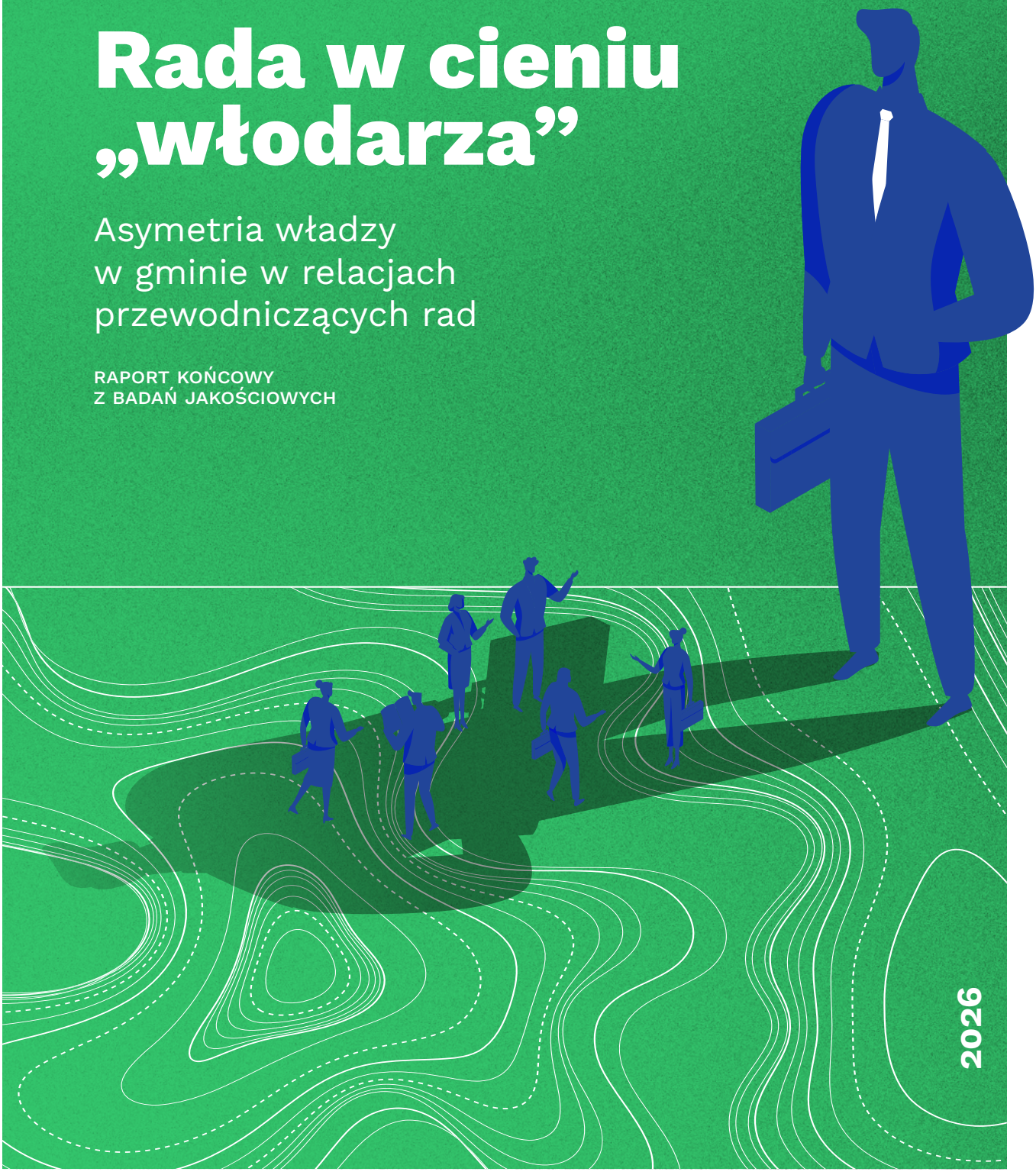
Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rada w cieniu „włodarza”

Asymetria władzy w gminie w relacjach przewodniczących rad

RAPORT KOŃCOWY
Z BADAŃ JAKOŚCIOWYCH



2026

Rada w cieniu „włodarza”

Asymetria władzy w gminie w relacjach przewodniczących rad

RAPORT KOŃCOWY Z BADAŃ JAKOŚCIOWYCH

Opracowanie:
MMD Milanowa S.C., Magdalena Dudkiewicz,
Marek Dudkiewicz

Koncepcja badania, dobór próby, opracowanie narzędzi badawczych, analiza i opracowanie raportu: zespół pod kierunkiem dr hab. Magdaleny Dudkiewicz, prof. UW, w składzie: Marek Dudkiewicz (koordynacja badań), dr Mateusz Stopa (kierowanie zespołem badań terenowych).

Zamawiający:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Korekta i redakcja:
Marcin Grabski

Opracowanie graficzne i skład:
Andrij Fil

Październik 2026 roku

Spis treści

01 Najważniejsze ustalenia 4

02 Cele projektu, metodologia, przebieg realizacji w terenie 9

03 Radnych portret własny – w oczach osób badanych 11

3.1. Droga do kandydowania 11
3.2. Jawne z mocy prawa oświadczenia majątkowe radnych 13
3.3. Przygotowanie radnych do pełnienia mandatu 14
3.4. Mandat radnych, liczba głosów i pozycja 15
3.5. Poczucie odpowiedzialności radnych 15
3.6. Najważniejsze zadania poszczególnych radnych 16
3.7. Ogólny obraz zadań rady gminy w lokalnej społeczności: teoria i oczekiwania 17

04 Ograniczenia pracy rady gminy: formalne, organizacyjne i wynikające z postaw radnych 19

05 Rada w praktyce: decyzje, organizacja pracy i narzędzia kontroli 23

5.1. Obsługa administracyjna rady 24
5.2. Organizacja pracy rady i komisji 25
5.3. Rola przewodniczącego 26
5.4. Typowa sesja rady, posiedzenie komisji, materiały dla radnych 26
5.5. Zgłaszanie własnych uchwał i poprawek 27
5.6. Praca komisji 28
5.7. Narzędzia kontroli: uwarunkowania skuteczności 29
5.8. Interpelacje i zapytania 29
5.9. Komisja rewizyjna 30
5.10. Raport o stanie gminy 30
5.11. Głosowanie nad wotum zaufania 31
5.12. Komisja skarg, wniosków i petycji 31

06 Współpraca między radą a organem wykonawczym 33

6.1. Spory między radą a organem wykonawczym 34
6.2. Ograniczanie przez radę decyzyjności organu wykonawczego 34
6.3. Rada gminy w lokalnej społeczności 36
6.4. Dyżury, spotkania, konsultacje 37
6.5. Bliskość władzy do mieszkańców 38
6.6. Transparentność działania władz samorządowych 39
6.7. Reagowanie na inicjatywy obywatelskie 40

07 Specyfika poszczególnych typów gmin 42

7.1. Gminy miejskie 42
7.2. Gminy miejsko-wiejskie 43
7.3. Gminy wiejskie 43

08 Postulaty przewodniczących rad gmin 46

09 Aneks metodologiczny Raport z przebiegu realizacji terenowej 53

9.1. Powody wyrażania zgody 54
9.2. Powody odmowy 54
9.3. Dostęp do raportu i anonimowość 55
9.4. Refleksje zespołu badań w terenie 55

01 Najważniejsze ustalenia

Rada, choć formalnie jest organem stanowiącym i ma uprawnienia kontrolne, w rzeczywistości działa w warunkach systemowego ograniczenia sprawczości

Raport powstał na podstawie badań terenowych, których celem było zdiagnozowanie roli rad gmin w zarządzaniu lokalnym i ograniczeń w ich funkcjonowaniu oraz poznanie świadomości radnych w tym obszarze. Badanie miało także posłużyć zebraniu postulatów zmian formułowanych przez osoby badane. Zmiany te – w ich opinii – są niezbędne do zwiększenia kompetencji i sprawczości rad gmin oraz bardziej zrównoważonego ułożenia relacji z organem wykonawczym.

Tematyczne wywiady pogłębione przeprowadzono z przewodniczącymi lub wiceprzewodniczącymi rad w czterdziestu dwóch gminach, których dobór uwzględniał kryterium regionalne, typ gminy oraz zdiagnozowany na podstawie publicznie dostępnych danych potencjalny konflikt w obrębie władz lokalnych. Ze względu na jakościowy charakter badania i szczególną pozycję osób udzielających wywiadów **wniosków nie można traktować jako reprezentatywnych dla wszystkich gmin w Polsce** – opisują one tendencje, które z różnym nasileniem występują w poszczególnych gminach.

Analizę zebranych danych i opracowanie raportu wykonali dr hab. Magdalena Dudkiewicz, prof. UW, oraz Marek Dudkiewicz. Badania terenowe przeprowadził zespół badawczy pod kierunkiem dr. Mateusza Stopy. Opis przebiegu badań zamieszczono w Aneksie metodologicznym na końcu raportu. Warto jednak podkreślić dużą skalę trudności z rekrutacją uczestników badania (w tym wysoki odsetek odmów): w pierwotnie wybranych gminach udało się przeprowadzić tylko dwadzieścia cztery wywiady, a pozostałych osiemnaście – w gminach rezerwowych.

Najważniejsze wnioski z przeprowadzonej analizy wskazują przede wszystkim **istniejącą systemową asymetrię między radą gminy a organem wykonawczym. Oznacza to strukturalną nierówność**, a przewaga wójta, burmistrza lub prezydenta wynika z konstrukcji ustrojowej. Przejawia się ona w tym, że w praktyce to organ wykonawczy tworzy budżet, strategię i większość projektów uchwał, ma uprzywilejowaną pozycję przy ustalaniu porządku obrad[1], kontroluje radcę prawnego i zaplecze eksperckie oraz ogólnie nie ponosi sankcji za opóźnienia informacyjne. **Rada, choć formalnie jest organem stanowiącym i ma uprawnienia kontrolne, w rzeczywistości działa w warunkach systemowego ograniczenia sprawczości**, a jej realna rola zależy od lokalnych praktyk, kompetencji radnych i jakości relacji z organem wykonawczym.

Badanie pozwoliło opisać mechanizmy, które w praktyce utrwalają asymetrię między radą gminy a organem wykonawczym. Nie chodzi przy tym o formalne podstawy prawne, lecz o codzienne funkcjonowanie wielu jednostek samorządu

1 Od 2018 roku także klub radnych ma prawo wprowadzić projekt do porządku najbliższej sesji (art. 20 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym), a mieszkańcom przysługuje inicjatywa obywatelska (art. 41a).

gminnego. Pierwszy to kontrola przepływu informacji: organ wykonawczy może przekazywać dokumenty z opóźnieniem, selektywnie lub w formie utrudniającej analizę[2]. Jednocześnie rada nie dysponuje własnym zapleczem prawnym ani eksperckim. To wzmacnia zależność rady od urzędu i ułatwia budowanie większości i forsowanie rozwiązań poza formalnymi procedurami. Drugi to marginalizacja inicjatywy uchwałodawczej: radni mają prawo zgłaszać projekty, ale robią to rzadko i zwykle nieskutecznie, a ich projekty dotyczą spraw drobnych. Ponieważ projekty radnych bywają odrzucane lub przejmowane przez organ wykonawczy, realne decyzje powstają w urzędzie, a sesja rady często jest tylko formalnym – w wielu wypadkach jedynie rytualnym – finałem procesu. Trzeci mechanizm to sposób działania komisji: w wielu gminach analizują one dokumenty, zgłaszają poprawki i negocjują szczegóły, ale ich wpływ ostatecznie zależy od układu sił i gotowości organu wykonawczego do współpracy. W opinii części osób badanych komisje bywają fasadowe: tylko „przyjmują do wiadomości" i nie mają realnego wpływu na kształt prawa lokalnego.

Asymetrię pogłębiają także czynniki związane z samymi radnymi, przede wszystkim ich zależność zawodowa od gminy lub jej jednostek, prowadząca do autocenzury, pasywności i unikania merytorycznych dyskusji. Niektóre osoby badane wskazywały wręcz, że dla części radnych utrzymanie tych zależności jest ważniejsze niż rzetelna ocena działalności organu wykonawczego. Samoograniczenie to pogłębiają niedostateczne kompetencje, niewystarczająca wiedza i brak systemowego przygotowania: radni uczą się „w boju", nie znają procedur ani nie czytają dokumentów, których nie rozumieją. Wszystko to dodatkowo umacnia dominację organu wykonawczego. Interesujący wniosek płynący z badań dotyczy zagadnienia, które nie było bezpośrednio poruszane w pytaniach, ale pojawiło się w niektórych wywiadach. Osoby badane wskazywały, że **obowiązek składania jawnych oświadczeń majątkowych zubaża skład rad, zniechęcając do kandydowania osoby dysponujące cennym doświadczeniem i kompetencjami**. Dla osób posiadających znaczny majątek lub prowadzących działalność gospodarczą obowiązek ten stanowi realną barierę w ubieganiu się o mandat.

Obowiązek składania jawnych oświadczeń majątkowych zniechęca do kandydowania

Sprawczość radnych ograniczają także sztywne obowiązki finansowe gmin, presja inwestycyjna i zwykle niewielkie zasoby finansowe. Zdaniem osób badanych budżet staje się przez to narzędziem w rękach organu wykonawczego – rada może co prawda blokować jego przyjęcie, ale rzadko ma realny wpływ na jego kształt.

W praktyce dominacja organu wykonawczego może się przejawiać w następujących formach:

- **postępowanie „transakcyjne"** – organ wykonawczy nie prowokuje otwartego konfliktu, ale przez różnego typu naciski, wykorzystywanie swojej przewagi lub swoisty „handel" (na przykład wpisanie do budżetu drobnej inwestycji, na której zależy danemu radnemu, aby poprawić jego wizerunek wśród wyborców, w zamian za poparcie dużej inwestycji, na której zależy organowi wykonawczemu) uzyskuje poparcie dla swoich działań,

2 Prawo radnego do informacji i wstępu do jednostek organizacyjnych samorządu gwarantuje od 2018 roku art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

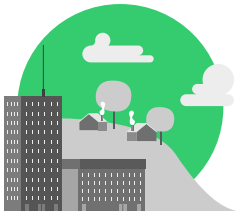
- **lekceważenie rady gminy** – podawanie w wątpliwość intencji i kompetencji radnych przez organ wykonawczy, ograniczanie dostępu radnych do informacji i wiedzy,

- **otwarty konflikt** – jawne demonstrowanie siły i przewagi, między innymi przez wykorzystywanie zależności ekonomicznej poszczególnych radnych.

Materiał badawczy pozwala również sformułować pewne ograniczone **hipotezy dotyczące różnic między typami gmin**. W gminach **miejskich** najczęściej wskazywano model polityczno-instytucjonalny, z silną pozycją burmistrza lub prezydenta, dominacją klubów (także w zakresie wyłaniania kandydatów) i dyscypliny partyjnej, znaczną liczbą skarg i interpelacji, wykorzystywaniem przez mieszkańców zróżnicowanych narzędzi partycypacji oraz dużym zróżnicowaniem kompetencji radnych. W gminach **miejsko-wiejskich**, także ze względu na ich wewnętrzne zróżnicowanie, trudno wskazać dominujący model relacji między organami. Pojawiały się zarówno przykłady pełnej neutralizacji rady, jak i współpracy, często jednak sprowadzającej się do reagowania radnych na działania burmistrza. Relacje z lokalnymi społecznościami bywają w tych gminach intensywne, ale zarazem zróżnicowane – od sformalizowanych po spersonalizowane. W gminach **wiejskich** najczęściej opisywano model relacyjno-osobisty, wynikający z małej skali i bliskości społecznej. Jednocześnie często wskazywano niskie kompetencje radnych, uczenie się w praktyce, pasywność i niesprawowanie kontroli nad działaniami wójta, między innymi z powodu dominacji relacji osobistych nad procedurami.

Modele relacji między radą gminy a organem wykonawczym







GMINY MIEJSKIE

Model polityczno-instytucjonalny

Silna pozycja prezydenta

Dominacja klubów i dyscypliny partyjnej

Duże zróżnicowanie kompetencji radnych

GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE

Model hybrydowy

Brak jednego dominującego wzorca

Od neutralizacji rady po współpracę

Kluczowy styl działania burmistrza

GMINY WIEJSKIE

Model relacyjno-osobisty

Bliskość społeczna i więzi osobiste

Dominacja relacji nad procedurami

Słabsze przygotowanie i pasywność części radnych

Synteza jakościowa – modele opisują tendencje, nie wszystkie gminy danego typu.

Skuteczność narzędzi kontroli radnych jest zróżnicowana i zależy od praktyki politycznej w gminie

Zidentyfikowane wyżej mechanizmy ograniczają skuteczność narzędzi kontroli: interpelacji (często niemerytorycznych albo ignorowanych przez organ wykonawczy), komisji rewizyjnej (która nie zawsze prowadzi realne kontrole i niejednokrotnie ma charakter fasadowy), wotum zaufania i absolutorium (które służą raczej ocenie stylu zarządzania niż wzmocnieniu pozycji rady), komisji skarg, wniosków i petycji (rozpatrującej skargi, które często dotyczą spraw wykraczających poza kompetencje gminy) oraz prawa do uzyskania przez radnych informacji i materiałów (z którego korzystanie jest w praktyce ograniczane przez organ wykonawczy). **Skuteczność narzędzi kontroli wprowadzonych nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z 2018 roku w dużej mierze zależy zatem, paradoksalnie, od woli organu wykonawczego i tego, w jakim stopniu wykorzystuje on swoją praktyczną przewagę.**

Wyniki badania wskazują także dysfunkcjonalność obecnej ordynacji wyborczej w wyborach do rad gmin. W gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców obowiązuje system proporcjonalny, w którym głos oddany na konkretnego kandydata wpływa również na wynik całej listy. Niejednokrotnie jednak prowadzi to do sytuacji, w której do rady dostają się osoby, które indywidualnie uzyskały bardzo słabe wyniki, jednak „zostały wciągnięte" do rady przez jednego silnego kandydata. Z kolei w gminach liczących do 20 tysięcy mieszkańców, w których wybory odbywają się w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych, zdarza się, że radnymi zostają osoby o stosunkowo małym poparciu społecznym. Do zdobycia mandatu wystarczy bowiem uzyskanie największej liczby wyraźnie oddanych głosów w okręgu.

Osoby badane sformułowały wiele postulatów: zapewnienia radom niezależnego wsparcia prawnego oraz pełnego dostępu do informacji i analiz, systematycznych szkoleń praktycznych dla radnych, ograniczenia nacisków i zależności zawodowych od władzy wykonawczej, a także wzmocnienia funkcji kontrolnej rady. Zgłaszano również oczekiwania dotyczące zaplecza organizacyjnego rady (biura, budżetu, narzędzi, a nawet miejsca do pracy i spotkań z mieszkańcami), kultury jej pracy oraz realnej partycypacji społecznej i przejrzystości działań władzy lokalnej.

Proponowane tematy dla debaty publicznej dotyczą:

- **asymetrii władzy w gminach, która tylko w ograniczonym stopniu wynika ze „słabości" radnych czy z „siły" organów wykonawczych, lecz przede wszystkim z uwarunkowań systemowych,**
- **ograniczeń realnego podziału władzy w gminie – rada ma formalne kompetencje, ale w wielu gminach brakuje jej sprawczości,**
- **niewystarczających kompetencji radnych i braku systemowego wsparcia, które nawet zaangażowanym radnym utrudniają pełnienie funkcji kontrolnej,**
- **pożądanych zmian ustrojowych, a nie tylko organizacyjnych, które zapewnią radnym realny dostęp do informacji (wraz z mechanizmami egzekwowania tego prawa), wpływ na budżet i inwestycje, uporządkują relacje między organami gminy i ograniczą ryzyko konfliktów,**
- **sposobu zwiększenia praktycznej skuteczności narzędzi kontroli wprowadzonych nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z 2018 roku,**

- **potencjalnych zmian ordynacji wyborczej do rad gmin, które wzmocniłyby mandat radnych przez zwiększenie rzeczywistego poparcia mieszkańców i ograniczenie możliwości zdobycia mandatu przy minimalnym poparciu społecznym (na przykład dzięki efektowi silnego lidera listy),**
- **zasad łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w jednostkach i spółkach gminnych,**
- **efektywności i celowości stosowania narzędzi partycypacji społecznej w kształtowaniu polityk publicznych.**

02 Cele projektu, metodologia, przebieg realizacji w terenie

Celem przeprowadzonych badań terenowych było zdiagnozowanie roli rad gmin w zarządzaniu lokalnym, poznanie świadomości radnych na temat ich roli oraz rozpoznanie ograniczeń w funkcjonowaniu rad (w tym przyczyn i znaczenia konfliktów między radą a organem wykonawczym). Wywiady skupiały się na relacjach między organami, odpowiedzialności i sprawczości radnych, mechanizmach doboru kandydatów oraz relacjach rady ze społecznością lokalną.

