

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **25.08.2018**

Data recenzji/Accepted: **15.10.2018**

Data publikacji/Published: **30.12.2018**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0013.1772

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Magdalena Gurdek*

**REFERENDUM W SPRAWIE ODWOŁANIA WÓJTA
W ZWIĄZKU Z NIEUDZIELENIEM MU WOTUM
ZAUFANIA W KONTEKŚCIE ART. 67 USTAWY
O REFERENDUM LOKALNYM**

WPROWADZENIE

Od roku 2002, kiedy to wprowadzono w gminach w miejsce kolegialnego zarządu (wybieranego przez radę gminy) monokratycznego wójta pochodzącego z wyborów bezpośrednich, rada, jako organ kontrolny, mogła jedynie sprawować nad wójtem kontrolę, bez możliwości stosowania środków oddziaływania (tj. jego odwołania). Już wówczas zwrócono uwagę na to, że w związku z tym, dla zapewnienia równowagi pomiędzy

* dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

organami, należy wzmocnić posiadane dotychczas przez radę uprawnienia kontrolne. W tym celu nadana została art. 28a u.s.g. i art. 28b u.s.g. nowa treść¹. Po wprowadzonych zmianach przepisy te uprawniały radę do zainicjowania referendum w sprawie odwołania wójta w razie stwierdzenia nieprawidłowości w wykonywaniu przez niego obowiązków (czy to z powodu nieudzielenia absolutorium – art. 28a u.s.g., czy też z jakiegokolwiek innej przyczyny – art. 28b u.s.g.). Ostateczną decyzję co do odwołania wójta podjąć mieli jednak mieszkańcy gminy w głosowaniu powszechnym.

W ostatnim czasie jeszcze bardziej zaczęto akcentować potrzebę wzmocnienia uprawnień kontrolnych rady nad działalnością wójta. W związku z tym prawodawca ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych² dokonał kolejnej nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych w tym zakresie. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, wprowadzone zmiany miały realnie przyczynić się „do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru [pisownia oryginalna – przyp. M.G.]”³ oraz zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują. Przy okazji wzmocnienia uprawnień kontrolnych społeczności lokalnej legislator wzmocnił także uprawnienia w tym zakresie radzie gminy. Otóż w znowelizowanych przepisach ustawy o samorządzie gminnym⁴ nałożył na wójta (w dodanym art. 28aa) nowy obowiązek w postaci przedłożenia do dnia 31 maja organowi stanowiącemu raportu o stanie danej jednostki (taki sam obowiązek odpowiednio nałożony został art. 30a ustawy o samorządzie powiatowym⁵ na zarząd powiatu, a art. 34a ustawy o samorządzie województwa⁶ na zarząd województwa). Raport ten podlega rozpatrzeniu przez organ stanowiący, po czym organ ten przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi (zarządowi) wotum zaufania. W razie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta.

¹ Dokonano tego art. 43 pkt 19 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191, ze zm.).

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130; zwana dalej ustawą zmieniającą).

³ Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Druk 2001, kadencja VIII, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E-8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf> [dostęp: 27.07.2018].

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 roku, poz. 994, ze zm.; zwana dalej u.s.g.).

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 roku, poz. 995; ze zm.; zwana dalej u.s.p.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 roku, poz. 913, ze zm.; zwana dalej u.s.w.).

Natomiast w myśl art. 30a ust. 10 u.s.p. i art. 34a ust. 10 u.s.w. nieudzielenie przez radę powiatu/sejmik województwa wotum zaufania zarządowi jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

Wprowadzone zmiany, zgodnie z art. 19 ustawy nowelizującej, weszły w życie z upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia (co nastąpiło w dniu 31 stycznia 2018 roku), z tym że w myśl art. 15 ustawy nowelizującej przepisy ustaw samorządowych w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie. Zatem, pomimo wejścia w życie ustawy zmieniającej w dniu 31 stycznia 2018 roku, nowe przepisy ustaw samorządowych znajdą zastosowanie dopiero pod koniec roku 2018⁷, jednakże już teraz, dokonując na razie tylko teoretycznej ich analizy, widać, że będą one rodziły w praktyce rozliczne wątpliwości. I chociaż problemów może powstawać w tym zakresie wiele, w niniejszym opracowaniu chciałabym bliżej przyjrzeć się jednemu, dotyczącemu tego, czym skutkować będzie „nieudane”⁸ referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzone z inicjatywy rady gminy z powodu nieudzielenia wójtowi w dwóch kolejnych latach wotum zaufania.

