy oraz powiatu i województwa. W przypadku wójta, wybranego w sposób bezpośredni przez mieszkańców, odmowa wotum zaufania w dwóch kolejnych latach umożliwia radzie gminy podjęcie uchwały (bezwzględną większością ustawowego składu) o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania⁴⁶. Natomiast w powiecie i województwie, jednostkach, w których zarząd – kolegialny organ wykonawczy – powoływany jest przez organ stanowiący, odmowa udzielenia zaufania jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o jego odwołanie. Odwołanie zarządu może nastąpić większością 3/5 głosów ustawowego składu rady.

Analiza ustawowych przepisów przez pryzmat rozliczalności prowadzi do kilku wniosków. Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że organy wykonawcze muszą się liczyć z groźbą zastosowania wobec nich sankcji. Abstrahując od tego, czy dojdzie do odwołania wójta bądź za-

⁴⁴ D. Sześciło, B. Wilk, *op.cit.*, s. 11.

⁴⁵ Artykuł 28aa ust. 9 u.s.g.; art. 30a ust. 9 i 10 u.s.p.; art. 34a ust. 9 i 10 u.s.w.

⁴⁶ Artykuł 28aa ust. 10 u.s.g.; art. 30a ust. 10 i 11 u.s.p.; art. 34a ust. 10 i 11 u.s.w.

rzędu powiatu/województwa, należy zwrócić uwagę, że w przypadku gmin nawet samo podjęcie działań w tym kierunku (uchwała o referendum) ma fakultatywny charakter. Inaczej jest w powiecie i województwie. Tam głosowanie nad odwołaniem zarządu jest obligatoryjne. Formalnie dolegliwość sankcji w tym przypadku jest większa. W praktyce, z powodu powoływania zarządu przez organ stanowiący, który może go również odwołać w każdym czasie, możliwość taka nie jest czymś specjalnym. Ponadto, z tego samego powodu, relacje pomiędzy organami z reguły są co najmniej poprawne.

Drugi wymiar konsekwencji ma charakter symboliczny. Nawet gdy w wyniku nieudzielenia wotum zaufania w gminie nie zostaną podjęte żadne działania zmierzające do odwołania wójta, a w powiecie i województwie nie dojdzie do odwołania zarządu, wydzźwięk odmowy akceptacji dla działalności organu wykonawczego jest jednoznacznie negatywny, podważa jego pozycję w systemie władz lokalnych/regionalnych, może również wywołać skutki odłożone w czasie (np. przegraną w wyborach).

Wydaje się, że przytoczone dwa wymiary konsekwencji, które mogą się pojawić w procedurze rozliczalności, mają charakter zasadniczy. Skłania to do zastanowienia się, czy przyjęte w „kostce rozliczalności” założenie dotyczące osi „konsekwencje” i poruszanie się na skali mało – dużo, jest wystarczające. Wydaje się, że w analizie powinno się również uwzględniać inny parametr – dolegliwość potencjalnych sankcji, bo ciężar gatunkowy nawet licznych, ale „drobnych” konsekwencji jest zupełnie inny niż jednej, daleko idącej, jak np. odwołanie organu.

Niezależnie od uwarunkowań formalnych w kontekście konsekwencji/sankcji w procedurze *debaty* pojawia się pytanie, czy aprobata działań lub jej odmowa odnosi się wyłącznie do organu wykonawczego, czy jest symbolicznym aktem wyrażenia opinii na temat władz lokalnych i funkcjonowania JST w ogóle. Istotne jest również, czy widoczny jest związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy przebiegiem debaty, wyrażanymi ocenami, opiniami a wotum zaufania. Wydaje się możliwa sytuacja, w której oceny i wnioski dotyczące raportu o stanie JST i działalności organu wykonawczego, formułowane zwłaszcza przez mieszkańców, nie znajdą odzwierciedlenia w uchwale organu stanowiącego, dotyczącej wotum zaufania. To przesłanka do uznania, że i w tym przypadku stworzone procedury sprzyjają bardziej rozliczalności politycznej niż publicznej, gdyż w każdym przypadku decydującą rolę w egzekwowaniu sankcji ma organ przedstawicielski, a nie mieszkańcy – członkowie społeczności lokalnej/regionalnej. Przyjęte regulacje stwarzają również okazję do wykorzystywania *debaty* nie jako narzędzia rozliczalności, ale jako narzędzia w rywalizacji politycznej.