Badanie służyło także zebraniu postulatów zmian formułowanych przez osoby badane, które – w ich ocenie – są niezbędne do zwiększenia kompetencji i sprawczości rad gmin oraz bardziej zrównoważonego ułożenia relacji z organem wykonawczym.

Scenariusz wywiadu opierał się na zasadach lokalności (rozmowa o konkretnych doświadczeniach w danej gminie), zakorzenienia opinii i uogólnień w konkretnych przykładach z danej gminy oraz neutralności badacza wobec charakteru relacji rady z organem wykonawczym.

Zgodnie z powyższymi zasadami wywiad obejmował następujące zagadnienia:

- wprowadzenie, zagwarantowanie pełnej anonimowości i uzyskanie zgody na nagrywanie,
- rozumienie roli rady i pojedynczych radnych,
- realny, a nie formalny wpływ rady na kluczowe decyzje: strategię, budżet, wieloletnią prognozę finansową, plany,
- relacje rady z organem wykonawczym, w tym ewentualne konflikty, ich źródła, przebieg i skutki,
- funkcjonowanie i praktyczne wykorzystanie instrumentów kontroli: interpelacji i zapytań, komisji rewizyjnej, raportu o stanie gminy i wotum zaufania, komisji skarg, wniosków i petycji,
- organizacja pracy rady i komisji oraz pozycja przewodniczącego,
- kompetencje, zasoby, odpowiedzialność i sprawczość indywidualna radnych,
- praktyka wyłaniania kandydatur na radnych i ich przygotowanie,
- charakter więzi radnych i rady z lokalną społecznością, w tym reprezentacja, przejrzystość, reakcja na inicjatywy obywatelskie.

Na koniec każdego wywiadu osobę badaną proszono o ogólniejszą ocenę obecnego modelu: rada – organ wykonawczy – sekretarz, z uwzględnieniem dostrzeganych ograniczeń i pożądanych kierunków zmian. Proszono także o wskazanie ważnych zagadnień, które nie zostały poruszone w wywiadzie.

W części głównej raportu zagadnienia zilustrowano cytatami z transkrypcji wywiadów. Każdy cytat opatrzono kodem typu gminy: miejska [M], miejsko-wiejska [M-W], wiejska [W]. W rozdziale poświęconym charakterystyce typów gmin zrezygnowano z cytatów, ponieważ wypowiedzi oznaczone kodami typów gmin zamieszczono już we wcześniejszych częściach raportu.

Gminy dobrano według trzech kryteriów, tak aby zapewnić możliwie dużą różnorodność gmin i punktów widzenia:

- regionalnego: dobierano gminy z pięciu regionów Polski: zachodniego (województwa: dolnośląskie, lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie), północnego (województwa: kujawsko-pomorskie, podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie), wschodniego (województwa: lubelskie, podkarpackie), centralnego (województwa: łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie) oraz południowego (województwa: małopolskie, opolskie, śląskie),

- typu gminy: badania przeprowadzono w dziesięciu gminach miejskich (po dwie z każdego regionu), w szesnastu gminach miejsko-wiejskich (po jednej dla każdego województwa) oraz w szesnastu gminach wiejskich (po jednej dla każdego województwa),

- zdiagnozowanego (na podstawie dostępnych publicznie danych) potencjalnego konfliktu między organami gminy. Zróżnicowanie dotyczyło gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – przyjęto założenie, że w dużych miastach ze względu na skalę niemal zawsze występuje jakiś konflikt. Założenia te nie zawsze znajdowały potwierdzenie w stanie faktycznym ustalonym w trakcie badania: zdarzało się, że podczas wywiadów osoby badane mówiły o istniejącym konflikcie, którego wcześniej, na etapie doboru próby nie, udało się zidentyfikować, ale zdarzało się również, że wcześniej ujawniany w dostępnych informacjach konflikt okazywał się mniej istotny lub nieaktualny.

Dobór osób badanych zakładał, że preferowani są przewodniczący rad (zrealizowano trzydzieści siedem takich wywiadów), ewentualnie wiceprzewodniczący (cztery wywiady, w tym trzy w gminach miejskich, jeden w gminie miejsko-wiejskiej), w trzeciej kolejności radni z dużym doświadczeniem samorządowym (jeden wywiad w gminie miejsko-wiejskiej z radnym sprawującym mandat przez cztery kadencje). Dla uproszczenia wywodu w raporcie używa się określenia „przewodniczący rady / przewodnicząca rady”.

Metoda badawcza: przeprowadzono czterdzieści dwa tematyczne wywiady pogłębione w formie preferowanej przez osobę badaną, która decydowała o udzielaniu odpowiedzi zdalnie, telefonicznie lub bezpośrednio. Początkowo zakładano znacznie wyższy udział tej ostatniej formy, wybrały ją jednak tylko dwie osoby.

Badanie w terenie przeprowadził zespół pod kierunkiem dr. Mateusza Stopy, z udziałem dr Agaty Nijander-Dudzińskiej oraz Renaty Kochan. Przebieg badania opisano na podstawie sprawozdania zespołu, zamieszczonego w Aneksie metodologicznym.

Za koncepcję badania, dobór próby gmin, opracowanie narzędzi, nadzór nad realizacją terenową, analizę zebranych danych i opracowanie raportu odpowiadali dr hab. Magdalena Dudkiewicz, prof. UW, oraz Marek Dudkiewicz.

03 Radnych portret własny – w oczach osób badanych

Radni najczęściej trafiają do rady dzięki lokalnym relacjom, rozpoznawalności i wcześniejszej aktywności, a nie kryteriom formalnym. W miastach dominują nominacje partyjne i wielokadencyjność, w gminach wiejskich – osobiste namowy i mobilizacja wynikająca z lokalnych konfliktów. Mandaty zdobywają osoby znane, wiarygodne, sprawcze, choć czasem także „nowe", które obiecują zmiany. Oświadczenia majątkowe zniechęcają część potencjalnych kandydatów. Radni, co do zasady, czują się odpowiedzialni przede wszystkim wobec mieszkańców, a radę postrzegają jako organ uchwałodawczy, kontrolny i wyznaczający kierunki rozwoju gminy. Przygotowanie do pełnienia mandatu jest jednak minimalne: radni uczą się „w boju", a szkolenia są rzadkie i słabo dopasowane do potrzeb.

3.1. Droga do kandydowania

Droga do rady jest wielotorowa i zróżnicowana lokalnie. Wskazywano przede wszystkim aktywność społeczną, także związaną z konfliktami w gminie, wcześniejsze doświadczenia w administracji publicznej, biznesie i organizacjach pozarządowych oraz namowę mieszkańców bądź po prostu znajomych, czasem z najbliższego sąsiedztwa.

Wiele osób badanych (przeważnie przewodniczących rad) deklarowało bardzo długie, nawet ponaddwudziestoletnie doświadczenie samorządowe oraz pełnienie – obecnie lub w przeszłości – wielu funkcji: przewodniczącego komisji, przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady, sołtysa, radnego powiatowego, członka zarządu powiatu lub miasta. Niewiele osób badanych dopiero debiutowało w tych rolach.

Wejście do rady jest zatem przede wszystkim kwestią lokalnych relacji i uwarunkowań społecznych. Typ gminy różnicuje jednak tę drogę. W gminach miejskich przeważają nominacje partyjne i wielokadencyjność. W gminach miejsko-wiejskich w radach zasiadają głównie radni z długim stażem, obok nich osoby wywodzące się z działalności społecznej. W gminach wiejskich najwięcej znaczą więzi osobiste: zaangażowanie w sprawy wsi i lokalne spory, czasem praca w instytucjach samorządowych. Zdarza się również, że do kandydowania namawiają osoby ubiegające się o urząd wójta, burmistrza lub prezydenta albo już go sprawujące, a także grupy radnych.

Przeważnie kandydaci to są lokalni liderzy [...] których wszyscy znają [...]. Mieszkańcy mają nadzieję, że te osoby coś zmienią. [W]

Komitety wyborcze wyborców [...] tworzą się na zasadzie relacji międzyludzkich, znajomych, stowarzyszeń [...] Decyduje aktywność i to, że ludzie się znają. [M]

Prezydent był z tej samej listy, z której ja byłam [...]. I ja weszłam do rady, ponieważ prezydent [...] został prezydentem. [M]

[Wójt] wybiera osoby, które uważa za kompetentne, które mogą być radnymi. [W]

Zgłaszanie osób przez partie polityczne to model często występujący w miastach, gdzie komitety lokalne mają mniejsze znaczenie. W pozostałych typach gmin kandydaci są zgłaszani przez komitety osób kandydujących na urząd prezydenta, burmistrza lub wójta, często tworzone oddolnie, albo – zwłaszcza w gminach wiejskich – przez grupy mieszkańców, czasem po prostu z najbliższego sąsiedztwa. W takich sytuacjach, jak deklarują osoby badane, rady składają się z mieszkańców znanych lokalnie, zaufanych, aktywnych. Kandydaci na ogół nie zgłaszają się sami: ktoś ich wskazuje, namawia, zaprasza, „wciąga na listę”, niejednokrotnie dzieje się to „z łapanki”, gdy lista nie jest kompletna.

Praktycznie [...] tylko partie polityczne zgłaszają swoich kandydatów... od dwudziestu lat nikt spoza partii politycznych nie wszedł do rady. [M]

Droga do zostania radnym opiera się zatem na kilku filarach. Są to:

- **lokalne zasoby społeczne, czyli rozpoznawalność, zaufanie mieszkańców, aktywność społeczna, relacje, zakorzenienie,**
- **polityczne lub organizacyjne zaplecze, czyli poparcie partii lub komitetu wyborczego,**
- **wcześniejsze doświadczenie w działaniach społecznych, biznesie lub instytucjach i organach samorządowych.**

Osoby badane wskazują, że nie wszędzie i nie zawsze decydują kompetencje merytoryczne, w tym formalne wykształcenie. Często kluczowe są zaufanie i przekonanie mieszkańców, że kandydat „coś zrobi”. Ważne okazują się niezależność zawodowa, rozpoznawalność i miękkie kompetencje społeczne, takie jak dobry kontakt z ludźmi (elokwencja, umiejętność rozmowy i słuchania, odporność na krytykę, odporność psychiczna, umiejętność skupiania ludzi wokół siebie), rzadziej wykształcenie. Pojawiające się w materiale badawczym wskazania kompetencji merytorycznych dotyczą umiejętności analizy dokumentów, w tym budżetu. Zdecydowanie rzadziej pojawiają się wskazania o charakterze moralnym, takie jak odwaga, niezależność, odporność na naciski, zaangażowanie, uczciwość, odpowiedzialność, charakter, chęć pomocy i ambicja. Podkreślano, że szanse na mandat rosną wraz z rozpoznawalnością kandydatów i postrzeganiem ich jako osób sprawczych, operatywnych, których działania przyniosły już rezultaty. Z drugiej strony premiowane mandatem bywają czasem osoby, które są nowe, mają świeże pomysły i dają nadzieję na zmiany, szczególnie jeśli dotyczy to

konkretnych, niezaspokojonych potrzeb lokalnych. Warto także zaznaczyć, że niekiedy, zwłaszcza w małych gminach, nie występuje konkurencja wyborcza (brak kontrkandydatów) i osoba kandydująca mandat uzyskuje automatycznie.

> *Najpierw pracowałam społecznie, a potem wystartowałam w wyborach [...] w trzynastu okręgach z piętnastu nie było kontrkandydatów. [W]*

3.2. Jawne z mocy prawa oświadczenia majątkowe radnych

Scenariusz wywiadu nie zawierał wprost pytania o oświadczenia majątkowe, a mimo to w kilku wywiadach wymieniono je jako jedną z barier kandydowania do rady. Wskazywano, że obowiązek ten ogranicza pulę potencjalnych kandydatów, szczególnie tych, którzy mają większy majątek lub prowadzą działalność gospodarczą. Mechanizm blokujący działa przede wszystkim na etapie konstruowania list wyborczych, ale zdarzają się sytuacje rezygnacji z mandatu, gdy wybrana osoba uświadamia sobie zakres ujawniania danych. Takie sytuacje świadczą także o braku przygotowania kandydatów: część radnych nie ma świadomości zakresu obowiązków, w tym wymogów dotyczących oświadczeń majątkowych. Można założyć, że wpływa to na jakość wykonywania mandatu i stwarza ryzyko błędów formalnych. Niektóre osoby badane wręcz postrzegają oświadczenia majątkowe jako czynnik zubażający skład rad, zwłaszcza pod względem doświadczenia i kompetencji.

> *Przedsiębiorcy w ogóle nie chcą kandydować [...] jeden przedsiębiorca [...] mandat złożył, jak sobie uświadomił, że musi oświadczenie majątkowe składać. [...] My w radach tracimy, bo jest naprawdę bardzo znikomy, powiedzmy, procent tych takich przedsiębiorców, którzy w radach się pojawiają. [M-W]*

Oświadczenia majątkowe a kandydaci na radnych

> ***Wiele konkretnych osób [...] nie podejmuje się tej roli w związku z oświadczeniami majątkowymi. [Te osoby] są na przykład dobrymi gospodarzami na własnym terenie czy mają własne firmy albo coś, no ale jak widzą, że trzeba oświadczenia majątkowe wypełnić i wszystko, co jest wyżej kwoty niż dziesięć tysięcy, trzeba uwzględnić, to mówią: „No to ja na radnego nigdy w życiu, bo ja nie będę wpisywał majątku mojej firmy do oświadczenia majątkowego" [...]. Warto by było, żeby jednak ustawodawca przemyślał, czy w takich małych gminach to oświadczenia majątkowe muszą być. [W]***

> *Ten zasób ludzki jest ograniczony przez [...] oświadczenia majątkowe, [które], moim zdaniem, psują cały samorząd, bo one powinny być składane [ale] nie powinny być jawne. [...] W wielu wypadkach ludzie nie startują ze względu właśnie na to, [...] ludzie, którzy naprawdę by dużo wnieśli, bo mają pojęcie przede wszystkim biznesowe, czyli mają podejście logiczne, nie kierują się emocjami, tylko logiką. [M-W]*

3.3. Przygotowanie radnych do pełnienia mandatu

Brak systemu szkolenia radnych

Nie istnieje system przygotowywania radnych do pełnienia funkcji – konieczną wiedzę zdobywają prawie wyłącznie „w boju”, podczas pierwszych sesji, posiedzeń komisji, rozmów z personelem urzędu gminy, przez obserwację bardziej doświadczonych radnych i analizę skutków własnych błędów.

W rezultacie w wielu gminach radni – o ile nie mieli wcześniej takich doświadczeń – zaczynają kadencję bez wiedzy o samorządzie, a część z nich nie zna nawet swoich podstawowych praw i obowiązków, nie rozumie procedur (wskazano przykłady nieodróżniania interpelacji od zapytania oraz problemów z omówionymi wcześniej oświadczeniami majątkowymi). Oznacza to brak systemowego przygotowania do objęcia mandatu, mimo że, jak podkreślało wiele osób badanych, byłoby ono bardzo przydatne. Jak wskazywano, często jedyne przygotowanie stanowi ogólne „doświadczenie społeczne”. Sporadycznie pojawiały się informacje o funkcjonowaniu rozwiniętego systemu wsparcia merytorycznego dla początkujących, ale także już sprawujących mandat radnych, na który składają się szkolenia, „grupa komunikacyjna” w mediach społecznościowych oraz konsultacje oferowane przez osoby kierujące radą, często bardziej doświadczone. W konsekwencji, o ile radny nie szkoli się samodzielnie, to całą potrzebną wiedzę zdobywa dopiero w trakcie kadencji, często popełniając błędy i ponosząc ich konsekwencje. Wówczas dopiero zetknięcie z „machiną przepisów” urealnia oczekiwania i wyobrażenia radnych.

> *Nas nikt nie przygotowuje do tej roli. [W]*
>
> *Mamy swoją grupę [...] gdzie pojawiają się wątpliwości, pytania [...] odpowiadam. [M-W]*
>
> *Uczyłem się, podglądałem bardziej doświadczonych kolegów. [M-W]*
>
> ***Na samym początku [...] pierwsza taka myśl jest, że człowiek tutaj świat zawojuje. [...] Natomiast właśnie wejście w jakby tę machinę przepisów [...] sprawia, że człowiek tak osiada po prostu, twardo zaczyna stąpać po ziemi. [W]***

Niestety, w trakcie pełnienia przez radnych mandatu sytuacja nie wygląda lepiej. Szkolenia, jeśli w ogóle się odbywają, są sporadyczne (albo po prostu jednorazowe), mało skuteczne, ogólne, teoretyczne i niedopasowane lokalnie lub problemowo. Są również słabo rozpropagowane i w rezultacie o niskiej frekwencji, mimo zgłaszanego czasami zapotrzebowania (niekiedy radni uzyskują odpowiedź, że szkolenia są dla gminy zbyt kosztowne). **Radni szkolą się zatem rzadko i niesystematycznie.** Jak wynika z opinii osób badanych, dominują pojedyncze szkolenia na początku kadencji, sporadyczne spotkania tematyczne oraz uczenie się w praktyce, „w boju”, na przykład podczas wyjazdowych posiedzeń komisji w szkołach czy placówkach ochrony zdrowia. W wielu gminach szkolenia nie odbywają się w ogóle, a radni przez całą kadencję zdobywają wiedzę samodzielnie lub przez kontakt z personelem urzędu gminy. Sporadycznie wskazywano organizowanie szkoleń dotyczących „dużych dokumentów”, takich jak plan ogólny, budżet, strategia, plany rewitalizacji czy statuty sołectw, jeszcze rzadziej dotyczących praw i obowiązków radnego.

Nie było widać odzewu ze strony radnych [...] nie byli zainteresowani, żeby przyjść na takie szkolenie. [M-W]

Ja zorganizowałam dla radnych dwa szkolenia, które wydawały mi się dosyć istotne dla nich z punktu ich widzenia, czyli dotyczące oświadczeń majątkowych, no bo to jest dosyć istotna kwestia, a temat rzeka, i dotyczące funkcjonowania samorządu w ogóle. [...] Tam część radnych była, też nie wszyscy. Natomiast na tych o funkcjonowaniu samorządu, o statucie, i można było pytać, no to trzeba było doprosić urzędników, bo wstyd był, bo radnych przyszło pięciu. [M]

3.4. Mandat radnych, liczba głosów i pozycja

Pozycja radnego w radzie nie zależy od liczby uzyskanych głosów: mandat „nie jest stopniowany". Jego siła zależy przede wszystkim od systemu wyborczego (wybory proporcjonalne w gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców albo okręgi jednomandatowe w pozostałych gminach – pojawiały się opinie, że właśnie ten drugi system wzmacnia odpowiedzialność radnych) oraz od lokalnych układów i składu komitetów tworzonych na czas wyborów. W większości gmin radni zdobywają niewielką liczbę głosów (czasem kilkadziesiąt albo jeszcze mniej), co nie przekłada się na ich pozycję w radzie. To jedna z przyczyn zasiadania w radach osób z minimalnym poparciem, które, zdaniem osób badanych, przekłada się również na ich niewielką rozpoznawalność, a w konsekwencji obniża jakość pracy całej rady. Nieco silniejszy mandat mają radni w okręgach jednomandatowych, jednak tutaj często o wyniku decydują pojedyncze głosy. Rady zwykle stanowią mocno zróżnicowane zbiorowości, pod względem zarówno realnego poparcia, jak i przygotowania merytorycznego. W praktyce – zdaniem osób badanych – dla jakości podejmowanych działań kluczowy jest ten drugi czynnik, czyli dobór kandydatów z uwzględnieniem ich wiedzy i doświadczenia, a także organizacja pracy, spójność komitetu i brak konfliktów interesów.