DOTYCHCZASOWE TRYBY INICJOWANIA PRZEZ RADĘ GMINY REFERENDUM W SPRAWIE ODWOŁANIA WÓJTA

W dotychczasowym stanie prawnym inicjatorem referendum w sprawie odwołania wójta mogli być mieszkańcy gminy oraz rada gmin. Mieszkańcy mogli złożyć wniosek w tej sprawie z jakiegokolwiek powodu, co nie miało żadnego znaczenia przy dokonywaniu oceny skutków jego przeprowadzenia. Również tryb inicjowania samego referendum był wspólny dla wszystkich przyczyn podjęcia takiej decyzji. W odniesieniu natomiast do prawa przysługującego organowi stanowiącemu gminy zachodziły w tym zakresie już istotne różnice. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 28a i art. 28b u.s.g. rozróżniała bowiem dwa odrębne tryby zainicjowania przez radę gminy referendum w sprawie odwołania wójta – z powodu nieudzielenia wójtowi absolutorium oraz z innej przyczyny⁹.

⁷ W mojej ocenie takie odraczanie w czasie stosowania znowelizowanych przepisów, które już weszły w życie, jest obciążone pewną wadą logiczną, o czym pisałam już przy okazji omawiania innej zmiany wprowadzonej tą samą ustawą – zob. M. Gurdek, *Wójt i osoba pozostająca we wspólnym pożyciu – nowe podmioty objęte ograniczeniami z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, z. 1. Szerzej na temat wprowadzania takiego rozwiązania zob. także M. Gurdek, *Obowiązek złożenia oświadczeń w sferze samorządowej w świetle nowych regulacji prawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 10, s. 57 i nast.

⁸ Chodzi o referendum ważne, w którym przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum w sprawie odwołania organów samorządowych, Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2011, <https://sip.lex.pl/#/publication/469904117/rytel-warzocho-anna-referendum-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadowych?cm=URELATIONS> [dostęp: 25.07.2018].

Tryb przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia mu absolutorium uregulowany został w art. 28a u.s.g. Zgodnie z tym przepisem uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z tej przyczyny na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Przed podjęciem takiej uchwały rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Z kolei tryb przeprowadzenia referendum z inicjatywy rady gminy w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium przewidziany został w art. 28b u.s.g. W myśl tego przepisu (w dotychczas obowiązującym brzmieniu) rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek ten wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Dopełnieniem tych regulacji zamieszczonych w ustawie o samorządzie gminnym, przewidujących dwa tryby podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, jest art. 67 ustawy o referendum lokalnym¹⁰, określający skutki ważnych referendum, który również (w sposób pośredni) rozróżnia te tryby. W myśl bowiem art. 67 ust. 3 u.ref.lok. jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta, przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. A zatem skutki „nieudanego” referendum w tym przypadku są surowe dla samej rady. Istotne jest więc to, że rada, podejmując uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium (często politycznych, nieobiektywnych i szalenie ocennych), musi wnikliwie rozważyć, czy rzeczywi-

¹⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 400 ze zm.; zwana dalej u.ref.lok.).

ście zastrzeżenia do pracy wójta są na tyle poważne, że uniemożliwiają dalszą współpracę na linii rada – wójt. *A contrario* bowiem z przepisu tego wynika, że w przypadku przeprowadzenia nieudanego referendum w sprawie odwołania wójta również zainicjowanego przez radę, tyle tylko że z powodu nieudzielenia mu absolutorium, skutek taki już nie następuje¹¹. Pamiętać bowiem należy, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jedyną faktycznie prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielania absolutorium oparta jest zatem (w przeciwieństwie do uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny) na „obiektywnych, dających się zmierzyć kryteriach, a w konsekwencji rada gminy, podejmując w tej sprawie uchwałę, stwierdza, czy budżet był wykonany zgodnie z wolą rady, a więc zgodnie z uchwałą budżetową, a także czy wykonanie to było rzetelne, celowe i gospodarne. Podkreślenie związku absolutorium z oceną wykonania budżetu gminy ma tutaj istotne znaczenie, bowiem instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek oceną działalności wójta inną niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy”¹². Dlatego też zastrzeżenia odnoszące się do całokształtu pracy wójta nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia mu absolutorium z tytułu wykonania budżetu¹³.