Zakończenie

W ostatnich latach coraz bardziej widoczne jest niezadowolenie obywateli z funkcjonowania systemów politycznych w państwach, które są uważane za demokratyczne. Jedną z okoliczności, które potwierdzają ten stan, jest osłabienie legitymizacji pochodzących z wyboru władz i alienacja obywateli, którzy coraz bardziej są przekonani, że nie mają wpływu na władzę i życie publiczne⁴⁷. W związku z tym pojawiają się propozycje szerszego angażowania obywateli w sprawy publiczne. Wymaga to przygotowania mechanizmów i narzędzi partycypacyjnych na wszystkich poziomach władzy publicznej oraz w różnych obszarach życia społeczno-politycznego. Wydaje się, że ważnymi narzędziami są te, które pozwalają ocenić działalność władz i urzędników administracji, włącznie z możliwością wyciągnięcia wobec nich sankcji.

Jak wykazała przeprowadzona analiza, wprowadzone w Polsce rozwiązanie prawne dotyczące sporządzania raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego i przeprowadzania nad nim debaty stwarza formalne warunki systematycznej oceny władz lokalnych i regionalnych. Jest to dodatkowy mechanizm obok standardowych procesów wyborczych. Stworzone procedury odpowiadają warunkom rozliczalności, zarówno politycznej, odnoszącej się do odpowiedzialności organów wykonawczych przed organami przedstawicielskimi, jak i publicznej, rozumianej jako odpowiedzialność przed społecznością lokalną/regionalną. Postawiona we wstępie teza została potwierdzona, chociaż należy pamiętać, że ramy prawne i formalne przeprowadzenie wymaganych czynności nie gwarantują jeszcze rzeczywistej rozliczalności. Mechanizm ten podlega dodatkowym uwarunkowaniom, w tym wynikającym z lokalnego kontekstu i wewnętrznego przekonania władz lokalnych o potrzebie rzetelnego informowania mieszkańców o swoich działaniach oraz przedstawiania ich uzasadnienia.

Bibliografia

- Boć J., *Kontrola prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, "European Law Journal", 2007, nr 4.
- Bovens M., Schillemans T., Goodin R.E., *Public accountability* [w:] *The Oxford Handbook of Public Accountability*, eds. M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans, Oxford 2014.

⁴⁷ S. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?* [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.

- Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, "Public Administration", 2008, nr 1.
- Bójko M., Wilk B., *Czy przewodniczący rady miejskiej może wszystko?*, Sieć Obywatelska Watchdog, 6.02.2020, <https://siecobywatelska.pl> (4.07.2021).
- Brandsma G.J., Schillemans T., *The Accountability Cube: Measuring Accountability* "Journal of Public Administration Research and Theory", 2013, nr 4.
- Dąbrowska A., *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- 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.
- Kotarba B., *Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2017, nr 3.
- Kotarba B., *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*, Rzeszów 2019.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, 2018, nr 1.
- Mieszkańcy powinni mieć prawo zabrania głosu w trakcie sesji miejskiej rady*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (4.07.2021).
- Mulgan R., *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, London 2003.
- Muszyński S., *Mieszkańcy i ich prawa na sesji rady lub posiedzeniu komisji*, Wspólnota, 21.07.2017, <https://wspolnota.org.pl> (4.07.2021).
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Pawłowska A., *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”, 2010, nr 2.
- Pawłowska A., *The political and public accountability of local authorities*, maszynopis, Rzeszów 2021.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Romzek B.S., Dubnick M.J., *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, "Public Administration Review", 1987, nr 3.
- Sinclair A., *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, "Accounting, Organizations and Society", 1995, nr 2/3.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad).
- Sroka A.M., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014.
- Steffek J., *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, "Ethics & International Affairs", 2010, nr 1.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006.
- Sześciło D., Wilk B., *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Warszawa 2020.
- 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).
- Ustawa z 30 stycznia 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920).

Ustawa z 30 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 1668).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713).

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.

Wójcik S., *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?* [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.

Report and debate on the state of the commune as a tool for the accountability of local authorities

Abstract

The article addresses the issue of local authority accountability. Referring to the theoretical assumptions of accountability of public authorities, the author of the paper examined whether the mechanism introduced in 2018 into the Polish legislation – including the preparation of a report on the state of the local government unit, the debate on the report, and the granting (or not) the vote of confidence to the executive body – meets the theoretical criteria. The analysis confirmed the accepted thesis that, in normative terms, the implemented regulation fits the theoretical framework of accountability.

Keywords: local government, local authorities, control, accountability, vote of confidence