Są radni, na których oddano siedemdziesiąt głosów [...] a są radni, na których oddano czterysta [...]. Nie ma stopniowania mandatu społecznego. [W]

W tym roku mi wystarczyło chyba pięćdziesiąt cztery [głosy] [...]. Nie zawsze jakość idzie z głosami. [M-W]

Dostał się do rady gość, który miał dwadzieścia głosów, ale go pociągnęła lista. [M-W]

3.5. Poczucie odpowiedzialności radnych

Ze zgromadzonego materiału badawczego wynika, że radni, niezależnie od typu gminy, czują się odpowiedzialni przede wszystkim wobec mieszkańców. To – według deklaracji – ich główny punkt odniesienia, źródło presji, oczekiwań i rozliczeń. Czasem przy tym podkreślano, że nie chodzi tu jedynie o elektorat z własnego okręgu wyborczego, lecz o całą gminną społeczność. Bieżące „rozliczanie" odbywa się podczas rozmów bezpośrednich (czasem przypadkowych), telefonicznych, za pośrednictwem mediów społecznościowych i na dyżurach, a także przez oceny inwestycji, zgłoszenia i skargi. Ponieważ mandat radnego pochodzi z wyborów bezpośrednich, radni odczuwają także presję oceny swojej pracy w kolejnych wyborach, a czasem w lokalnych referendach.

> *Każdy radny ma imię, nazwisko [...] sposób, w jaki głosuje, może być oceniany przez mieszkańców. [M-W]*
>
> *Rada miasta reprezentuje ludzi, powinna się wpatrywać w bieżące nastroje społeczne. [M]*

W niektórych gminach (głównie miejskich) pojawia się jeszcze poczucie odpowiedzialności wobec ugrupowania, które wystawiło radnego, ale jest to raczej rzadkie i drugorzędne. Chociaż osoby badane raczej rzadko wprost deklarowały znaczenie tego rodzaju odpowiedzialności politycznej, w materiale badawczym konkretne przykłady działania dyscypliny klubowej w miastach pojawiały się stosunkowo często. Równie sporadycznie wskazywano odpowiedzialność związaną z budżetem, inwestycjami i ze stabilnością finansową gminy. Niektóre osoby badane jako przejaw odpowiedzialności wskazywały także dbanie o dobre relacje z władzą wykonawczą oraz jakość całego procesu stanowienia lokalnego prawa.

> *My powinniśmy być dla mieszkańców, a nie dla prezydenta, dla partii. Radny powinien służyć mieszkańcom [...] w ułatwianiu życia. [M]*
>
> *Radny musi mieć z tyłu głowy, jaki jest budżet. [W]*
>
> *Czuję odpowiedzialność wobec mieszkańców i ugrupowania, które mnie wystawiło. [M]*

3.6. Najważniejsze zadania poszczególnych radnych

W materiale badawczym najczęściej pojawiała się oficjalna i dość oczywista opinia, że najważniejsze zadanie radnego jest niezmienne: reprezentować lokalną społeczność, słuchać jej, przekazywać potrzeby i działać w jej imieniu. Radny jest zatem łącznikiem, pośrednikiem między mieszkańcami a urzędem gminy. Jego skuteczność zależy od kontaktu z ludźmi, umiejętności tłumaczenia decyzji, realnych możliwości działania, „filtrowania pomysłów” i zdolności do odpowiedzialnego głosowania, co pozwala mu dbać o sprawy swojej miejscowości (czasem dodatkowo podkreślano, że chodzi o całą gminę, nie tylko własny okręg wyborczy, ale pojawiały się także stwierdzenia o równoważeniu dobra mieszkańców z „dobrem gminy”).

> *Pamiętaj, że nie jesteś radnym twojej wsi, tylko całej gminy. [...] Wiele spraw dotyczy mieszkańców takich, których nie znam. [M-W]*
>
> *Każdy z nas, radnych, jest takim pasem transmisyjnym [...] między mieszkańcami a właśnie władzą wykonawczą. [M]*
>
> *Najważniejszą rolą to jest to, żeby przedstawić potrzeby swoich mieszkańców przed pozostałymi radnymi [...] żeby reszta rady zrozumiała, jakie są priorytety. [W]*
>
> *Przekonywanie mieszkańców, że nie wszystko to, co im się wydaje, że jest rolą samorządu, taką rolą jest. [M-W]*

Kolejne wskazywane zadanie radnego polega na kontroli organu wykonawczego, w miarę potrzeb kwestionowaniu jego decyzji, zadawaniu pytań, pilnowaniu zgodności działań z prawem oraz nagłaśnianiu tych działań przede wszystkim na spotkaniach i w mediach społecznościowych. Jedynie sporadycznie wskazywano wprost, że radny powinien mieć własne zdanie i umieć go bronić oraz mimo słuchania mieszkańców „głosować autonomicznie". Czasem wręcz podkreślano, że nie ma czegoś takiego jak zadania indywidualne, ponieważ rada działa jako organ kolegialny.

> *Radny jest osobą, która kontroluje zarząd miasta [...] żeby ta władza nie przekraczała pewnych granic. [M]*

> *Dla mnie? Kwestionowanie. Pytanie. I kontrolowanie, ale połączone z bezpośrednim kontaktem z mieszkańcem. [M]*

> *Nie ma ważnych zadań pojedynczych radnych. Jesteśmy jako kolegialny organ. [M-W]*

3.7. Ogólny obraz zadań rady gminy w lokalnej społeczności: teoria i oczekiwania

Jak podkreślano w wywiadach, niezależnie od typu gminy rada jest przede wszystkim organem:

- stanowienia prawa miejscowego,
- uchwalania budżetu,
- kontroli działań wykonawczych, wydatków, realizacji budżetu, bezpieczeństwa mieszkańców, inwestycji,
- wyznaczania kierunków rozwoju gminy, zarówno bieżących, jak i w dłuższej perspektywie.

Rada gminy to zatem – jak wskazują osoby badane – przede wszystkim organ uchwałodawczy, który stanowi prawo miejscowe i uchwala budżet, a także pilnuje wydatków i funkcjonowania instytucji publicznych. Powinna pełnić funkcję kontrolną wobec władzy wykonawczej, oceniając działania wójta, burmistrza czy prezydenta i stojąc na straży interesów mieszkańców. Rada stanowi organ reprezentujący mieszkańców, współpracujący z lokalną społecznością oraz gwarantujący godzenie interesów lokalnych, co jest bardziej widoczne i bezpośrednio odczuwane przez społeczności w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Badani podkreślali, że rada powinna wyznaczać kierunki rozwoju, często dalekosiężne, określając priorytety i zasady funkcjonowania gminy. **W ocenie osób badanych rada pełni także, jak mówiono, funkcję swoistego „wentylu bezpieczeństwa" wobec niekorzystnych pomysłów zgłaszanych przez aparat wykonawczy gminy.** Do jej kompetencji należy również kontrola działań prezydenta, burmistrza czy wójta, w tym możliwość ograniczenia wydatków, które nie służą mieszkańcom. Osobnym zadaniem jest godzenie interesów różnych części gminy i dbanie o dobro wspólne całej społeczności.

Rada jako „wentyl bezpieczeństwa"

> *Rada gminy jest kurkiem bezpieczeństwa w wypadku pomysłów czy innych projektów uchwał, czy zmian, nawet legislacyjnych, wójta i urzędu gminy [...] to my stoimy [...] na straży tego bezpieczeństwa mieszkańców, ich potrzeb, ich zadowolenia. [W]*

> *Rada podejmuje uchwały, stanowiąc o tym, co ma być zrobione, a prezydent jest od tego, żeby wykonać to, co rada uchwaliła. [M]*
>
> *Rada miasta... powinna być organem, który jest skrupulatny w kontroli władzy wykonawczej [...] dużym nieszczęściem samorządu jest sytuacja, w której rada miasta [...] staje się organem, który bezkrytycznie zatwierdza wszystko. [M]*

Rada „zatwierdza” projekty wójta

Choć niektóre osoby badane kierujące pracami rady wskazują poważne ograniczenia w jej funkcjonowaniu, wciąż zdecydowanie dominuje przekonanie o tym, że jest ona kluczowym elementem lokalnej legislacji, kontroli i wyznaczania kierunku rozwoju gminy. W realizacji tych zadań przeszkadzają jednak, jak już wspomniano, ograniczone kompetencje radnych oraz, o czym będzie mowa w następnym rozdziale, nierównowaga między organami samorządu. **Podkreślano, że w obecnych warunkach rola rady sprowadza się w praktyce do oceniania i rozpatrywania projektów uchwał, które w większości trafiają pod obrady z inicjatywy władzy wykonawczej.** Zgromadzony materiał badawczy pozwala stwierdzić, że różnice między typami gmin dotyczą głównie stopnia sprawczości: w gminach miejskich częściej wskazywano znaczne ograniczenia rady w tym zakresie ze względu na szczególnie dominującą pozycję silnego organu wykonawczego. W gminach wiejskich mocno wybrzmiewała rola rady jako organu zapewniającego ciągłość działania gminy przez podejmowanie wymaganych uchwał.

Szczególnie ważne jest wskazywane przez osoby badane ograniczanie roli rady w tworzeniu strategii: tylko w nielicznych gminach ten nadrzędny dokument powstawał w dialogu urzędu z radnymi. Najczęściej rola radnych sprowadza się do samego uczestnictwa w tym procesie.

> *My raczej jesteśmy od podejmowania uchwał, które już są przygotowane. [W]*
>
> *Decyzje zapadają w gabinecie burmistrza. [M-W]*

04 Ograniczenia pracy rady gminy: formalne, organizacyjne i wynikające z postaw radnych

Poczucie wpływu radnych jest ograniczone, zależne od relacji i układu sił panujących w gminie. **Pracę rady blokują: przewaga organu wykonawczego, niskie kompetencje części radnych, autocenzura, ograniczone środki budżetowe oraz różne formy nacisku, najsilniejsze w gminach miejskich.**

Przeprowadzone badanie wskazuje, że rada **jest często zależna od organu wykonawczego lub od zewnętrznych regulacji, nawet w sprawach, które teoretycznie należą do jej kompetencji**. Najważniejsze ograniczenia wynikają z ustawowo ukształtowanej przewagi organu wykonawczego, ale w pewnym stopniu także z lokalnej praktyki. To osoba pełniąca funkcję prezydenta, burmistrza lub wójta jest głównym autorem budżetu gminy, strategii rozwoju i projektów uchwał. Jak już wspomniano, rada gminy pracuje głównie na gotowych propozycjach wnoszonych przez organ wykonawczy, a jej inicjatywa uchwałodawcza jest w praktyce marginalna.

Źródłem tego stanu rzeczy jest przede wszystkim konstrukcja ustroju samorządowego. Osoby badane wskazywały przepisy (a w zasadzie na własne ich rozumienie), które – w ich ocenie – wzmacniają pozycję prezydenta, burmistrza lub wójta:

- w przekonaniu wielu badanych tylko organ wykonawczy może wnioskować o wprowadzenie projektów uchwał do porządku obrad[3],
- bez zgody organu wykonawczego rada nie może zmienić budżetu,
- to organ wykonawczy zatrudnia radcę prawnego, co uniemożliwia w praktyce jego niezależne działanie na rzecz rady,
- nie ma sankcji za nieterminowe odpowiadanie przez organ wykonawczy na interpelacje.

3 Stan prawny wygląda następująco: klub radnych może wprowadzić projekt uchwały do porządku najbliższej sesji (art. 20 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym), rada może zmieniać projekt budżetu, nie może tylko bez zgody wójta zwiększać deficytu (art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), a inicjatywa w zakresie projektu budżetu i projektu zmian budżetu w trakcie roku należy wyłącznie do wójta (art. 233 ustawy o finansach publicznych).

Pojawiały się również głosy o praktykach wyraźnie nieprawidłowych, takich jak „napuszczanie” mieszkańców na radnych, chaos kadrowy w urzędzie gminy czy całkowity brak kontroli ze strony komisji rewizyjnej.

W większości wywiadów wskazywano, że ta ustrojowa przewaga organu wykonawczego jest aktywnie przez niego wzmacniana przez:

- **brak realnej współpracy z radą,**
- **manipulowanie informacjami: selektywne przekazywanie informacji radnym lub wręcz odcinanie ich od informacji,**
- **wcześniejsze „dogadywanie” decyzji z wybranymi radnymi i budowanie większości poza formalnymi procedurami,**
- **ignorowanie wniosków rady,**
- **wywieranie wpływu na radnych zawodowo zależnych od urzędu.**

Pojawiały się głosy wskazujące, że inicjatywa uchwałodawcza rady bywa teoretyczna, ponieważ w praktyce jest ograniczona przez wymogi techniczne i formalne oraz bariery organizacyjne. Wymieniano takie zjawiska, jak konieczność wycofywania projektów, gdy są uznawane za niespełniające wymogów formalnych, blokowanie przez przewodniczącego rady, niemożność przygotowywania wniosków alternatywnych wobec projektu burmistrza.

Pojawiały się również głosy o praktykach wyraźnie nieprawidłowych, takich jak „napuszczanie” mieszkańców na radnych, chaos kadrowy w urzędzie gminy czy całkowity brak kontroli ze strony komisji rewizyjnej.

Druga grupa czynników ograniczających wpływ rady – wskazywana szczególnie często w gminach wiejskich – to niskie kompetencje merytoryczne i niewielkie zaangażowanie części radnych. We wszystkich typach gmin była mowa o radnych, których charakteryzuje:

- pasywność i brak rzeczywistego zainteresowania, na co wskazuje nieczytanie dokumentów przed sesją, niepodejmowanie inicjatywy uchwałodawczej, niekorzystanie z przewidzianych w przepisach narzędzi kontroli,

  > *[Rada jest] pasywna, pasywna [...] muszę wymuszać [działanie]. [...] Nie powinni w ogóle startować [z takim nastawieniem do pracy w radzie]. [W]*

- niedostateczna wiedza o tym, co mogą i powinni robić, brak wiedzy o gwarantowanych prawnie kompetencjach radnego,

- stosowanie autocenzury, szczególnie przez osoby zależne zawodowo od organu wykonawczego.

Trzecia grupa to ograniczenia wynikające z napiętego budżetu, dotykające nawet najbardziej aktywne rady i wyraźnie ograniczające ich możliwości działania. Wskazywano, że:

- brakuje środków na zaspokojenie lokalnych potrzeb, co nasila się zwłaszcza w sytuacjach, gdy pojawiają się nieoczekiwane wydatki,

- obowiązki finansowe gminy, tworzące ustawowy „sztywny gorset”, ograniczają swobodę decyzyjną rady i możliwości finansowania innych zadań. Wskazywano regulacje dotyczące kolejności inwestycji, wkładów własnych, zdolności kredytowej, środków celowych, które, jak podkreślano, często ograniczają radę bardziej niż jakiekolwiek inne regulacje,

- elementem nacisku na radnych stają się konkretne inwestycje postulowane przez poszczególne grupy mieszkańców, a także „sztywne i nieadekwatne" procedury skarg, petycji i interpelacji. Wskazywano, że rada musi rozpatrywać skargi, które dotyczą spraw pozostających poza kompetencją gminy, są bezzasadne, powinny być kierowane innym trybem (na przykład jako uwagi do planu ogólnego), albo po prostu nie mogą być rozpatrzone inaczej, niż to wynika z zapisów ustawowych. W konsekwencji obowiązkowe procedury skarg i interpelacji okazują się nieprzydatne i wymuszają działania, które nie mają praktycznego przełożenia na sprawy, których dotyczą.

> *Radę się tylko wykorzystuje [...] mówi się tak, aby rada zagłosowała pomyślnie. [W]*

Próby wywierania wpływu na radnych zdarzają się we wszystkich badanych typach gmin, ale ich skala, intensywność i specyfika są bardzo zróżnicowane: obejmują naciski polityczne, zawodowe, emocjonalne i personalne. Ich charakter i nasilenie różnią się zależnie od wielkości gminy. Największe, najbardziej agresywne, systemowe i wieloźródłowe (w tym partyjne i koalicyjne) oraz – co szczególnie ważne – często skuteczne naciski pojawiają się w gminach miejskich. W gminach wiejskich niejednokrotnie nie są one potrzebne, także ze względu na istniejące układy lokalne, raczej apolityczne, jednak mocno i wielowątkowo powiązane istotnymi dla wszystkich stron interesami, na przykład o charakterze decyzji inwestycyjnych. Jak deklarowała część osób badanych z tych gmin, w mniejszych środowiskach naciski polityczne rzadko się pojawiają, a dyskusje przeważnie mają charakter merytorycznego ścierania się na argumenty. Takie przykłady wspierają tezę, że praktyczne konsekwencje gwarantowanej w prawie przewagi organu wykonawczego są istotnie zależne od lokalnej kultury współpracy i nie muszą oznaczać podporządkowania ani nawet istotnego ograniczenia roli rady.

Nie zmienia to faktu, że w wielu gminach wywieranie wpływu umożliwiają:

- zależności zawodowe, czasem o charakterze systemowym, gdy zatrudnienie radnych lub ich rodzin jest częste i wpływa na głosowania; naciski przybierają czasem postać wprost formułowanych gróźb. Zdarza się oczywiście, że zatrudnienie było wcześniejsze niż uzyskanie mandatu, czasem jednak takie miejsca pracy i stanowiska są tworzone celowo, a radny „odwdzięcza się", głosując zgodnie z oczekiwaniami wójta, burmistrza lub prezydenta. Dotyczy to nie tylko zatrudnienia osoby sprawującej mandat, bywa, że chodzi o pracę osoby bliskiej radnemu. W sytuacji, gdy radni swoje (lub swoich bliskich) zatrudnienie wprost zawdzięczają właśnie temu, że objęli mandat, trudno mówić o ich całkowitej niezależności wobec organu wykonawczego. W materiale badawczym właściwie nie pojawiają się jednak jednoznaczne stwierdzenia o korupcji, sporadycznie mówiono o „szantażach" lub „kupowaniu",

- presja polityczna, często połączona z narracją w mediach, także społecznościowych,

- występujący czasem brak gotowości do obrony własnego zdania i – będąca jedną z jego konsekwencji – autocenzura radnych.

Opisane zjawiska wpływają na bieżące funkcjonowanie i jakość pracy rady. Pojawiały się stwierdzenia, że na przykład z powodu skutecznego namawiania radnych do zmiany klubu dochodzi do rozpadu klubów, destabilizacji koalicji, personalnych konfliktów na sesjach, a także po prostu nierównego traktowania radnych przez urząd.

W niektórych wywiadach mówiono jednak, że radni nie są poddawani naciskom lub im nie ulegają, głosują zgodnie z własną wiedzą i przekonaniami albo są gotowi podejmować z władzą wykonawczą merytoryczną dyskusję i w ten sposób wypracowywać wspólne stanowisko.