O ile prawodawca określił w art. 67 ust. 3 u.ref.lok. czym skutkuje ważne, ale „nieudane” referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzone na wniosek rady, to niestety w ustawie tej w ogóle nie odnosi się już do tego, czym skutkuje ważne i udane referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzone z inicjatywy rady gminy, i to zarówno w powodu nieudzielenia mu absolutorium, jak i z innej przyczyny. Jest to niestety wynikiem wielokrotnych nowelizacji art. 67 u.ref.lok., który w pierwotnej wersji ustawy określał skutki ogłoszenia wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organów we wszystkich możliwych przypadkach, jakie mogły mieć miejsce. W aktualnym stanie prawnym art. 67 ust. 2 u.ref.lok. odno-

¹¹ Tak P. Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004, s. 22. Szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów i świadomość jego znaczenia*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2016, s. 162.

¹² C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, teza 1, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587759706/557146/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorządzie-gminnym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 25.07.2018].

¹³ Uchwała RIO z dnia 16 maja 1996 roku, sygn. akt 108/96, OSS 1997, z. 2, poz. 61; zob. także wyrok NSA z dnia 26 października 2000 roku, sygn. akt SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64, w którym NSA uznał, iż uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla wójta musi być podejmowana na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkich przyczyn powodujących różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania. Jeżeli więc ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika, iż jego wykonanie odpowiada w całości budżetowi uchwalonemu, to rada gminy nie ma podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się w nieudzieleniu wójtowi absolutorium; zob. również uchwałę RIO z dnia 7 czerwca 1995 roku, sygn. akt 216/96, OSS 1996, z. 3, poz. 99.

si się do referendum w sprawie odwołania organów gminy (czy to wójta, czy rady) przeprowadzonego jedynie na wniosek mieszkańców. Wydaje się jednak, że pomimo niewątpliwie istniejącej luki prawnej w tym zakresie należy przyjąć – podobnie jak w przypadku referendum przeprowadzonego z inicjatywy mieszkańców – że ogłoszenie wyników referendum przeprowadzanego na wniosek rady (i to obojętnie w którym trybie) rozstrzygających o odwołaniu wójta przed upływem kadencji, oznacza zakończenie jego działalności¹⁴.

NOWY TRYB INICJOWANIA PRZEZ RADĘ REFERENDUM W SPRAWIE ODWOŁANIA WÓJTA

Prawodawca, dokonując nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku, wprowadził trzeci tryb zainicjowania przez radę gminy referendum w sprawie odwołania wójta. We wspomnianym bowiem na wstępie, dodanym w wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, art. 28aa u.s.g. legislator ustanowił trzeci (odrębny od dwóch dotychczasowych) przypadek skutkujący możliwością podjęcia uchwały w tej sprawie. Wiąże się on z nowo wprowadzonym obowiązkiem wójta (oprócz istniejącego już dotychczas obowiązku przedłożenia radzie gminy sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania finansowego – przewidzianych w art. 267 i art. 270 ustawy o finansach publicznych¹⁵) przedstawienia radzie raportu o stanie gminy¹⁶. Raport ten, zgodnie z art. 28aa ust. 2 u.s.g., obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Jego zakres przedmiotowy jest zatem szerszy od sprawozdań, które stanowią podstawę do podjęcia uchwały w przedmiocie udzielenia absolutorium. Nie ulega też wątpliwości, na co zwrócono już uwagę w literaturze, że „jakkolwiek nie interpretować tego przepisu, zawsze pozostanie niedosyt, co w istocie rzeczy powinno składać się na owo podsumowanie. Wątpliwości tych nie rozwiewa także dalsza część komentowanego przepisu, stanowiąca, że w szczególności raport powinien obejmować informacje

¹⁴ Przyczyny powstania tej luki prawnej poddałam analizie w opracowaniu M. Gurdek, *The sword always cuts both ways – a few remarks on the side effects of regulations introduced under the influence of political pressure (within the context of Article 67 sec. 3 of the Local Referendum Act)* [Kij zawsze ma dwa końce, czyli kilka uwag – w kontekście art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym – o ubocznych skutkach regulacji wprowadzanych pod wpływem presji politycznej], „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7-8, s. 139-148.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.).

¹⁶ Treść art. 28aa u.s.g. regulującego kwestie związane z nałożeniem na wójta tego obowiązku oraz z głosowaniem nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania wywołuje rozliczne wątpliwości, które z pewnością pojawią się w praktyce – szerzej na ten temat zob. C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie...*; a także M. Karciarz, *Komentarze praktyczne do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, wersja elektroniczna <https://sip.lex.pl/#/analysis/738887640/raport-o-stanie-gminy-powiatu-wojewodztwa?cm=URELATIONS> [dostęp: 25.07.2018]. W niniejszym opracowaniu jednak chciałabym się skupić jedynie na skutkach referendum w sprawie odwołania wójta zainicjowanego przez radę gminy z powodu nieudzielenia wójtowi w kolejnych dwóch latach wotum zaufania.

o realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Można przypuszczać, że w praktyce powstaną zatem raporty zawierające różne elementy składowe, a pragmatyczne podejście organów wykonawczych gmin sprawi, że raporty te będą głównie akcentować, co zrozumiałe, dobre strony wykonywanej działalności, pomijając będą natomiast elementy dla nich niekorzystne¹⁷.

Zgodnie z art. 28aa ust. 4 u.s.g. rada gminy rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest jednak w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę. Z uwagi jednak na brak określonych kryteriów tej kontroli (w przeciwieństwie do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu) uchwała o udzieleniu wójtowi wotum zaufania może być w znaczącym stopniu nacechowana elementami politycznymi. W związku z tym istnieje obawa, że miejsce dyskusji merytorycznej dotyczącej oceny działalności wójta może zająć debata pozbawiona elementów merytorycznych¹⁸.

Następnie, po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy, rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania¹⁹ (art. 28aa ust. 9 u.s.g.).

W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może (ale nie musi) podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Przepisy art. 28a ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio (art. 28aa ust. 10 u.s.g.). A to oznacza, że rada gminy może podjąć uchwałę w tej sprawie na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia drugiej uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. Uchwałę taką rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym, czyli tak samo jako w przypadku podejmowania uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia mu absolutorium. Jak widać, te dwa tryby są do siebie zbliżone. Różnicuje je jednak brak współpracy rady gminy w tym zakresie z regionalną izbą obrachunkową i możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie przez wójta. Prawodawca nie odesłał bowiem już do odpowiedniego stosowania art. 28a ust. 4 u.s.g. Również w samej debacie nad raportem głos mogą zabierać jedynie radni (i to bez ograniczeń czasowych – art. 28aa ust. 5 u.s.g.) oraz mieszkańcy na zasadach określonych w art. 28aa ust. 6-8 u.s.g.²⁰ A zatem nie jest już do tego uprawniony sam wójt.

¹⁷ C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie...*, teza 2.

¹⁸ Tak C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie...*, teza 1.

¹⁹ Ten wątek wymagałby głębszej analizy, której jednak z uwagi na tytułowy problem badawczy oraz wąskie ramy opracowania nie sposób dokonać w tym miejscu.

²⁰ Szerzej na ten temat A. Dąbbska, *Mieszkańcy na tym nie skorzystają*, DGP 2018, nr 44.

Wprowadzając w art. 28aa u.s.g. nowy, trzeci przypadek, który może stanowić podstawę do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, legislator dokonał również zmiany brzmienia art. 28b u.s.g., przewidującego dotychczas możliwość podjęcia takiej uchwały jedynie z jakiegokolwiek innego powodu niż nieudzielenie wójtowi absolutorium. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem tego przepisu rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta już nie tylko z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium, ale również z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi wotum zaufania. Takie rozwiązanie nie pozostawia już żadnych wątpliwości, że od nowej kadencji organów samorządowych będziemy mieli trzy odrębne tryby podjęcia przez radę uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Pomimo że ten nowy zbliżony jest do trybu dotyczącego podejmowania uchwały w sprawie udzielenia absolutorium i z nim związany, to jednak jest to odrębny tryb, w którym ocenie podlega cała działalność wójta w minionym roku, a nie jedynie kwestie związane z wykonaniem budżetu.

SKUTKI WAŻNEGO REFERENDUM PRZEPROWADZANEGO Z INICJATYWY RADY GMINY Z POWODU NIEUDZIELENIA WÓJTOWI W DWÓCH KOLEJNYCH LATACH WOTUM ZAUFANIA

Ustawodawca, nowelizując w omawianym zakresie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadził jednak żadnych zmian do ustawy o referendum lokalnym. Tym samym w aktualnym stanie prawnym art. 67 u.ref.lok. nie tylko nie określa – tak jak to miało miejsce dotychczas – czym skutkuje ważne i udane referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzone z inicjatywy rady gminy z powodu nieudzielenia mu absolutorium, jak i z innej przyczyny, ale teraz także z powodu nieudzielenia mu w dwóch kolejnych latach wotum zaufania. W związku z tym należy przyjąć – tak jak to robiono do tej pory – analogicznie do referendum przeprowadzonego z inicjatywy mieszkańców, że ogłoszenie wyników referendum przeprowadzanego na wniosek rady (i to obojętnie w którym z – już teraz – trzech trybów), rozstrzygających o odwołaniu wójta przed upływem kadencji, oznacza zakończenie jego działalności.