No i co się dzieje? Pięć minut przed sesją przychodzi mi i mówi, że my, określona grupa społeczna związana z partią polityczną, my nie zagłosujemy, bo nam nie wolno. I tyle, taka była rozmowa, czyli polityka tutaj. [M-W]

Autocenzura [...] boją się stracić stanowisko. [M-W]

Szantaż emocjonalny [...]: „spójrz na swoich wyborców”. [...] Wkradła się duża polityka do samorządu. [M]

Połowa radnych przedłoży obowiązki zarabiania pieniędzy nad społecznymi. [M-W]

Nie głosujemy na niego, bo jest świetnym włodarzem, tylko głosujemy na niego, bo musimy. Bo ten mój syn, córka, zięć, synowa pracują w tej spółce, a temu i temu załatwiłem pracę, a temu to zrobiłem jakiś tam kontrakt. Więc głosujemy na niego nie dlatego, że jest świetny, ale dlatego, że musimy. [M-W]

Zostało stworzone stanowisko dla radnego opozycyjnego, bardzo mocno opozycyjnego, pracy w spółce miejskiej, i który nagle całkowicie zmienił poglądy polityczne, całkowicie. Odszedł z klubu, podjął tę pracę. Jest to wątpliwe moralnie, bo ten radny wyrastał na walce z takim układem, że władza daje swoim pracę, i tak naprawdę do rady miasta dostał się na takich hasłach. [M]

05 Rada w praktyce: decyzje, organizacja pracy i narzędzia kontroli

Wyniki badania wskazują, że rada gminy formalnie stanowi prawo i kontroluje organ wykonawczy, ale najważniejsze decyzje powstają w urzędzie, a sesja służy zwykle tylko ich zatwierdzeniu. Realna władza pozostaje w rękach wójta, burmistrza lub prezydenta i uczestników nieformalnych układów. Miejscem pracy rady są komisje, lecz ich wpływ bywa różny: od współtworzenia dokumentów po „przyjmowanie do wiadomości". Przewodniczący organizuje ten proces w stylu od silnej moderacji po podejście czysto usługowe. Własna inicjatywa uchwałodawcza radnych jest marginalna, a ustawowe narzędzia kontroli (interpelacje, komisja rewizyjna, raport o stanie gminy, wotum zaufania, komisja skarg) są wykorzystywane w sposób zróżnicowany: od realnej kontroli po czystą formalność. Obsługę administracyjną rada formalnie ma, ale zależną od organu wykonawczego. Niezależnego wsparcia prawnego brakuje.

Jak wynika z wypowiedzi osób badanych, poczucie wpływu rzadko dotyczy spraw o znaczeniu strategicznym, w tym ważnych decyzji budżetowych i inwestycyjnych.

Opisane powyżej praktyki i utrwalone sposoby podejmowania decyzji rodzą pytanie o to, czy radni ogólnie odczuwają realny wpływ na sprawy lokalne. **Jak wynika z wypowiedzi osób badanych, poczucie wpływu rzadko dotyczy spraw o znaczeniu strategicznym, w tym ważnych decyzji budżetowych i inwestycyjnych.** Ogranicza się – o ile w ogóle jest deklarowane – do kwestii organizacyjnych, formalnych, czasem finansowych o mniejszym znaczeniu. Bardzo istotne w tym zakresie są takie czynniki, jak relacje (czasem wprost osobiste) z prezydentem, burmistrzem lub wójtem, układ sił w radzie (popieranie bądź niepopieranie przez jej większość władzy wykonawczej) i w konsekwencji jakość współpracy, rozumianej nie tylko formalnie, ale także jako dominująca atmosfera.

> *Pięciogodzinna komisja [...] wydawało się, że burmistrz słucha [...] a budżet niezmieniony nawet w jednej setnej procenta. Uwagi [...] w dziewięćdziesięciu dziewięciu procentach nie zostały ujęte. [...] Burmistrz się obraził, zabrał pracowników merytorycznych i wyszedł z sesji. [...] To jest trochę monarchia. [...] Albo się zgadza z burmistrzem [...] albo nie. Rada ma tylko takie możliwości. [M-W]*
>
> *Najsilniejszy [wpływ] w sprawach drobnych [...] w sprawach strategicznych jednostka nie ma wpływu. [M]*

O ile przewaga władzy wykonawczej jest mocno osadzona w przepisach, o tyle subiektywne poczucie wpływu rady zależy w znacznym stopniu od „miękkich"

czynników, charakteru i wagi spraw oraz, co szczególnie istotne, jakości współpracy. Realny wpływ radnych często zależy od tego, czy należą do większości w radzie. W przeciwnym razie, jak mówiły osoby badane, prezydent, burmistrz lub wójt często ignoruje radę, a jej sprawstwo jest oceniane jako minimalne lub iluzoryczne.

> *Są radni, którzy patrzą w burmistrza jak w obrazek. A to nie tak. [...] Syndrom boga u burmistrza [...] bardzo mocno ogranicza działanie rady. [M-W]*

Taki stan rzeczy oddziałuje według zasady sprzężenia zwrotnego i błędnego koła: poczucie braku sprawstwa zniechęca do podejmowania kolejnych starań, a taka bierność – gdy radni widzą, że ich wnioski nie są brane pod uwagę – umacnia realną władzę organu wykonawczego, projekty radnych zaś w ogóle nie dochodzą do skutku.

> *Burmistrz podejmuje samodzielnie decyzje. [...] Zaskoczyło mnie [...], że nie mamy wpływu na nic. [M-W]*
>
> *Decyzje zapadają w gabinecie burmistrza [...] państwo nie mają na to wpływu. [M-W]*

5.1. Obsługa administracyjna rady

Najczęściej wymienianym problemem jest brak niezależnego wsparcia prawnego. Podkreślano, że skutkuje to ograniczeniem dostępu do bezstronnych opinii, ale także obciążaniem urzędu gminy masowymi wnioskami o dokumenty.

Ze zgromadzonego materiału wynika, że rady gmin na ogół mają zapewnioną obsługę administracyjną, która zwykle działa poprawnie. Problem w tym, że jest ona systemowo zależna od wójta, burmistrza lub prezydenta, co ogranicza niezależność radnych i bywa źródłem napięć. Choć personel biura formalnie wykonuje polecenia przewodniczącego rady, w rzeczywistości każda osoba w urzędzie podlega organowi wykonawczemu. Pojawiła się również sugestia, że jakość tych relacji zależy także od radnego i jego sposobu odnoszenia się do pracowników urzędu.

Najczęściej wymienianym problemem jest brak niezależnego wsparcia prawnego. Podkreślano, że skutkuje to ograniczeniem dostępu do bezstronnych opinii, ale także obciążaniem urzędu gminy masowymi wnioskami o dokumenty. Kolejne konsekwencje wskazywane przez osoby badane to nadużywanie władzy przez wójta, burmistrza lub prezydenta, między innymi przez wprowadzanie uchwał do porządku obrad albo narzucanie terminu sesji nadzwyczajnych. Oprócz braku wsparcia prawnego pojawiały się narzekania na brak dostępu do analiz finansowych, opinii niezależnego urbanisty, analityka czy konserwatora, pojedyncze wskazania dotyczyły problemów technicznych lub lokalowych.

> *Teoretycznie pracownik biura rady [...] wykonuje moje polecenia, ale de facto jest urzędnikiem i podlega burmistrzowi. [...] To jest dla mnie martwy zapis ustawy o samorządzie gminnym. [M]*
>
> *My nie mamy w budżecie paragrafu „rada miejska” i nikt nam tych pieniędzy na tego prawnika nie da. [M]*

> *Korzystamy z urzędowego radcy prawnego [...] trochę [to] sprzeczne z zasadą bezstronności. [M-W]*
>
> *Rada miejska powinna mieć swojego prawnika [...] burmistrz zatrudnia nam prawnika [...] Wyskakuje nam z argumentem prawnym. [M-W]*
>
> *Co z tego, że my sobie zaplanujemy zatrudnienie eksperta, skoro i tak burmistrz musi podpisać fakturę. [M-W]*

Zdaniem osób badanych radni mają na ogół zapewnione podstawowe warunki techniczne, brakuje im jednak przygotowania i wsparcia merytorycznego, by dobrze pełnić swoją funkcję. Wskazywano, że najbardziej brakuje im czasu, zwłaszcza gdy pracują zawodowo, wiedzy, niezależnego wsparcia prawnego i eksperckiego, dostępu do dokumentów i dobrej organizacji pracy urzędu. Niekiedy podkreślano także niewystarczającą odwagę i zaangażowanie. Większość radnych pracuje zawodowo. Osoby te, chcąc rzetelnie wypełniać mandat, muszą brać urlopy bezpłatne albo – jeśli prowadzą własną firmę – ograniczać jej działalność. Sporadycznie pojawiały się wskazania trudności w godzeniu mandatu także z życiem rodzinnym.

> *Rada [...] nie ma swojego miejsca. Nie mamy sali obrad [...]. Nie miałem nigdy takiego samodzielnego pokoju [...]. Dyżury odbywają się poza urzędem. [M]*
>
> *Ludzie nie czytają uchwał [...] są tacy radni, którzy otworzą stronę i zadają pytanie z danej strony. [M]*
>
> *W momencie, gdy współpraca się skończyła [...] dostaliśmy odcięcie od informacji. [M-W]*
>
> *Staramy się [kontrolować], ale ogólnie rada nie ma prawa, bo to wójt daje pensje pracownikom. [W]*

5.2. Organizacja pracy rady i komisji

Organizacja pracy rady opiera się na regularnych sesjach i posiedzeniach komisji, zwykle według stałego kalendarza, choć czasem praca jest bardziej elastyczna i zależna od bieżących potrzeb. W relacjach osób badanych przewodniczący rady jest kluczową postacią, która organizuje i koordynuje cały proces, a niekiedy ma także wpływ na jego przebieg. Dotyczy to wszystkich etapów: decydowania, co trafia pod obrady, czyli akceptowania projektów uchwał, zwoływania sesji i ustalania terminów, prowadzenia i pilnowania porządku obrad, nadzorowania pracy komisji i obiegu dokumentów, reprezentowania rady na zewnątrz.

Zgodnie z założeniami miejscem pracy merytorycznej są komisje, a sesja stanowi miejsce ostatniego, formalnego etapu, czyli głosowania. Sesję poprzedzają posiedzenia komisji, na których w założeniu odbywa się właściwa debata. Praktyka, omówiona w dalszej części rozdziału, jest bardzo zróżnicowana – zdaniem wielu osób badanych merytoryczność i realny wpływ komisji pozostawiają wiele do życzenia.

Osoby badane dość zgodnie deklarowały, że przewodniczący rady ma rzeczywisty wpływ na przebieg obrad. Z kolei wpływ na to, co trafia pod obrady, jest już silnie zróżnicowany: od pełnej kontroli po rolę czysto organizacyjną.

5.3. Rola przewodniczącego

Z uzyskanych danych wynika, że nie istnieje jeden, uniwersalny styl zarządzania pracami rady, wskazywano kilka – czasem przenikających się – modeli, w tym:

- przewodniczenie oparte na „silnej moderacji”, pilnowaniu procedur i porządku, zarządzaniu zgodnym z regulaminem,
- przewodniczenie zaangażowane i intensywne, oparte na niemal codziennej obecności i stałej widoczności,
- przewodniczenie polegające na systematycznym inicjowaniu tematów debaty,
- przewodniczenie „usługowe”, nastawione przede wszystkim na organizowanie i wspieranie pracy komisji.

Osoby badane dość zgodnie deklarowały, że przewodniczący rady ma rzeczywisty wpływ na przebieg obrad. Z kolei wpływ na to, co trafia pod obrady, jest już silnie zróżnicowany: od pełnej kontroli po rolę czysto organizacyjną. Największe różnice dotyczą stopnia decyzyjności oraz możliwości blokowania lub dopuszczania projektów uchwał, poszczególnych punktów, wprowadzania własnych elementów, drobiazgowego egzekwowania regulaminu i moderowania dyskusji w sposób bardziej lub mniej otwarty i partycypacyjny. Pojawiły się nawet głosy o podejściu raczej porządkowym niż merytorycznym, co przejawia się stanowczym odbieraniem głosu i ograniczaniem dyskusji. Część osób badanych wskazywała jednak, że sprowadzenie roli przewodniczącego rady do kwestii organizacyjnych jest rezultatem zawłaszczenia procesu powstawania uchwał przez organ wykonawczy.

> *Przewodniczący? [...] funkcja czysto organizacyjna. [M-W]*
>
> *Przewodniczący może [...] zblokować jakiś projekt [...] wrzucić go do szuflady. [M]*
>
> *Próbują mnie prowokować [...] muszę być poważny. [...] Musiałem się nauczyć regulaminu na pamięć, żeby ich blokować. [M]*

5.4. Typowa sesja rady, posiedzenie komisji, materiały dla radnych

Najważniejsze decyzje rady gminy powstają przede wszystkim w strukturach administracyjnych. Proces dochodzenia do decyzji o największej wadze (budżet, strategia, inwestycje) jest oceniany jako silnie zdominowany przez organ wykonawczy, podczas gdy rola rady polega przede wszystkim na analizie, opiniowaniu, zgłaszaniu wniosków i negocjowaniu. Można tu wskazać dość uniwersalny wzorzec: projekt powstaje w urzędzie, a rada pracuje na materiale dostarczonym przez organ wykonawczy. Sesja jest zatem formalnie finałowym momentem procesu decyzyjnego, w praktyce jednak decyzje zapadają znacznie wcześniej (w urzędzie oraz podczas mniej lub bardziej oficjalnych negocjacji), a na sesji rady są one zatwierdzane w głosowaniu, ewentualnie są wprowadzane drobne poprawki.

> *Uchwały w dziewięćdziesięciu dziewięciu i dziewięciu dziesiątych procent przygotowane są przez władzę wykonawczą. [M]*

> *Ten budżet [...] akceptowany, a nie współtworzony. [W]*

> *Brakuje dialogu czy dyskusji przed tymi projektami uchwał [...]. Jesteśmy stawiani przed faktem przez burmistrza. [M-W]*

Rada gminy, jeśli ma wpływ na decyzje, wywiera go zwykle nie na sesji, lecz podczas posiedzeń komisji, a bardzo często także w kuluarach, na spotkaniach klubowych, nieformalnych spotkaniach i naradach (na przykład z udziałem przedstawiciela władzy wykonawczej, jak i przewodniczącego rady). **Sesja często stanowi więc swego rodzaju spektakl, którego celem jest potwierdzenie w formalnym głosowaniu wcześniej ustalonych stanowisk.** Tym samym można stwierdzić, że proces decyzyjny w gminach, chociaż formalnie oparty na organie kolegialnym, w praktyce najczęściej taki nie jest, ponieważ pozostaje w rękach organu wykonawczego i nieformalnych układów – czasem o charakterze interesów lokalnych grup nacisku (popierających władzę wykonawczą lub jej niepopierających), a czasem wprost politycznych.

Sesja często stanowi więc swego rodzaju spektakl, którego celem jest potwierdzenie w formalnym głosowaniu wcześniej ustalonych stanowisk.

> *Spotykamy się na kawie w pizzerii, gdzie można sobie wtedy na spokojnie przedyskutować. [M-W]*

W relacjach osób badanych pojawiały się opisy sesji zarówno bardzo krótkich (godzina, dwie godziny), jak i bardzo długich i konfliktowych, a nawet ekstremalnie długich, trwających ponad dziesięć godzin. Oprócz czasu trwania sesje znacznie różnią się stopniem zorganizowania, co zwykle jest pochodną dwóch czynników: stylu pracy przewodniczącego rady (bywają sprawne i uporządkowane lub chaotyczne) oraz stopnia konfliktowości głosowanych uchwał: jeśli wcześniej osiągnięto konsensus, sesja przebiega spokojnie i sprawnie. W zdecydowanej większości badanych gmin radni otrzymują projekty uchwał i uzasadnienia co najmniej siedem dni przed sesją.

5.5. Zgłaszanie własnych uchwał i poprawek

Inicjatywa uchwałodawcza radnych jest formalnie dostępna, ale – jak pokazują wyniki badania – w praktyce często marginalna. **W większości badanych gmin projekty uchwał powstają w urzędzie, przy dużym udziale skarbnika, a radni zgłaszają własne inicjatywy rzadko, często nieskutecznie.** Bywa, że są one rutynowo odrzucane, szczególnie jeśli są zgłaszane przez radnych opozycji. Pojawiające się zgłoszenia mają zwykle – jak to określano – formę „interpelacji", „zapytań", „sygnałów", „pomysłów". Dotyczą głównie drobnych spraw i później – o ile nie zostaną całkowicie zignorowane – są przejmowane przez organ wykonawczy i wtedy dopiero przekształcane w projekty uchwał. Ignorowanie wniosków często dotyczy tak ważnych kwestii, jak poprawki do budżetu oraz różne projekty uznawane za „trudne" (pojawiają się wskazania o odwoływaniu się do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych). W materiale badawczym wskazywano tylko jednostkowe sytuacje, gdy projekty radnych zostały po prostu uwzględnione i zrealizowane. Najczęściej dotyczyły one drobnych kwestii bezpośrednio odnoszących się do lokalnej codzienności, jak diety, parkingi, mienie komunalne, nagrody i stypendia czy budżet obywatelski.

W większości badanych gmin projekty uchwał powstają w urzędzie, przy dużym udziale skarbnika, a radni zgłaszają własne inicjatywy rzadko, często nieskutecznie.

> *Corocznie [...] grupa radnych opozycji [...] żeby zwiększać wydatki [...] my ich i tak przegłosujemy. [M]*
>
> *Oczywiście więcej uchwał jest ze strony urzędu gminy [...] uchwał radnych nie ma za wiele. [W]*

W większości gmin poprawki zgłasza się podczas posiedzeń komisji, jednak ich skuteczność w tym zakresie zależy od organu wykonawczego i układu sił w radzie – wskazywano nieskuteczność inicjatyw podejmowanych przez radnych opozycyjnych i pozostających w mniejszości. Zróżnicowane opinie osób badanych o roli, znaczeniu i realnym wpływie komisji omówiono w podrozdziale Praca komisji.

> *Nie było nawet jednej interpelacji [...] punkt zawsze pomijamy. [W]*
>
> *Pomysły [...] wychodzą jako projekt burmistrza, ale składają się z tego, co zgłosili radni. [M]*
>
> *Radni mogą zgłaszać [...] tylko [...] prezydent nie do końca respektuje ten dialog z radą miasta. [M]*
>
> *W dziewięćdziesięciu dziewięciu procentach są to propozycje ze strony opozycji... generalnie tak, wiadomo, że nie będą przyjęte. [M]*

5.6. Praca komisji

W opinii osób badanych to komisje powinny być miejscem realnej debaty, omawiania projektów i zgłaszania uwag. Mają szansę być najważniejszym ogniwem całego procesu. Ich praca jest organizowana najczęściej w okresie około tygodnia lub kilku dni przed sesją, czasem od sesji dzieli je tylko dzień lub dwa dni. W zależności od potrzeb są zwoływane nawet kilka razy w tygodniu, czasem w formie wspólnych posiedzeń. Różnią się także długością i stopniem szczegółowości, wskazywano trwające nawet pięć do siedmiu godzin, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą kwestii budżetowych.

Opinie osób badanych o jakości pracy komisji są jednak bardzo zróżnicowane. Pojawiały się przykłady takich, które rzeczywiście kształtują dokumenty. Takie komisje analizują projekty uchwał, dyskutują, zgłaszają uwagi, formułują wnioski i w rezultacie często realnie wypracowują konkretne decyzje, zawarte potem w projektach uchwał, także we współpracy z urzędem, z którym „szlifują” je aż do wypracowania wspólnego, kompromisowego stanowiska, wprowadzają zmiany budżetowe i organizacyjne. Jak deklarowano, w takiej sytuacji poprawki komisji często są wdrażane i znajdują odzwierciedlenie w uchwałach głosowanych na sesji. Na drugim krańcu znalazły się komisje, które pełnią wyłącznie funkcję formalną i fasadową, tylko „przyjmują do wiadomości”, działają pobieżnie, bez dyskusji, co czasem wynika z braku merytorycznego przygotowania radnych. Pojawiały się także opisy sytuacji, w których komisje wprawdzie poprawki zgłaszają, są one jednak systematycznie ignorowane lub blokowane (ewentualnie z nielicznymi wyjątkami dotyczącymi mniej ważnych decyzji).

Niektóre osoby badane opisywały komisje otwarte i współpracujące: zapraszające urzędników i ekspertów albo pracujące w terenie, odwiedzające spółki, jednostki i placówki (także w celu kontroli), a następnie zapraszające na posiedzenia osoby nimi zarządzające.

> *O wszystkim rozmawiamy na komisjach [...]*
> *Sesja to miejsce, w którym głosujemy. [W]*
>
> *Odbywa się to bez dyskusji [...] rzadko są kiedy pytania. [M]*
>
> *Pięciogodzinna komisja [...] z sugestiami, uwagami, wnioskami [...]. A budżet niezmieniony. [M-W]*
>
> *Sesje są trudne [...] czternaście godzin [...] awantury. [M-W]*
>
> *W ciągu pół godziny dziesięć uchwał [...]*
> *odbywa się to bez dyskusji. [M]*

5.7. Narzędzia kontroli: uwarunkowania skuteczności

Rady gmin korzystają z kilku przewidzianych w prawie narzędzi kontroli władzy wykonawczej: komisji rewizyjnej, interpelacji i zapytań, absolutorium, kontroli wykonania budżetu, wotum zaufania, wglądu w dokumenty, a także kierowania spraw do regionalnych izb obrachunkowych. Ich realna skuteczność jest w badanych gminach bardzo zróżnicowana i zależy od wielu czynników: kompetencji merytorycznych radnych, poziomu ich aktywności i zaangażowania, ale także od ogólnej atmosfery i kultury współpracy oraz od stopnia polaryzacji rady.

W konsekwencji kontrola bywa merytoryczna, zinstytucjonalizowana i systematyczna, ale często osoby badane postrzegały ją jako formalną, słabą lub wręcz iluzoryczną – z powodu ignorowania jej wyników przez władzę wykonawczą bądź całkowitego podporządkowania radnych.

Zupełnie inaczej wygląda to w gminach, w których kontrola jest traktowana jako naturalne zjawisko i niezbędny etap zarządzania, niż w jednostkach samorządu terytorialnego, w których nie spotyka się z akceptacją organu wykonawczego, lecz jest uważana za narzędzie utrudniania sprawowania należnej władzy (co zwykle prowadzi do utrudniania tego procesu, na przykład przez ograniczanie dostępu do dokumentów i „odcięcie od informacji"). **W konsekwencji kontrola bywa merytoryczna, zinstytucjonalizowana i systematyczna, ale często osoby badane postrzegały ją jako formalną, słabą lub wręcz iluzoryczną – z powodu ignorowania jej wyników przez władzę wykonawczą bądź całkowitego podporządkowania radnych.**

5.8. Interpelacje i zapytania

Wykorzystywanie interpelacji i zapytań jest zróżnicowane pod względem intensywności (od bardzo częstych do całkowicie sporadycznych), funkcji (na przykład stopnia upolitycznienia oraz powiązania lub niepowiązania z pracą komisji) oraz jakości (a w rezultacie skuteczności) stosowania tego narzędzia. Jak deklarowały osoby badane, w wielu gminach interpelacje są zastępowane bezpośrednimi rozmowami, choć wskazywano także, że w części gmin odpowiedzi są lakoniczne, wymijające lub spóźnione. Interpelacje bywają również nadużywane, służą celom politycznym, czasem ich głównym zamiarem jest obciążanie urzędu, a nie uzasadnione interweniowanie. Pojawił się wątek wykorzystywania sztucznej inteligencji do ich tworzenia – w rezultacie „pani potrafi w tygodniu przynieść pięć". Jednocześnie podkreślano, że interpelacje bywają po prostu reakcją na brak informacji z urzędu i konieczne jest korzystanie z tego narzędzia, aby „ponowić pytanie".

To idzie w setkach [...] radni mają po kilkadziesiąt, do setki. [...] Jak najwięcej napisać. Bo już mam osiemdziesiąt, dziewięćdziesiąt. [...] Interpelacje [...] są tak nagminnie pisane. [M]

Przez szesnaście lat była jedna interpelacja. [W]

Urząd ma wiele możliwości przedstawienia tych samych danych w różnym świetle. [W]

Są tak nagminnie pisane i są tak obszerne, że teraz sztuczna inteligencja bardzo pomaga niektórym radnym. [M]

5.9. Komisja rewizyjna

Kontrola i bezradność

Podobnie jak wykorzystywanie interpelacji i zapytań, działalność komisji rewizyjnych różni się między gminami stopniem aktywności i kompetencji merytorycznych, zakresem prowadzonych kontroli i – co kluczowe dla oceny ich jakości – skutecznością. Osoby badane wskazują zarówno komisje aktywne i zajmujące się konkretnymi problemami, jak i takie, które określano jako rutynowe, formalne i fasadowe. W części gmin komisje rewizyjne prowadzą planowe kontrole problemowe, analizują działania organu wykonawczego, kierują sprawy do organów nadzoru i w konsekwencji realnie zmieniają na lepsze funkcjonowanie jednostek. W innych są one całkowicie fasadowe i ograniczają się do opinii o wykonaniu budżetu, ponieważ ten obowiązek wynika wprost z ustawy. Bywa i tak, że aktywność komisji nie przekłada się na jej skuteczność, która zależy od lokalnych warunków: przy niskiej kulturze współpracy kontrola przeradza się w konflikt, a komisja sięga po najostrzejsze narzędzie, czyli wniosek o nieudzielenie absolutorium.

Komisja rewizyjna [...] wskazuje wiele uchybień [...] organ wykonawczy nie robi sobie z tego zbyt wiele. [...] Nie mamy dostępu do wszystkich dokumentów... [M-W]

Myślę, że to jest formalność. [...] To nie są osoby, które miałyby wykształcenie [...], żeby umiały kontrolować. [W]

W poprzednich kadencjach kontrola komisji rewizyjnej [...] miała miejsce raz [...] Większość [...] po stronie włodarza [...] nie ma powodu robić kontroli. [M]

5.10. Raport o stanie gminy

W badanych gminach znaczenie i przebieg debaty nad raportem o stanie gminy są bardzo zróżnicowane. Wspólny jest znikomy udział mieszkańców – ich obecność ogranicza dodatkowo ustawowy wymóg pisemnego zgłoszenia popartego, zależnie od wielkości gminy, co najmniej dwudziestoma lub pięćdziesięcioma podpisami. Jak wskazywały osoby badane, często prowadzi to do sytuacji, w której debata się nie odbywa z braku chętnych. Mimo to pojawiały się relacje o zarówno gorących debatach, jak i takich, które oceniano jako czystą formalność i podkreślano ich fasadowość. Raport bywa także narzędziem walki

politycznej, a debata nad nim staje się sposobem – zwykle nieskutecznym – na jej upublicznienie. Nieliczne wypowiedzi zawierały przykłady zaangażowania lokalnej społeczności, zwłaszcza w sytuacjach postrzeganych przez nią jako potencjalnie konfliktowe.

> *Głosowanie „za", rozchodzimy się [...] nikt się nie zgłosił do debaty. [M-W]*
>
> *Jedna mieszkanka zgłosiła, że chciałaby wziąć udział, ale nie spełniła formalnie wymogów [...] nie miała ani jednego podpisu. [M-W]*
>
> *Nie ma tego dialogu, nie ma tej rozmowy. [...] Jak ja je [pytania] zadaję konkretnie [...] to jestem uważany za osobę, która hejtuje. [...] Staram się być konstruktywny. [M]*

5.11. Głosowanie nad wotum zaufania

Wotum bez konsekwencji

Głosowanie nad wotum zaufania jest najbardziej politycznym i najbardziej zróżnicowanym elementem kontroli rady gminy nad organem wykonawczym. Wynik zależy od układu sił, lokalnych konfliktów, stylu pracy organu wykonawczego oraz kultury współpracy w gminie. Na ogół poziom polaryzacji relacji, także w wyniku ich upolitycznienia, wzrasta proporcjonalnie do wielkości gminy, największy jest w miastach, gdzie debaty te bywają burzliwe, a wynik głosowania nad wotum zaufania zależy od rozkładu sił w radzie. Ponieważ nieudzielenie wotum zaufania stanowi istotne zagrożenie dla prestiżu organu wykonawczego, jego groźba bywa używana jako narzędzie nacisku. Gdy tematy polityczne nie dominują, na pierwszy plan wysuwa się ocena jakości pracy i sposobu komunikacji wójta, burmistrza lub prezydenta. Głosowanie nad wotum zaufania bywa także rytualne: wtedy najczęściej jest pozytywne, bez dyskusji, nierzadko jednogłośne.

> *Pan burmistrz [...] nie dostał votum zaufania. [...] Trzech radnych się nie pojawiło [...] bo nie chciało dać mu wotum zaufania, ale nie chciało też jednoznacznie podnieść ręki. [M-W]*
>
> *W przypadku burmistrza nieudzielenie wotum tak naprawdę niczym nie skutkuje [...] wotum to jest podejście emocjonalne. [M-W]*
>
> *Wójt nie dostał wotum zaufania [...] Za wykonanie budżetu dostał maksa, natomiast za styl nie bardzo. [W]*
>
> *Wynik był, że cała koalicja była „za", a cała opozycja – „przeciw". [M]*

5.12. Komisja skarg, wniosków i petycji

Komisja skarg, wniosków i petycji działa wszędzie, jednak jej obciążenie pracą jest zróżnicowane, a działania nie zawsze przynoszą rezultaty, podobnie jak przy innych narzędziach liczy się skuteczność. Ocenę utrudnia fakt, że w wielu gminach większość skarg jest bezzasadna, powtarzana lub nie dotyczy kompetencji rady, co wyraźnie ogranicza wpływ na funkcjonowanie jednostek. Czasem skargi w ogóle się nie pojawiają – niektóre osoby badane podejrzewały także, że mieszkańcy piszą skargi za pomocą sztucznej inteligencji, na co wskazuje

powielanie ich treści. Nawet w obrębie jednej, zwłaszcza dużej, gminy miejskiej zdarza się, że praca poszczególnych komisji bywa bardzo zróżnicowana: od merytorycznej analizy po zupełną fikcję. Szczególnie trudna sytuacja dotyczy skarg na działanie wójta, burmistrza lub prezydenta, wówczas najczęściej komisje pracują w warunkach otwartego konfliktu.

> *Dziewięćdziesiąt dziewięć procent spraw [...] to petycje [...] kończy się szybkim odrzuceniem [...] najczęściej powodem jest brak kompetencji rady. [M-W]*

> *Komisja stwierdza, że skarga jest bezzasadna [...] w żadnej kadencji nie było skargi zasadnej. [M]*

> *Sztuczna inteligencja pomaga ludziom w pisaniu skarg, powielają te same. [W]*

06 Współpraca między radą a organem wykonawczym

Relacje między radą a organem wykonawczym wahają się od partnerskich i dialogowych po całkowite marginalizowanie rady, wynikające z autorytarnego stylu wójta, burmistrza lub prezydenta, ograniczania informacji i polaryzacji. Spory dotyczą głównie kwestii politycznych, budżetu oraz stylu zarządzania, bywają merytoryczne lub emocjonalne, krótkie lub chroniczne. Rady bywają zdolne blokować inwestycje, podatki czy decyzje kadrowe, ale skuteczność takich działań zależy od lokalnej kultury współpracy.

Różne modele współpracy z radą

Współpraca między organem wykonawczym a radą gminy jest najbardziej zróżnicowanym obszarem funkcjonowania władz samorządowych. Zakres relacji zawiera się w układzie od wzorcowej współpracy i pełnej zgody po trwałe konflikty, brak dialogu i całkowite marginalizowanie rady. Między nimi sytuują się relacje chłodne i zachowawcze: bez otwartego konfliktu, ale często oparte na rzeczywistym odsuwaniu rady, która – choćby z powodu bierności – tylko pozoruje działania, bo jest to dla niej wygodne.

Zdaniem osób badanych problemy najczęściej wynikają z autorytarnego stylu wójta, burmistrza lub prezydenta, ograniczania dostępu do informacji oraz upolitycznienia, a w konsekwencji – polaryzacji rady. Powoduje to złe, a nawet otwarcie konfliktowe relacje, gdy władza wykonawcza ignoruje radę, odcina ją od informacji albo oczekuje bezwarunkowego poparcia.

Na drugim krańcu są relacje oparte na dialogu, dostępności prezydenta, burmistrza lub wójta i wspólnym wypracowywaniu decyzji. Taka współpraca jest najbardziej stabilna, partnerska i merytoryczna, uchwały są przyjmowane bez konfliktów, a spory zdarzają się sporadycznie. W materiale badawczym dominuje pozytywna ocena takiego stanu rzeczy, trudno jednak uniknąć wątpliwości, czy nie oznacza to czasem „uśpienia" rady i grupowego myślenia, braku otwartości na realną dyskusję i wypracowywanie nowych, alternatywnych rozwiązań.

> *Pełna zgodność [...] praktycznie wszystkie uchwały sto procent na „tak". [M-W]*
>
> *Rada jest traktowana [...] jako przeciwnik, którego trzeba w jakiś sposób ograć, trzeba go w jakiś sposób zaskoczyć. [M-W]*
>
> *Uważam, że nasza gmina jest wzorcowa. [...] Zgoda buduje. [W]*

> *Pan wójt [...] zmienia rozporządzenia [...] samoczynnie. [W]*
>
> *Ten burmistrz postanowił nie współpracować [...] oczekując, że będziemy za wszystkim. [M-W]*
>
> *Rada miasta reprezentuje ludzi [...] prezydent nadal brnie w swoje decyzje, które ekonomicznie nie są uzasadnione. [M]*
>
> *Stanowimy taką zwartą [...] grupę idącą razem z wójtem. [...] Wierzymy w to, w jego pomysł na gminę. [W]*

6.1. Spory między radą a organem wykonawczym

Na podstawie materiału badawczego udało się wyodrębnić trzy główne tematy najostrzejszych sporów. Dotyczą one:

- tematów światopoglądowych i politycznych (a często po prostu upolitycznionych), jak aborcja, in vitro, osoby cudzoziemskie, inwestycje proekologiczne,
- budżetu, w tym inwestycji i podatków,
- stylu zarządzania i sposobu sprawowania mandatu.

Spory różnią się także stylem: jedne są merytoryczne, inne emocjonalne i osobiste, czasem celowo upubliczniane. Bywają konstruktywne i nastawione na poszukiwanie porozumienia albo na symboliczne pokonanie przeciwnika i pokazanie siły. Są szybko rozwiązywane albo sztucznie przedłużane i podsycane, przez co mają charakter ciągły. Jedne są praktyczne i skupione na konkretnym zagadnieniu, nie zagrażają więc współpracy, inne przywołują „kwestie zasadnicze”, często bez związku ze sprawą. Sporów sztucznie podsycanych i przedłużanych często nie da się oddzielić od chronicznego konfliktu – stają się nierozwiązywalne, a napięcia wokół nich mają charakter strukturalny.

> *Jak pojawił się temat aborcji [...] cudzoziemców [...] in vitro [...] to wojny były wielogodzinne. [...] Jest bardzo [...] ostra dyskusja, wymiana argumentów [...] szczególnie w takich sprawach, jak ochrona środowiska. [M]*
>
> *Najlepszy przykład [...] nadania nazwy ronda [...] mieliśmy bardzo poważny spór. [...] Spróbuję pogodzić zwaśnione strony [...] „dając” każdej z grup po jednym rondzie. [M-W]*
>
> *Rządy prezydenta [...] sprawowane bardzo autorytarnie [...] bez dialogu z radą miasta. [M]*

6.2. Ograniczanie przez radę decyzyjności organu wykonawczego

Wprowadzane przez rady ograniczenia najczęściej dotyczą decyzyjności wójtów, burmistrzów lub prezydentów w zakresie budżetu i zarządzania mieniem komunalnym (w tym zadłużenia czy dzierżaw), nowych inwestycji oraz remontów istniejących obiektów (głównie przez powołanie się na wynikające z nich ryzyka finansowe), podatków, gospodarowania mieniem oraz stylu zarządzania prezydenta, burmistrza lub wójta, w tym decyzji kadrowych (na przykład blokowania powołania skarbnika).

Zdarza się, że rada blokuje inwestycje, odrzuca projekty finansowe, obniża opłaty i lokalne podatki oraz fundusze na wydatki urzędu albo planowane na rzecz konkretnych instytucji, na przykład straży pożarnej, a czasem nawet blokuje duże przedsięwzięcia i odrzuca uchwały strategiczne. Z materiału badawczego wynika, że – podobnie jak spory – takie „blokowanie" nie zawsze ma charakter wyłącznie konfrontacyjny, czasem prowadzi do merytorycznej dyskusji i „pokojowego" wycofania uchwały. Jest to możliwe w gminach, w których współpraca rady i organu wykonawczego ma charakter partnerski. Wówczas do blokowania nie dochodzi, ponieważ spory są rozwiązywane w dyskusji i rada interweniuje stanowczo tylko wtedy, gdy tego rodzaju „bezpieczniki" zawodzą. Jednak – jak wynika z deklaracji osób badanych – taki scenariusz nie jest powszechny, brak blokowania często jest przejawem albo istotnej przewagi i silnych nacisków ze strony władzy wykonawczej, albo bierności i braku przygotowania radnych. Oba te czynniki często zresztą występują jednocześnie i są od siebie wzajemnie zależne.

Praktyka ograniczania swobody wójta

> ***Na koniec sesji, jak przegłosowaliśmy ten budżet, nie w takim kształcie, jak pan burmistrz go widział, no to wstał, popatrzył [...] na nas i wyszedł z sali. Takie są realia, że fizycznie my nie zrobiliśmy czegoś niezgodnego z przepisami. My po prostu zrobiliśmy to, co mogliśmy w ramach naszych kompetencji. [M-W]***
>
> *Prezydent chce wziąć kredyt [...] W nieskończoność tę samą uchwałę przedkłada radnym. [...] więc to jest uchwała budżetowa, która jest już u nas regularnie odrzucana właśnie. [M]*
>
> *Chcieliśmy danym terenem rozporządzać [...] a burmistrz się z tym nie zgadzał i po prostu nie dał uchwały pod obrady... i to był koniec historii. [M]*
>
> *Planujemy wprowadzić uchwałę niepozwalającą burmistrzowi na dokonywanie zakupów [...] powyżej pewnej kwoty, że musi za każdym razem stawiać to na forum rady. [M-W]*

Efektywność takich działań zależy od wielu czynników, w tym kompetencji merytorycznych radnych, poziomu ich aktywności i zaangażowania, ale także od ogólnej atmosfery i kultury współpracy. Znaczenie ma także stopień polaryzacji rady. Zupełnie inaczej wygląda to w gminach, w których kontrola jest traktowana jako naturalne zjawisko i niezbędny etap zarządzania, niż tam, gdzie nie spotyka się z akceptacją organu wykonawczego, lecz jest uważana za narzędzie utrudniania sprawowania należnej władzy (co zwykle prowadzi do utrudniania tego procesu, na przykład przez wspominane ograniczanie dostępu do dokumentów i „odcięcie od informacji"). W konsekwencji kontrola bywa merytoryczna, zinstytucjonalizowana i systematyczna, ale często osoby badane postrzegały ją jako formalną, słabą lub wręcz iluzoryczną, czy to z powodu ignorowania jej wyników przez władzę wykonawczą, czy całkowitego podporządkowania radnych.

> *No próbujemy ograniczyć, bo na przykład ostatnio wydaliśmy taką, [że w] gestii rady jest wydanie [...], że pan wójt samoczynnie nie może zmieniać zapisanych środków finansowych w budżecie gminy. [...] nie może samoczynnie, musi to robić przez sesję rady gminy. [...] W tym*

roku wprowadziliśmy to, bo po dwóch latach naszej współpracy, no widzimy, że wiele rzeczy pan wójt sobie rozporządzeniem po prostu zmienia. [W]

Powiedzieliśmy prezydentowi, że gdyby ten projekt [...] wszedł na sesję, to zostanie naszymi głosami odrzucony [...] i żeby tego nie robił. [M]

6.3. Rada gminy w lokalnej społeczności

Różne modele kontaktu z wyborcami

Relacje radnych z mieszkańcami są częste, ale bardzo zróżnicowane: od aktywnego, wielokanałowego kontaktu (telefony, maile, dyżury, media społecznościowe) po całkowitą niewidoczność części radnych. Kontakty zwykle pojawiają się w sytuacjach problemowych, często są konfliktowe i emocjonalne, a w mniejszych gminach mają charakter codziennych sąsiedzkich rozmów. Dyżury działają najsłabiej w miastach, gdzie zastępują je inne kanały, a najbardziej naturalnie na wsi – wszędzie radni są bliżej mieszkańców niż organ wykonawczy. Formalna transparentność jest wysoka, ale realny dostęp do informacji zależy od kultury pracy urzędu i aktywności mieszkańców. Inicjatywy obywatelskie są rozpatrywane, lecz z różnym skutkiem: w miastach dominują budżet obywatelski i petycje, na wsi – fundusz sołecki.

Osoby badane deklarują, że relacje radnych z lokalną społecznością są częste, wielokanałowe i intensywne. Z materiału badawczego wynika jednak, że są one dość zróżnicowane pod względem charakteru, jakości, częstotliwości i praktycznych sposobów nawiązywania kontaktu – wskazywano telefony, maile, dyżury, kontakty przez rady osiedli i media społecznościowe. Wymieniano jednak także braki, na przykład nieobecność niektórych radnych na zebraniach, co pokazuje, że nawet w jednej gminie często nie ma stałych, obowiązujących wszystkich zasad, a relacje ze społecznością niejednokrotnie zależą od indywidualnej aktywności radnych: część z nich działa bardzo aktywnie, a część jest właściwie niewidoczna.

Nawet częste relacje nie oznaczają, że są one łatwe: zwykle mieszkańcy nie kontaktują się z radnymi, gdy uznają, że wszystko jest dobrze, tylko wówczas, gdy pojawiają się problemy. Kontakty te bywają zatem konfliktowe. Czasem są prowokowane przez aktywność wójta, burmistrza lub prezydenta albo innych osób z urzędu gminy w mediach społecznościowych. Jak jednak deklarowały osoby badane, mimo tego rodzaju presji, gdy są zgłaszane problemy, aktywni radni reagują na te sygnały z terenu.

Radni współpracują z mieszkańcami [...] wiedzą, czego mieszkańcy chcą [...]. Jeżeli są jakieś głosy mieszkańców, to my reagujemy. [W]

Do mnie bardzo dużo ludzi pisze na Messengerze [...] staram się pomagać wielu mieszkańcom. [M]

Uczestniczymy my, radni, [...] na zebraniach sołeckich [...] mieszkańcy zgłaszają wnioski. [W]

Intensywność kontaktów zależy także od aktywności mieszkańców, a z tym bywa różnie. W niektórych gminach zainteresowanie jest niewielkie, w innych trudno wskazać jakąś uniwersalną prawidłowość, ponieważ frekwencja na poszczególnych dyżurach jest bardzo zróżnicowana. Na ogół lokalna społeczność angażuje się głównie w sytuacjach problemowych lub konfliktowych, wtedy często pojawiają się presja i gwałtowne emocje, a nawet wskazywany przez niektóre osoby badane hejt. W mniejszych gminach bardziej niż oficjalne sposoby kontaktu sprawdzają się zwykłe, nawet przypadkowe, niemal sąsiedzkie spotkania oraz codzienna uważność i reagowanie na sygnały.

> *Bardzo rzadko zdarza się, żeby mieszkańcy przyszli na sesję [...]. Zdarza się, że mieszkańcy oglądają nas online. [M-W]*
>
> *Często dostaję prośbę [...] czy możesz załatwić [...] odpowiadam, że od tego jest urząd gminy [...]. Ludzie [...] nie do końca sobie zdają sprawę, na czym to polega. [W]*
>
> *Ludzie chcą wiedzieć, co się dzieje w radzie, piszą o wiele więcej pism niż kiedyś [...]. Staram się na bieżąco rozpatrywać [...] pisma mieszkańców. [M-W]*
>
> *Na każdej komisji głosów mieszkańców jest więcej niż pożądane. [W]*
>
> *Radny [...] podpisuje się pod petycją, żeby mieszkańcy widzieli, że mają poparcie. [W]*

6.4. Dyżury, spotkania, konsultacje

Odbywają się dyżury, spotkania i konsultacje, ale bardzo wyraźnie się różnią one pod względem form, regularności i rezultatów, które przynoszą. Nie ma tu prostej zależności od wielkości gminy: najwięcej jest ich w gminach miejsko-wiejskich, w których – w zależności od sytuacji lokalnej – mają charakter raczej regularny i formalny lub kontakt odbywa się wprawdzie sporadycznie, ale głównie przy okazji konfliktów i zgłaszania problemów. W miastach dyżury są najmniej skuteczne i bywają zastępowane przez bardziej rozbudowane kanały kontaktu, w tym telefoniczny, mailowy i przez media społecznościowe, albo regularne spotkania organizowane w różnych miejscach, swego rodzaju dyżury wyjazdowe. W gminach wiejskich, ze względu na codzienność i bliskość kontaktów, przyjmują one zwykle charakter nieformalny i spontaniczny, mieszkańcy mają łatwy dostęp do radnych zarówno bezpośrednio, jak i dzięki publicznie dostępnemu numerowi telefonu.

> *Na niektóre dyżury ludzie czekają w kolejce, a na niektóre przyjdzie jedna osoba. [M-W]*
>
> *[Problemy] są poruszane na tych mediach społecznościowych i też się staramy reagować. [...] Mamy wzajemnie swoje telefony i maile [...] możliwość kontaktu jest natychmiastowa [...] rady osiedli zmuszają nas do działania. [...] Dyżury [...] się nie sprawdziły [...] ludzie wolą zadzwonić lub napisać maila [...] wiedzą, gdzie mieszkamy, znają nasze telefony. [M]*
>
> *Dyżury są praktycznie co tydzień [...]. Ja jako przewodniczący mam raz w miesiącu. [W]*

Dyżury się nie sprawdziły [...] mieszkańcy nie przychodzą [...] Jeżeli coś chcą, to po prostu dzwonią. [W]

U nas ogólnie nie ma dyżurów [...] mój telefon jest wszędzie podany [...]. Dużo dzwoni, dużo się spotyka [...], jestem praktycznie codziennie przy gminie. [W]

6.5. Bliskość władzy do mieszkańców

Niezależnie od typu gminy osoby badane wyrażały niemal jednomyślną opinię: do mieszkańców bliżej jest radnym niż organowi wykonawczemu. To radni są postrzegani jako pierwsza linia kontaktu, dostępni, obecni w terenie, odbierający skargi, pomysły i „bolączki” mieszkańców. Organy wykonawcze są zwykle postrzegane jako bardziej odległe, dostęp do nich jest biurokratycznie ograniczony przez godziny przyjęć, procedury, co w rezultacie powoduje, że ich kontakt z mieszkańcami jest często formalny, okazjonalny lub obciążony polityczną (bądź po prostu zależną od oczekiwań wyborczych) komunikacją. Organy wykonawcze były najczęściej opisywane przez osoby badane jako odseparowane, skonfliktowane z otoczeniem, skupione na autopromocji, gotowe raczej na relacje zapośredniczone przez technologię, szczególnie media społecznościowe, czasem – jak twierdzono – wykorzystywane nie tyle do szybkiej komunikacji, ile do podnoszenia temperatury sporu i budzenia niechęci do poszczególnych radnych. Osoby badane także często korzystają z tego kanału, podkreślają jednak, że nie zastępuje on bezpośredniej komunikacji ze społecznością, a jedynie ją uzupełnia.

Niezależnie od typu gminy osoby badane wyrażały niemal jednomyślną opinię: do mieszkańców bliżej jest radnym niż organowi wykonawczemu. To radni są postrzegani jako pierwsza linia kontaktu, dostępni, obecni w terenie, odbierający skargi, pomysły i „bolączki” mieszkańców.

[Bliżej jest] radnym, bo mieszkamy wśród mieszkańców [...]. Wójt [...] jest dostępny tylko jednego dnia w tygodniu. [W]

Zdecydowanie [bliżej] do nas [...]. Do prezydenta idą, kiedy inne drogi są wyczerpane. [...] Do prezydenta można się dostać [...] raz w tygodniu kilka godzin. [M]

[Burmistrz] chce istnieć na TikToku i Facebooku [...] lansując się z dziwnymi rzeczami. [M-W]

Narracja przenosi się w media społecznościowe [...] to jest napuszczanie. [...] Później ciężko się rozmawia przy tym stole. [M-W]

W gminach miejsko-wiejskich sporadycznie pojawiały się opinie bardziej zróżnicowane i wskazujące, że także organ wykonawczy jest ulokowany blisko lokalnej społeczności, co często jest wynikiem bardziej swobodnego podejścia, większej otwartości i gotowości do bezpośredniego uczestniczenia w życiu lokalnej społeczności. Takie zróżnicowanie rzadziej występuje w gminach wiejskich: wskazywano, że na wsi radni są najbliżej mieszkańców, ponieważ po prostu mieszkają wśród nich, są dostępni codziennie, odbierają sygnały i zgłaszają potrzeby, a radni zawsze mają dla nich czas.

Często spotykamy się [...] na festynach [...] mieszkańcy zgłaszają wnioski. [W]

Jak tymi popołudniami właśnie objeżdżaliśmy te drogi [...] dużo tematów też przy tej okazji mieszkańcy zgłosili. [...] Jak już widzieli swoich radnych, że mają ich, że tak powiem, pod domem, to czasami też różne inne żale się wylały. [W]

Mieszkamy w tak małych miejscowościach, że idąc na działkę, po prostu rozmawiamy. [W]

6.6. Transparentność działania władz samorządowych

Formalnie transparentność działań gmin jest wysoka, ponieważ zgodnie z przepisami transmituje się sesje, udostępnia się protokoły i prowadzi się Biuletyn Informacji Publicznej, a obrady są jawne. Czasem są również dostępne aplikacje dla mieszkańców. Pojedyncze osoby badane zgłaszały ograniczenia w tym zakresie, na przykład nienagrywanie komisji czy niepublikowanie protokołów. Formalna transparentność nie oznacza jednak realnej codziennej dostępności informacji – ta zależy w znacznym stopniu od kultury pracy urzędu oraz od aktywności mieszkańców i ich gotowości do egzekwowania tego uprawnienia. Duże zróżnicowanie przejawia się w opiniach dotyczących takich zagadnień, jak realny dostęp mieszkańców do informacji oraz zrozumiałość i użyteczność przekazów, gdyż – jak wskazywano – często nie są one dostosowane do odbioru przez osoby bez specjalistycznego przygotowania.

Ja mówię: „Wszystko jest dostępne na BIP-ie, możecie sobie sprawdzić". [...] Raport też jest na sesji przedstawiany w takiej wersji skrótowej multimedialnej... [W]

Komisje wszystkie są transmitowane [...] sesja jest obligatoryjnie transmitowana [...] dbam o transparentność tej sesji. [M]

Liczba oglądających transmisje jest nieduża. To jest kilkadziesiąt osób. [M]

Sesje są transmitowane [...] i wtedy oceniają. [...] Komisje już nie. [W]

Porządek obrad jest dostarczany sołtysom [...] jest obwieszczany. [...] Sesja jest upubliczniana. Mają do niej dostęp. [W]

Protokoły są opublikowane [...] na BIP-ie. Mieszkaniec przyszedł i powiedział, że chce nagrywać komisję [...]. Mecenas powiedział: „jak najbardziej". [W]

Problemy z transparentnością

W części gmin osoby badane wskazywały przejrzystość działań organów gminy, przejawiającą się w stabilnych transmisjach, dostępności dokumentów i kontrolowaniu przez radnych jakości przekazywanych informacji. Sygnalizowano jednak również ukrywanie dokumentów przez urząd i komunikację selektywną, a nawet nieprawdziwą. Pojawiały się przykłady manipulowania przekazem lub po prostu niezapewniania warunków umożliwiających jawność obrad. Oczywiście w tym zakresie równie istotne jest podejście lokalnej społeczności, jej zainteresowanie, korzystanie z dostępnych informacji lub determinacja,

by – w razie pojawiających się barier – o taki dostęp zawalczyć. Oznacza to, że nawet rzeczywiście wysoka transparentność działania lokalnej władzy nie przekłada się w oczywisty sposób na wiedzę i świadomość mieszkańców, często niezainteresowanych, zainteresowanych wybiórczo (na przykład jedynie wtedy, gdy pojawiają się konflikty) lub po prostu merytorycznie albo technologicznie nieprzygotowanych do korzystania z dostępnych narzędzi.

> *Nie mamy dostępu do wszystkich dokumentów [...]. Komisje [...] powinny być transmitowane. [M-W]*
>
> *Najwięcej dowiadujemy się [...] przez pytania na sesję do wójta przy kamerach. [W]*
>
> *Nie ma tej przejrzystości [...]. Ja to też wszystko na Facebooku umieszczałem [...]. Robiłem na przykład osobny wpis na jakiś temat. [M]*

6.7. Reagowanie na inicjatywy obywatelskie

Reakcje na inicjatywy obywatelskie

Osoby badane deklarują, że na ogół radni reagują na inicjatywy obywateli, ale zakres, jakość i skuteczność tych reakcji oceniają zróżnicowanie: czasem inicjatywy lokalnej społeczności realnie wpływają na decyzje i inwestycje, czasem organ wykonawczy utrudnia lub wręcz uniemożliwia takie oddziaływanie, a większość petycji jest odrzucana z powodu konfliktów lub braku kompetencji (chociaż zdarza się również rozpatrywanie skarg całkowicie bezzasadnych). Mimo jasnych procedur i gotowości radnych do rozpatrywania inicjatyw często – zdaniem osób badanych – nie jest to po prostu możliwe.

> *Pętla rowerowa [...] realizowana [...] to inicjatywa oddolna [...] dzięki organizacjom pozarządowym droga została poprowadzona tak, jak mieszkańcy chcieli. [M]*
>
> *Wpływa, wpływa [...] dzisiaj wpłynęła [...] petycja dotyczy planu ogólnego. [M-W]*
>
> *Raz do komisji wniosków też trafiła kwestia wniosku o jakieś lampy uliczne. [...] To była taka jedyna rzecz [...], którą można było faktycznie rozpatrzeć. [W]*

Najszerszy katalog narzędzi umożliwiających inicjatywy obywatelskie jest dostępny w gminach miejskich – obejmuje zwykle budżet obywatelski, petycje, skargi, konsultacje. Miasta to także miejsce stosunkowo dużej aktywności lokalnych społeczności w tym zakresie. Kilkakrotnie pojawiały się informacje o rezygnacji z budżetu obywatelskiego albo o nierealizowaniu przez organ wykonawczy uchwały rady w tej sprawie. Z kolei w małych gminach wiejskich pojawiają się narzędzia przeznaczone właśnie dla nich lub tam najbardziej użyteczne, takie jak fundusz sołecki, dzięki któremu mieszkańcy wspólnie podejmują decyzje o działaniach i wydatkach. Właśnie w gminach wiejskich najczęściej deklarowano nie tylko otwartość radnych na propozycje lokalnej społeczności, ale także ich większą sprawczość w tym zakresie, czasem dlatego, że utrwaliły się konkretne kanały komunikacji, na przykład interpelacje i petycje, a czasem dlatego,

że propozycje zostają uznane za słuszne i możliwe do zrealizowania (podano między innymi przykład badań poziomu hałasu). Wiele propozycji mieszkańców ma jednak charakter interwencyjny: to po prostu skargi na osoby reprezentujące władzę wykonawczą lub podległe jej jednostki publiczne.

Budżet obywatelski przepadł na sesji. [M-W]

Budżety obywatelskie [...] funkcjonowały całkiem fajnie [...] w ubiegłym roku zaniechaliśmy. [...] Najczęściej są to drobne rzeczy [...] schody, alejki, drzewa. [M-W]

Była uchwała o budżecie obywatelskim [...] burmistrz [...] nie realizuje tej uchwały od dwóch lat. [M-W]

Mamy coś takiego jak fundusz sołecki. Każda miejscowość dostaje jakąś tam pulę pieniędzy. To są kwoty od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych. I odbyło się na tej zasadzie, że mieszkańcy zbierają się na zebraniu i wspólnie ustalają, co z tymi pieniędzmi zrobimy. I to są od wyjścia do teatru po [...] stworzenie placu zabaw dla dzieci czy też na przykład zorganizujmy sobie wspólne zajęcia, nie wiem, jogi, dla wszystkich mieszkańców. I to są takie tego typu inicjatywy. I to są takie najmniejsze oddolne. [W]

Funkcjonuje budżet obywatelski [...] Około dziesięciu procent uprawnionych [...] Czternaście procent uprawnionych głosuje. [M-W]

07 Specyfika poszczególnych typów gmin

Opisane mechanizmy działają we wszystkich typach gmin, ale różnią się nasileniem i czynnikami, które je wzmacniają. W miastach ograniczenia rady wynikają z polityki partyjnej i systemowej dominacji prezydenta, w gminach miejsko-wiejskich przede wszystkim ze stylu działania burmistrza, który przesądza, czy rada jest partnerem, czy zostaje zneutralizowana, a w gminach wiejskich – z relacji osobistych i słabego przygotowania radnych.

Poniżej zestawiono to, co w relacjach rozmówców odróżnia gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Każdy typ opisano jako jeden z trzech modeli relacji między radą a organem wykonawczym nazwanych w streszczeniu, a tabela na końcu rozdziału porządkuje różnice według wymiarów omawianych w raporcie.

7.1. Gminy miejskie

Gminy miejskie to – jak wynika z materiału badawczego – jedyny typ gmin, w którym ograniczenia rady wynikają jednocześnie z upolitycznienia, ze złożonej struktury urzędu, z praktyki działania prezydenta, ze skomplikowanych finansów, procedur oraz z presji społecznej, a w mniejszym stopniu z indywidualnych kompetencji radnych albo relacji osobistych.

W tym typie gmin najpełniej ujawnia się model polityczno-instytucjonalny. **O składzie rady decydują w dużej mierze partie: kandydatów wyłaniają struktury partyjne, a kluby i dyscyplina głosowań przenoszą do rady konflikty „dużej polityki", także ogólnokrajowe. Dominacja prezydenta ma charakter systemowy: kontroluje on urząd, spółki i obieg informacji, jest autorem budżetu, strategii i większości projektów uchwał, a decyzje „dogaduje" poza radą, spotykając się głównie ze „swoimi".** Inicjatywa uchwałodawcza radnych jest przez to marginalna, a projekty opozycji bywają zatrzymywane już na etapie porządku obrad. Radni są najbardziej zróżnicowani pod względem przygotowania: od zaangażowanych specjalistów po osoby opierające mandat wyłącznie na poparciu politycznym - część z nich jest zawodowo zależna od miasta, na przykład przez zatrudnienie w spółkach. Skomplikowane budżety i presja inwestycyjna dają nieco większą elastyczność, ale uruchamiają grę wielu interesów. Relacje z mieszkańcami są publiczne, wielokanałowe i często konfliktowe, z dużą liczbą skarg, petycji i interpelacji. Rozbudowane narzędzia partycypacji rzadko przekładają się jednak na realny wpływ mieszkańców.

7.2. Gminy miejsko-wiejskie

W gminach miejsko-wiejskich brakuje jednolitego wzorca – w tych gminach zróżnicowanie sposobów funkcjonowania rady jest największe, po części dlatego, że w jednej gminie współistnieją stosunkowo duże miasto i małe wsie, a wraz z nimi różne drogi do mandatu, kompetencje i oczekiwania.

To model hybrydowy: o tym, w którym z dwóch „światów" znajdzie się rada, przesądza przede wszystkim istnienie konfliktu z burmistrzem. Gdy konfliktu nie ma, współpraca bywa stabilna i merytoryczna, a zależność od burmistrza – łagodniejsza. Gdy konflikt jest, pojawiają się chaos informacyjny, ignorowanie uchwał, ukrywanie dokumentów, blokowanie kontaktu z urzędnikami i proceduralne bariery dla inicjatywy radnych, a społeczność lokalna bywa wykorzystywana przez burmistrza do budowania poparcia poza radą. Zdarzają się również zachowania ostentacyjne, jak wyjście z sesji podczas obrad czy „napuszczanie" mieszkańców na radnych. **Sposób wykorzystania przez burmistrza przewagi ustrojowej zależy tu przede wszystkim od jego stylu działania. Rada reaguje najczęściej dopiero na konflikt: radni są albo zniechęceni („i tak się nie da"), albo „rozleniwieni" brakiem sporów, gdy sprawy gminy idą w dobrym kierunku.** Partnerski styl burmistrza przekłada się jednak na ich większe zaangażowanie. Relacje z mieszkańcami są intensywne, ale rzadziej sformalizowane i publiczne niż w miastach, a ich natężenie zależy od sytuacji, na przykład od sporów wokół inwestycji.

Sposób wykorzystania przez burmistrza przewagi ustrojowej zależy tu przede wszystkim od jego stylu działania. Rada reaguje najczęściej dopiero na konflikt: radni są albo zniechęceni („i tak się nie da"), albo „rozleniwieni" brakiem sporów, gdy sprawy gminy idą w dobrym kierunku.

7.3. Gminy wiejskie

Gminy wiejskie wyróżnia mniejsza skala, a tym samym krótszy dystans społeczny, większa dostępność radnych, osobisty model relacji z wójtem i niski poziom formalizacji relacji między organami gminy. Droga do rady jest tu najbardziej uspołeczniona: kandydatów wskazują lokalne środowiska, a poparcie wynika z tego, jak ktoś funkcjonuje w codziennym życiu wsi. Wójt, urzędnicy i radni są często sąsiadami, dostępnymi na co dzień, a władza bywa postrzegana raczej jako opieka niż jako instytucja. Relacje proceduralne ustępują zależnościom personalnym, konflikty mają częściej charakter osobisty niż instytucjonalny, a formalne kanały dialogu pozostają niewykorzystane. **Dominację wójta wzmacniają relacje osobiste i słabe przygotowanie radnych: część z nich nie czyta dokumentów, ponieważ ich nie rozumie, nie zna swoich uprawnień i uczy się „w boju", a komisja rewizyjna często jedynie zatwierdza wcześniej podjęte decyzje.** Procedury są ograniczone do obowiązkowego minimum, co sprawdza się, „gdy wszystko idzie dobrze", ale w konflikcie pozostawia radę bezradną. Budżet jest sztywny i niski („gorset finansowy"), zależny od środków zewnętrznych i programów centralnych, a decyzje inwestycyjne ogranicza plan miejscowy, którego przepisy – według osób badanych – zewnętrzni inwestorzy potrafią obchodzić. Presja społeczna jest nieformalna, sytuacyjna i emocjonalna, a partycypacja, choć mało sformalizowana (fundusz sołecki, zebrania wiejskie), bywa skuteczna dzięki relacjom osobistym.

Dominację wójta wzmacniają relacje osobiste i słabe przygotowanie radnych: część z nich nie czyta dokumentów, ponieważ ich nie rozumie, nie zna swoich uprawnień i uczy się „w boju", a komisja rewizyjna często jedynie zatwierdza wcześniej podjęte decyzje.

W tabeli podsumowano te różnice. Trzeba pamiętać, że badanie miało charakter jakościowy: czterdzieści dwa wywiady, w większości z przewodniczącymi rad, często należącymi do większości popierającej prezydenta, burmistrza lub wójta i pozostającymi z nim w bliskich relacjach. Tabela opisuje więc tendencje widoczne w relacjach rozmówców, a nie zmierzone różnice między typami gmin. W konkretnych gminach mogą one występować z różnym nasileniem.

Tabela 1. *Funkcjonowanie rad gmin w podziale na typy gmin (synteza relacji czterdziestu dwóch przewodniczących i wiceprzewodniczących rad: dziesięciu gmin miejskich, szesnastu gmin miejsko-wiejskich i szesnastu gmin wiejskich)*

Cecha	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Dominujący model relacji rada – organ wykonawczy	polityczno-instytucjonalny: silny prezydent, kluby radnych i dyscyplina partyjna	hybrydowy: od neutralizacji rady po partnerską współpracę, zależnie od stylu burmistrza	relacyjno-osobisty: mała skala, bliskość i relacje osobiste ważniejsze niż procedury
Sposób wyłaniania kandydatów	przeważają nominacje partyjne, selekcja przez struktury partyjne, lokalne środowiska mają mały wpływ	mieszany: część kandydatów lokalnych i niezależnych, część powiązana z burmistrzem, brak jednolitego wzorca	kandydaci wskazywani przez lokalne środowiska, zwykle poza partiami, radny „znany z życia codziennego”
Charakter środowiska pracy rady	upolitycznione: kluby, dyscyplina, konflikty partyjne	dwa modele, zależnie od tego, czy istnieje konflikt z burmistrzem, polityka partyjna ma mniejsze znaczenie	lokalne i relacyjne, na ogół poza polityką partyjną
Relacje rada – organ wykonawczy	deficyt dialogu: prezydent spotyka się „tylko ze swoimi”, projekty trafiają na sesję bez konsultacji	zależne od stylu burmistrza: od pełnej blokady po partnerską współpracę	relacje personalne, nieformalne, zależne od charakteru wójta
Charakter dominacji organu wykonawczego	dominacja prezydenta o charakterze systemowym, kontrola informacji, narracji, spółek	zależna od stylu burmistrza: od neutralizacji rady po umiarkowaną współpracę	wynika z relacji osobistych i słabego przygotowania radnych, nie z systemu
Dostęp rady do informacji	selektywny, prezydent często przekazuje tylko wybrane dane	w gminach skonfliktowanych blokowanie dokumentów i brak analiz, bez konfliktu dostęp na ogół niezakłócony	dokumenty zwykle dostępne, ale radni często nie potrafią ich analizować
Kompetencje radnych	bardzo zróżnicowane: od specjalistów po radnych wybranych wyłącznie dzięki poparciu politycznemu	zróżnicowane, między innymi zależnie od wcześniejszych doświadczeń, wykształcenia, pochodzenia	najczęściej wskazywane braki: nieczytanie dokumentów, nieznajomość uprawnień, uczenie się „w boju”
Reaktywność rady	rada reaguje na działania prezydenta często w wymiarze politycznym	rada reaguje na działania burmistrza, często dopiero po konflikcie	rada reaguje na głosy mieszkańców (często znanych osobiście), ale wobec wójta bywa pasywna

Cecha	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Źródła nieprawidłowości w relacjach rada – organ wykonawczy	polityczne: blokady, dyscyplina klubowa, selektywność informacji	praktyka lokalna, relacje personalne, styl burmistrza	kompetencyjne i personalne: nieczytanie dokumentów, brak kontroli, osobiste konflikty
Inicjatywa uchwałodawcza radnych	marginalna: projekty pochodzą niemal wyłącznie od prezydenta, inicjatywy opozycji są blokowane	w gminach skonfliktowanych blokowana proceduralnie lub tonąca w chaosie informacyjnym	rzadka – brakuje przygotowania i nawyku zgłaszania projektów
Procedury i obciążenia formalne	rozbudowane i biurokratyczne, dużo skarg, petycji i interpelacji	procedury bywają narzędziem burmistrza: projekty radnych odpadają z przyczyn formalnych	procedury proste, ograniczone do minimum, ale radni często ich nie znają i nie stosują
Kontrola i komisja rewizyjna	upolityczniona: zależna od układu sił w radzie, wyniki kontroli często ignorowane przez urząd	w konflikcie brak realnej kontroli, bez konfliktu – umiarkowana, ograniczona procedurami	komisja rewizyjna często tylko opiniuje wykonanie budżetu, nie kontroluje wójta
Ograniczenia finansowe rady	złożone i wielowarstwowe, duża presja inwestycyjna	zróżnicowane: formalne, a w gminach skonfliktowanych zależne od zgody burmistrza	sztywny budżet o niskich dochodach własnych („gorset finansowy"), zależność od środków zewnętrznych
Relacje z mieszkańcami	publiczne, medialne, często konfliktowe – mieszkańcy korzystają z wielu narzędzi wpływu	hybrydowe, intensywne, ale mniej publiczne, zależne od konfliktów i inwestycji	codzienne, osobiste, bezpośrednie – radny jako „lokalny opiekun"
Partycypacja społeczna	rozbudowane narzędzia (budżet obywatelski, petycje, konsultacje), ale ich realny wpływ oceniany jako ograniczony	umiarkowana; w konflikcie mobilizowana przez burmistrza przeciw radzie	mało sformalizowana (fundusz sołecki, zebrania wiejskie), ale dzięki relacjom osobistym często skuteczna

08 Postulaty przewodniczących rad gmin

Badani przewodniczący rad wskazują przede wszystkim brak niezależnego zaplecza prawnego, co odbiera radzie samodzielność i możliwość kontroli działań wójta, burmistrza lub prezydenta.

Rady gmin w Polsce działają w warunkach systemowego osłabienia, które uniemożliwia im rzetelne wykonywanie mandatu. **Badani przewodniczący rad wskazują przede wszystkim brak niezależnego zaplecza prawnego, co odbiera radzie samodzielność i możliwość kontroli działań wójta, burmistrza lub prezydenta.** Drugim kluczowym problemem jest ograniczony dostęp do informacji – dokumenty są przekazywane późno, nieczytelnie lub wybiórczo, a kontakt z urzędem bywa blokowany. Silnie akcentowano także potrzebę profesjonalizacji radnych przez praktyczne szkolenia, stałe podnoszenie kompetencji i wzmocnienie pracy komisji.

Poniższe postulaty nie stanowią zbioru rekomendacji gotowych do wdrożenia w obowiązującym systemie prawnym. Są raczej wskazaniem głównych obszarów, których funkcjonowanie, zdaniem osób badanych, wymaga zmian. Zestawienie postulatów zostało uporządkowane w kolejności od najczęściej do sporadycznie pojawiających się w uzyskanym materiale badawczym.

1. **Zagwarantowania radzie niezależnego zaplecza prawnego,** którego rady gmin na ogół nie mają

1. Najczęściej powtarzany postulat dotyczy **zagwarantowania** radzie niezależnego zaplecza prawnego, którego rady gmin na ogół nie mają[4]. Korzystają z prawników podporządkowanych organowi wykonawczemu, co podważa ich samodzielność. Wskazywano, że rada potrzebuje prawnika zatrudnianego lub kontraktowanego przez radę, a nie przez urząd gminy, dostępnego dla wszystkich radnych, nie tylko dla przewodniczącego rady. Osoby badane uważają, że umożliwiłoby to:

    - samodzielne przygotowywanie projektów uchwał przez radnych i komisje,
    - bieżące wsparcie prawne przy konstruowaniu zapisów, analizie skutków prawnych i zgodności z ustawami,
    - niezależną kontrolę legalności działań organu wykonawczego przez możliwość weryfikowania zgodności z prawem decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta oraz formułowanie wniosków, skarg, uchwał kontrolnych,

4 W obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość zabezpieczenia środków finansowych na obsługę rady (choć, jak wskazują wyniki badania, jest to praktyka rzadka). Istotnym problemem jest jednak fakt, że przewodniczący rady nie ma zdolności do zaciągania zobowiązań. Aby zrealizować ten postulat, należałoby wprowadzić do porządku prawnego mechanizm urzeczywistniający fundusze rady, najlepiej przez przyznanie przewodniczącemu rady ograniczonej zdolności do zaciągania zobowiązań. Należy pamiętać, że wprowadzenie wydatku do planu finansowego nie oznacza, że będzie on zrealizowany.

- bezpieczeństwo prawne radnych przez określenie jasnych zasad odpowiedzialności oraz zapewnienie ochrony osobom obawiającym się głosować lub inicjować działania ze względu na możliwe konsekwencje prawne.

> *Powinien taki prawnik być [...] ale to są pieniądze. [M-W]*

> *Przede wszystkim poradziłbym to, żeby stworzył takie prawo, żeby rada miała możliwość posiadania własnego prawnika [...], który nie byłby w jaki sposób związany z urzędami. [W]*

2. Bardzo częsty postulat, przywoływany w odniesieniu do wielu omawianych zagadnień, dotyczył **zapewnienia radnym realnego dostępu do informacji**. Wskazywano, że są oni często odcinani od danych, analiz i informacji lub otrzymują je w formie nieczytelnej, niepełnej albo z opóźnieniem. **Postulowano:**

2.
Zapewnienia radnym realnego dostępu do informacji

- zapewnienie radnym pełnego i terminowego dostępu do dokumentów: projektów uchwał, umów, analiz, raportów, danych finansowych. Choć prawo to formalnie istnieje, osoby badane mają poczucie, że często nie działa w praktyce[5],
- przekazywanie dokumentów z odpowiednim wyprzedzeniem przed sesją, aby radni mieli czas na ich analizę,
- konstruowanie przekazywanych danych w formie czytelnej i zrozumiałej, umożliwiającej radnym dokonanie ich oceny (na przykład przez przygotowanie zestawień, wariantów, omówienia skutków) zamiast nieuporządkowanych „stosów" dokumentów,
- realne odblokowanie radnym kontaktu z personelem urzędu gminy, umożliwienie zadawania pytań i uzyskiwania czytelnych, merytorycznych odpowiedzi oraz ustalenie i przestrzeganie jasnych zasad tej komunikacji (kto, kiedy, w jakiej formie odpowiada),
- zagwarantowanie terminowego dostarczania rzetelnych, konkretnych, zawierających potrzebne dane odpowiedzi na interpelacje i wnioski.

> *Może przedstawić raport tak, że coś doda, usunie [...] nie jesteśmy w stanie zweryfikować. [W]*

> *Nie mamy dostępu do wszystkich dokumentów [...]. Powinniśmy mieć czas [...] z niezależnym ekspertem usiąść. [M-W]*

> *Chcemy jeszcze wprowadzić transmisję także z posiedzenia komisji, bo tam się znacznie więcej bardzo często dzieje. [M]*

5 Prawo radnego do uzyskania informacji gwarantuje art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Problemem jest realna możliwość egzekwowania tego prawa w praktyce funkcjonowania rad.

3.

Umożliwienie radnym podnoszenia kompetencji i profesjonalizacji pracy

3. Często zgłaszanym postulatem, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, było **umożliwienie radnym podnoszenia kompetencji i profesjonalizacji pracy**. Wskazywano, że często są oni słabo przygotowani merytorycznie: nie znają swoich praw i obowiązków, nie są w stanie sprawnie analizować danych, nie znają narzędzi kontroli, nie potrafią konstruować uchwał. **Wskazywano potrzebę**:

- budowania świadomości roli rady gminy jako organu wyznaczającego kierunki rozwoju, a nie tylko „maszyny do głosowania”, oraz uświadamiania poszczególnym radnym obowiązku przygotowania się do posiedzeń, nie zaś jedynie uczestnictwa w nich,
- szkoleń praktycznych, które przygotują radnych do lektury i analizy ważnych dokumentów, takich jak budżet, wieloletnia prognoza finansowa czy konkretne zawierane przez urząd umowy, efektywnego i prawidłowego korzystania z podstawowych narzędzi, takich jak komisje, interpelacje, kontrole, poprawnego i zrozumiałego konstruowania uchwał, z uwzględnieniem ich zgodności z prawem, komunikatywnego języka, opisu skutków,
- stworzenia możliwości i zachęcania radnych do stałego podnoszenia kompetencji, nie w formie jednorazowego formalnego szkolenia na początku kadencji, lecz przez organizowanie cyklicznych warsztatów, a także bieżące wsparcie, na przykład w formie konsultacji przed ważnymi decyzjami,
- podniesienia rangi i jakości pracy komisji jako miejsca rzeczywistej analizy, a nie tylko formalnego etapu procesu decyzyjnego, przez merytoryczne przygotowanie radnych do pracy w komisjach tematycznych.

> *Te szkolenia powinny być obowiązkowe [...], albo jeszcze na etapie zgłoszenia, nie wiem, kandydatów, list, nie mam pojęcia, albo już zaraz po tym, jak zostaną, albo przed zaprzysiężeniem, nie wiem, powinno to być jakoś unormowane ustawowo. [M]*
>
> *Potrzeba nam jakichś spotkań, dodatkowych szkoleń dla radnych. [M]*
>
> *Potrzebne byłyby krótkie szkolenia [...] ale nie spotkało się to z aplauzem. [...] Czego najbardziej brakuje? Chyba chęci zaangażowania niektórych radnych. [M-W]*

4.

Stworzenie gwarancji niezależności rady od organu wykonawczego

4. W wielu gminach (szczególnie miejskich i wiejskich) osoby badane wskazywały **konieczność stworzenia gwarancji niezależności rady od organu wykonawczego**, który ma zbyt silną pozycję wobec radnych i jest w stanie ograniczać ich decyzyjność i sprawczość przez naciski, zależności zawodowe, kontrolę informacji, wpływy polityczne.

Wskazywano konieczność:

- ograniczenia nacisków zawodowych i politycznych przez wypracowanie jasnych zasad łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem w jednostkach gminnych6 oraz mechanizmów ochrony radnych przed utratą pracy z powodu głosowań nieakceptowanych przez urząd gminy, zapewnienia niezależnego wsparcia dla radnych, którzy odczuwają tego rodzaju naciski, uniezależnienia radnych zatrudnionych w strukturach gminy, stworzenia jasnych reguł, które zminimalizują ryzyko wystąpienia konfliktu interesów,

- odpolitycznienia pracy rady (szczególnie w miastach) przez ograniczenie wpływu „dużej polityki" na lokalne decyzje, a także propagowanie kandydatów merytorycznych, a nie tylko partyjnych,

- stworzenia warunków realnego dialogu rady gminy z organem wykonawczym przez regularne merytoryczne spotkania z wójtem, burmistrzem lub prezydentem, między innymi w celu konsultowania kluczowych decyzji przed ich ogłoszeniem.

> *Jestem zwolennikiem odpartyjniania samorządów... powinniśmy być samorządowcami. [M-W]*
>
> *Nie podoba nam się cały czas, że na poziom samorządu wchodzi ta gruba polityka. [M]*
>
> *Żeby praca w radzie opierała się na dialogu [...] aby polityka nie zdominowała spraw bezpośrednio związanych z miastem. [...] Nie da się wyeliminować polityki [...] ale zależy mi na tym, aby [...] nie zdominowała spraw mieszkańców. [M]*
>
> *Powinien być zakaz łączenia funkcji radnego z pracą w jednostkach podlegających burmistrzowi. [M-W]*
>
> *Żeby polityka nie zdominowała spraw związanych z miastem. [M]*

5. Rzadziej pojawiał się postulat **wzmocnienia funkcji kontrolnej rady**, co może się wiązać z ogólną oceną merytorycznego przygotowania radnych do pełnienia mandatu. W niektórych wywiadach podkreślano, że kontrola bywa fasadowa, sporadyczna lub nieskuteczna, a komisje rewizyjne nie wykorzystują swoich uprawnień. Zdaniem osób badanych dla zmiany tej sytuacji konieczne jest:

5.
Wzmocnienia funkcji kontrolnej rady

- realne wzmocnienie komisji rewizyjnej przez tworzenie jasnych rocznych planów kontroli uwzględniających jej priorytety (na przykład kluczowe inwestycje, spółki, programy) oraz obowiązek raportowania wyników kontroli na sesjach,

- zapewnienie niezależnego wsparcia eksperckiego przy analizie i kontroli dokumentów,

6 Zakaz pracy w urzędzie gminy i kierowania gminną jednostką organizacyjną już obowiązuje (art. 24a ustawy o samorządzie gminnym), luka dotyczy zwykłych etatów w jednostkach i spółkach oraz zatrudnienia bliskich.

- wprowadzenie obligatoryjnych narzędzi egzekwowania ustaleń, w tym mechanizmów wymuszających reakcję organu wykonawczego na wnioski pokontrolne,
- stworzenie merytorycznych i formalnych warunków zwiększenia inicjatywy w blokowaniu ryzykownych decyzji przez świadome korzystanie z prawa do odrzucania projektów, umiejętność formułowania alternatywnych rozwiązań.

> *Urząd odbiera kontrolę jako zarzut [...] zupełnie niepotrzebnie. [W]*
>
> *Ustawodawca powinien zwiększyć jej [rady] kompetencje. [...] Przydałby się mechanizm jak jakieś takie limitowane weto wobec podejmowanych uchwał. [...] Chodzi mi o to, żeby coś, co wyjdzie ze strony rady, było wiążące dla organu wykonawczego. [M]*
>
> *Kontrola wymaga szczegółowej wiedzy [...] a sfer w samorządzie jest kilkanaście. [M]*

6. Podniesienia jakości zaplecza organizacyjnego i infrastrukturalnego dla działania rady

6. W wywiadach pojawiał się postulat **podniesienia jakości zaplecza organizacyjnego i infrastrukturalnego dla działania rady**. Wskazywano, że w niektórych gminach rada nie ma podstawowej infrastruktury do pracy: biura, sali, budżetu, narzędzi cyfrowych. W tym zakresie osoby badane oczekują:

- zapewnienia biura rady i miejsca pracy, w tym przestrzeni do dyżurów, spotkań z mieszkańcami oraz do pracy z dokumentami,
- zapewnienia odpowiedniej sali obrad, w której zostaną stworzone właściwe warunki prowadzenia merytorycznej debaty z dostępem do sprzętu umożliwiającego nagłośnienie, prezentacje i transmisje,
- wydzielenia osobnego budżetu rady, z którego będzie można wygospodarować środki na szkolenia, ekspertyzy, wyjazdy studyjne oraz zlecanie analiz niezależnym ekspertom,
- umożliwienia radnym korzystania z podpisu elektronicznego i narzędzi cyfrowych do sprawnego obiegu dokumentów oraz pracy zdalnej nad materiałami.

> *Nie mamy urbanisty miejskiego, nie mamy konserwatora miejskiego, zabytków. Także z wyjątkiem prawnika do takiego wsparcia merytorycznego to dostępu nie ma. [M]*
>
> *Rada [...] nie ma swojego miejsca. Nie mamy sali obrad. [...] Nie miałem nigdy takiego samodzielnego pokoju. [M]*

7. W niektórych gminach formułowano również przekrojowy postulat **podniesienia jakości i kultury pracy rady**, wskazując jej nadmierną reaktywność, brak przygotowania i merytorycznej debaty, słabe komisje i pasywnych radnych. Podkreślano potrzebę:

7.
Podniesienia jakości i kultury pracy rady

- prowadzenia systematycznej merytorycznej pracy na komisjach, które powinny być podstawowym miejscem analizy tematów i dokumentów, stanowiącej ważny etap podejmowania decyzji,
- zadbania o przygotowanie radnych do sesji przez czytanie materiałów przed posiedzeniem i wyjaśnianie wątpliwości przez zadawanie pytań wcześniej, a nie dopiero na sali,
- umożliwienia radnym większej aktywności i oczekiwania jej od nich, w tym:
  - kompetentnego zgłaszania wniosków i inicjatyw, zgłaszanie wniosków, inicjatyw;
  - pracy między sesjami, nie tylko „od sesji do sesji";
  - lepszej komunikacji z mieszkańcami przez informowanie o decyzjach i procesach, słuchanie i uwzględnianie sygnałów i informacji zwrotnej od społeczności lokalnej;
  - większej inicjatywy uchwałodawczej, a w konsekwencji projektów wychodzących od radnych i komisji, nie tylko od organu wykonawczego.

> *Podstawą [...] jest dialog i umiejętność szukania kompromisów [...] jeżeli tego zabraknie, to jest to potem tylko walka. [...] Jeżeli nie brakuje dialogu... wszystko będzie działało. [M-W]*
>
> *Ja nie chcę być traktowany jak urzędnik [...] nie muszę być maszynką do głosowania. [M]*

8. Najrzadziej wskazywany (głównie w gminach miejskich) był postulat **zwiększenia partycypacji społecznej**. Podkreślano fasadowość konsultacji oraz brak realnego wpływu mieszkańców i ich organizacji na decyzje władz samorządowych. Postulowano:

8.
Zwiększenia partycypacji społecznej

- zapewnienie przejrzystości procesów decyzyjnych przez wskazanie jasnych procedur „od pomysłu do decyzji" oraz udostępnienie informacji o tym, kto i kiedy podjął decyzję,
- włączanie do procesu decyzyjnego oraz traktowanie jako partnerów, a nie petentów, lokalnych organizacji pozarządowych i grup nieformalnych przez utworzenie stałych kanałów dialogu (jak rady pożytku, fora tematyczne),
- prowadzenie realnych konsultacji społecznych: z jasnym celem, zakresem i ze skutkami oraz informowaniem, które postulaty uwzględniono, które odrzucono i dlaczego,

- zapewnienie mieszkańcom udziału w planowaniu inwestycji przez konsultowanie planów, a nie tylko gotowych projektów, oraz urealnienie mechanizmów współdecydowania, takich jak budżet obywatelski, panele obywatelskie.

> *Żeby każdy mieszkaniec mógł być wysłuchany [...] żeby nie był zamieciony temat pod dywan. [W]*
>
> *Ważny udział, partycypacja społeczna odbywa się tak, że właśnie w tym zakresie, że [...] mieszkańców pytamy, a ich głos bierzemy pod uwagę. [...] NGOs-y [...] mobilizują radnych [...] ich działanie przekłada się na konkretne rzeczy. [...] Przy czym często organizacje różne pozarządowe twierdzą, że te konsultacje albo są fikcyjne, albo ich wyniki nie są brane pod uwagę. [M]*

Jak wynika z powyższego zestawienia, rady gmin w Polsce potrzebują niezależności, rozwoju kompetencji, wzmocnienia zaplecza prawnego i organizacyjnego, zapewnienia nieskrępowanego dostępu do informacji, systemowej ochrony przed naciskami politycznymi i wzmocnienia funkcji kontrolnej. Bez tego nie są w stanie rzetelnie wypełniać swoich ustawowych zadań uchwałodawczych i kontrolnych oraz właściwie dbać o interesy lokalnej społeczności.

09 Aneks metodologiczny Raport z przebiegu realizacji terenowej

Zespół badań w terenie otrzymał **listę gmin dobranych według kryteriów wskazanych w rozdziale metodologicznym**. Dla każdej konkretnej gminy danego typu (miejskiej, miejsko-wiejskiej i wiejskiej) wskazano także gminy rezerwowe na wypadek odmowy lub innych powodów uniemożliwiających przeprowadzenie wywiadu. Osoby badane były informowane o możliwości przeprowadzenia wywiadu w wybranej przez siebie formie: bezpośrednio (z dojazdem do wskazanego miejsca) lub pośrednio (zdalnie przez internet lub telefonicznie). Ogółem zrealizowano jedynie dwa wywiady w wariancie bezpośrednim, a w jednym wypadku osoba badana wybrała tę formę, tłumacząc to chęcią rozmowy twarzą w twarz i bieżącej weryfikacji tożsamości moderatora, finalnie jednak do tego wywiadu nie doszło, ponieważ ostatecznie została wycofana zgoda na udział w badaniu.

Rekrutacja była prowadzona w sposób ciągły od 15 lipca do 8 września 2026 roku według głównej zasady, że jeśli w pierwotnie wskazanej gminie osoba badana deklarowała chęć udziału, to nie uruchamiano rezerwy, czekając na odpowiedni moment wskazany przez tę osobę (kilkoro rozmówców zadeklarowało gotowość do udziału w badaniu, ale dopiero 31 sierpnia lub nawet jeszcze później). W ramach rekrutacji każdorazowo wysyłano mail z ogólną informacją na temat badania i instytucji zlecającej, wraz z załączonym pismem potwierdzającym tożsamość badaczy terenowych. Jednocześnie podejmowano próbę kontaktu telefonicznego: albo na bezpośredni numer osoby zakwalifikowanej do badania (jeśli był on podany w internecie), albo do biura rady lub sekretariatu gminy, gdzie starano się uzyskać numer komórkowy. Czasami się to udawało, o ile w danej gminie radni i przewodniczący rady wyrazili zgodę na udostępnianie numeru. W ostateczności zaproszenie kierowano na bezpośredni adres mailowy wskazany jako obsługiwany przez potencjalną osobę badaną. Jeżeli w wyniku tych działań nie udawało się z nią bezpośrednio porozmawiać przez telefon, starano się w biurze rady lub sekretariacie urzędu pozostawić informację, że wysłany mail jest bezpieczny i można otworzyć załącznik. Proszono także o kontakt zwrotny. W kilku wypadkach osoby z biura rady oddzwoniły z informacją, że osoba zaproszona do udziału w badaniu nie ma obecnie czasu (zwłaszcza w większych miastach) lub nie wyraża zgody na wywiad. W kilku wypadkach z biura rady oddzwoniono, aby podać numer komórkowy. Łącznie wysłano dziewięćdziesiąt dwa maile, na żaden adresaci nie odpowiedzieli, w kilku wypadkach oddzwoniono z informacją, że wyrażają zgodę albo nie wyrażają zgody na udział w badaniu. Najefektywniejszy był kontakt telefoniczny, choć ze stosunkowo trudnym progiem wejścia – pozyskaniem bezpośredniego numeru komórkowego

do danej osoby lub możliwością rozmowy na numerze stacjonarnym podczas dyżuru w biurze rady gminy. W tym ostatnim wypadku podawane oficjalnie dni i godziny nie gwarantowały zastania osób badanych we wskazanym miejscu (sytuacje losowe, swobodne podejście do dyżurów, inne obowiązki). Ogółem zrealizowano sześć wywiadów w pierwotnie wskazanych gminach miejskich, dziewięć wywiadów w pierwotnie wskazanych gminach miejsko-wiejskich oraz dziewięć wywiadów w pierwotnie wskazanych gminach wiejskich, czyli łącznie dwadzieścia cztery wywiady pierwotne. Pozostałych osiemnaście wywiadów zostało zrealizowanych w gminach rezerwowych, w tym w kilku wypadkach w gminach wskazywanych po wyczerpaniu pierwszej listy rezerwy.

9.1. Powody wyrażania zgody

Osoby badane, jeśli już wyraziły zgodę i wskazały termin (w dwóch czy trzech wypadkach dosłownie z dnia na dzień, argumentując, że w późniejszym czasie nie będą dostępne), stwierdzały, że „nie mają nic do ukrycia” oraz „nie mają problemu z rozmową na temat gminy”. Kilka razy podkreślano, że Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej jest znanym podmiotem, z którym gmina współpracuje. Raz padł argument, że Krajowy Kongres Przewodniczących Rad jest ważnym wydarzeniem, a taki raport – szansą na poznanie uogólnionych doświadczeń. W kilku wypadkach osoby badane podkreślały, że skonsultowały swój udział w badaniu z wójtem, burmistrzem lub prezydentem. W tym miejscu należy dodać, że cztery osoby po dłuższym okresie ignorowania (nieodbierania połączeń telefonicznych, nieodpisywania na maile) ostatecznie zdecydowały się oddzwonić i wywiady zostały zrealizowane.

9.2. Powody odmowy

W mniej niż pięciu wypadkach osoby, z którymi podejmowano kontakt, **wprost odmawiały udziału w badaniu**. Zazwyczaj pytały, czy jest to obowiązkowe, a uzyskawszy odpowiedź, że nie ma takiego obowiązku, stwierdzały, że jednak nie chcą wypowiadać się na temat bieżącej sytuacji w gminie. Podkreślały, że wynika to z trudnej sytuacji w gminie, że lepiej nie zaogniać konfliktu (uchwały o referendum, brak absolutorium i wotum zaufania, ostry konflikt), że „nie będzie to dobrze widziane” lub że „sytuacja jest na tyle zła, że nie warto w tym momencie o tym rozmawiać”. Co ciekawe, w dwóch wypadkach właśnie te argumenty były podawane także przez te osoby, które ostatecznie wyraziły zgodę i wzięły udział w badaniu. Największym utrudnieniem w sprawnej realizacji badania **było przeciąganie uzgodnień terminów i unikanie udziału w badaniu**. Pod pretekstem poszukiwania najdogodniejszego terminu przesuwano w czasie kolejne daty (najczęściej o tydzień). Co ważne, podczas tych rozmów telefonicznych (po początkowym podaniu numeru komórkowego) kilkakrotnie odbierano połączenia, komentowano bieżącą sytuację, opowiadano o własnych doświadczeniach, ale w ostatecznym dniu wywiadu numer badacza albo był blokowany, albo połączenia były ignorowane. Działania te mocno dezorganizowały proces rekrutacji, ponieważ deklaracja udziału w badaniu sprawiała, że nie uruchamiano kontaktów rezerwowych. W jednym lub dwóch wypadkach połączenie było zrywane po słowach: „Dzwonię w imieniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej” – najprawdopodobniej kojarzono to z połączeniami w celach reklamowych. Wszystkie wywiady rozpoczynały się uzyskaniem od osoby badanej zgody na nagrywanie rozmowy.

9.3. Dostęp do raportu i anonimowość

Należy podkreślić, że większość osób badanych wyraziła zainteresowanie dostępem do raportu, część zainteresowała się także Krajowym Kongresem Przewodniczących Rad. W trakcie wywiadów wskazywano na znaczenie anonimowości, upewniano się, czy na pewno zasada ta nie zostanie przekroczona. Działo się tak mimo jasnego informowania o zasadach anonimowości w mailach oraz na początku i na końcu rozmowy. Z tego powodu w raporcie nie zostały użyte żadne cytaty, które – choćby potencjalnie – mogłyby posłużyć do zidentyfikowania osoby badanej (na przykład przez opis konkretnego lokalnego miejsca lub wydarzenia).

9.4. Refleksje zespołu badań w terenie

Zespół raczej nie spotkał się z sytuacją mylenia wywiadu naukowego z wywiadem dziennikarskim. Na każdym kroku podkreślano naukowy charakter rozmowy. Jeżeli tylko była taka wola ze strony potencjalnej osoby badanej, to udostępniano jej uproszczony kwestionariusz w formie ogólnej listy pytań. Lista nie zawierała jednak instrukcji dla badaczy ani celów, jakie przypisano do poszczególnych bloków pytań. W rozmowach zapraszających do udziału podkreślano wagę indywidualnych doświadczeń, które finalnie złożą się na zestaw postulatów dotyczących kierunków potencjalnych zmian w przepisach określających funkcjonowanie samorządów gminnych. Nie pojawiały się otwarte deklaracje „braku zaufania", ani do badaczy, ani do reprezentowanej przez nich Fundacji. Nie spotkano się także ze stwierdzeniami (zawoalowanymi czy wyrażonymi wprost), że ponadgodzinna rozmowa to potencjalnie marnowanie czasu i jest oczekiwana jakaś gratyfikacja – wręcz przeciwnie, osoby, które się zdecydowały na rozmowę, traktowały to jako swój obowiązek wynikający z pełnionej funkcji. Badaczy zaskoczyło, że kilka osób przed ostateczną decyzją zasięgało opinii innych samorządowców (głównie gminnej władzy wykonawczej) i mówiło o tym wprost. Jedna osoba powiedziała, że pytała o pozwolenie swojego burmistrza, a kiedy ten powiedział jej, że sam brał udział rok temu w podobnym badaniu i że nie ma nic przeciwko, zgodziła się na rozmowę (która się odbyła).

Największym rozczarowaniem okazały się jednak sytuacje unikania udziału w wywiadzie, które były o tyle zaskakujące, że najpierw potencjalne osoby badane podawały do siebie numery komórkowe, odbierały telefony, potwierdzały przeczytanie maili, deklarowały gotowość do opowiedzenia ciekawych rzeczy (w kilku wypadkach wręcz wdawały się w bardzo szczegółowe dywagacje na ten temat) – aby ostatecznie „zniknąć z radaru", czyli po kilku tygodniach nie odbierać telefonów, odrzucać połączenia czy blokować numery badaczy.

Zespół realizujący badania w terenie obawiał się, że zaproszenie do udziału w badaniu będzie czasem traktowane jako „prowokacja" o charakterze politycznym (zwłaszcza w gminach, w których istniał szczególnie gorący konflikt). Dlatego na każdym kroku podkreślano cel badania i wskazywano Fundację jako podmiot zamawiający, odwoływano się do listów definiujących cele badania i potwierdzających tożsamość badaczy, udostępniano listę pytań, podkreślano, że odpowiedź na żadne pytanie nie jest obowiązkowa. Wskazywano profile naukowe badaczy jako dowody transparentności i naukowości projektu, ponieważ możliwe jest ich sprawdzenie w internecie.

Realizacja badania w terenie nie przebiegła zatem bezproblemowo. Być może wpływ na to miał także moment realizacji – lipiec i sierpień to okres wyjazdów urlopowych, czasem przy odmowie udziału powoływano się na ten argument. Faktem jest, że w mniejszych gminach po prostu nie ma w tym czasie sesji ani posiedzeń komisji. Proces przekonywania do udziału, zachęcania i proszenia o wskazanie terminu był trudny – akurat możliwość pośredniej rozmowy (zdalnej w internecie lub telefonicznie) działała na korzyść, ponieważ zapewniała większą elastyczność co do dnia i godziny wywiadu (zdarzały się sobotnie i niedzielne, nawet wieczorami). Z drugiej strony w kilku wypadkach reakcja na kontakt była wręcz natychmiastowa i respondenci uwzględniali swoje plany wyjazdowe w deklarowanych terminach (na przykład przyspieszając wywiad z dnia na dzień ze względu na późniejszy dłuższy urlop). Nie było więc reguły i największe znaczenie miały czynniki osobiste.

Głównym utrudnieniem w płynnej realizacji badania był termin wywiadów. Gdyby na rekrutację przeznaczono więcej czasu (podjęcie kontaktu, przekazanie informacji o zamawiającym oraz o procedurach wykorzystania danych i celu raportu), zapewne udałoby się zmniejszyć skalę „unikania” przy jednoczesnych klarownych „odmowach” udziału. Rozciągnięcie projektu w czasie umożliwiłoby także wykorzystanie oficjalnych kanałów kontaktowych: wysłanie pism do poszczególnych biur rad gminnych (a nie tylko kontakt mailowy), uwzględniających datę wpływu i okres na udzielenie odpowiedzi. Praktycznie wszystkie osoby (i te, które wzięły udział, i te, które finalnie uniknęły udziału lub odmówiły) wskazywały swoją ważną funkcję publiczną i być może formalne procedowanie zaproszeń wpisałoby się w ten ryt kontaktu, do którego przewodniczący rady są przyzwyczajeni. Warto to uwzględnić w planowaniu kolejnych badań w samorządach gminnych (także wśród radnych czy pracowników urzędów) – droga formalna daje większe możliwości weryfikacji, uzyskania zgody przełożonych, ale także pozostawia ślad terminów wszystkich etapów kontaktu.

Podziękowania

Dziękujemy wszystkim osobom uczestniczącym w badaniu za poświęcony czas, otwartość oraz gotowość do podzielenia się swoją wiedzą, doświadczeniem i bezcennymi refleksjami. Państwa zaangażowanie stworzyło fundament dla niniejszego raportu.

Jednocześnie pragniemy zaznaczyć, że przeprowadzone analizy oraz sformułowane na ich podstawie wnioski są autorską interpretacją zespołu badawczego i nie muszą odzwierciedlać osobistych lub instytucjonalnych poglądów poszczególnych uczestników badania. Wszelkie przytoczone w tekście cytaty pochodzą z przeprowadzonych wywiadów oraz warsztatów. Zostały one wyraźnie oznaczone i zanonimizowane.

dr hab. Magdalena Dudkiewicz, prof. UW
Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW
MMD Milanowa S.C., 601 321 365
madud@gazeta.pl



NOTATKI



NOTATKI



Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