Ponadto nie nowelizując art. 67 u.ref.lok., legislator w sposób pośredni objął treścią art. 67 ust. 3 u.ref.lok. także referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzane na wniosek rady gminy z powodu nieudzielenia wójtowi w dwóch kolejnych latach wotum zaufania. A to oznacza, że przepis ten nadal nie znajduje zastosowania tylko w przypadku referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzanego na wniosek rady z powodu nieudzielenia wójtowi absolutorium. Inaczej mówiąc, każde inne ważne referendum w tej sprawie zainicjowane przez radę z jakiegokolwiek innej przyczyny (zatem także i to

z powodu nieudzielenia wójtowi w dwóch kolejnych latach wotum zaufania), w którym przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, skutkować będzie zakończeniem działalności rady gminy z mocy prawa. Pytanie tylko, czy było to świadome i celowe działanie prawodawcy, czy też niezamierzone, będące wynikiem tego, że w ogóle nie pomyślał o tym. Niestety, w żaden sposób legislator nie odnosi się do tej kwestii w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej²¹.

Można się zatem tylko zastanawiać, czy niedokonanie zmiany treści art. 67 ust. 3 u.ref.lok. to rozwiązanie słuszne. Od lat bowiem mechanizm przewidziany art. 67 ust. 3 u.ref.lok. jest ostro krytykowany w literaturze. W takim przypadku bowiem, mimo że referendum będące wynikiem realizowanej przez radę, przewidzianej w art. 15 i art. 18a u.s.g. jej funkcji kontrolnej nad działalnością wójta, dotyczyło odwołania organu wykonawczego, w rzeczywistości skutkuje tym, że wygasną mandaty wszystkich radnych, nawet tych, którzy w głosowaniu nad uchwałą w sprawie jego przeprowadzenia opowiadali się za odrzuceniem wniosku²².

Jak słusznie już kiedyś podnosił P. Chmielnicki, zapewne intencją ustawodawcy uchwalającego treść art. 67 ust. 3 u.ref.lok. „było rzeczywiście przeciwdziałanie nadużywaniu przez radę gminy instytucji referendum do prób odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z przyczyn politycznych. Wypada jednak zauważyć, iż konieczność podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium może nastąpić nie tylko z powodów o charakterze politycznym. Przyczyny podjęcia uchwały mogą być też czysto merytoryczne. W takim wypadku radę gminy może spotkać nieuzasadniona represja za całkowicie apolityczną próbę realizowania funkcji kontrolnej”²³. Z kolei zdaniem K. Podgórskiego jest to swoista represja dla rady za przegranie referendum w sprawie odwołania wójta, a zarazem podbudowanie pozycji wójta wobec rady²⁴. W ocenie zaś P. Rączki zgłoszenie przez radę gminy wniosku o odwołanie wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium dobitnie wskazuje na to, że między radą a organem wykonawczym doszło do konfliktu, którego rozwiązaniem jest odwołanie jednego z dwóch organów²⁵. Tym samym referendum w tej sprawie jest swoistym plebiscytem, w którym mieszkańcy muszą się opowiedzieć bądź za radą, bądź za wójtem²⁶.

²¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw...

²² K. Sikora, *Zmiany w pozycji prawnej wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jako organu wykonawczego gminy*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, Rzeszów 2004, s. 390.

²³ P. Chmielnicki, *Określenie relacji...*, s. 22.

²⁴ K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 5.

²⁵ P. Rączka, *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004, s. 424.

²⁶ Można nawet powiedzieć, że z uwagi na treść art. 67 ust. 3 u.ref.lok. zainicjowane przez radę referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jest tak naprawdę referendum w sprawie odwołania jednego z dwóch organów – wójta albo rady, tyle tylko że

Odnosząc te poglądy do aktualnego stanu prawnego, tym bardziej wątpliwe jest objęcie treścią art. 67 ust. 3 u.ref.lok. referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzanego na wniosek rady z powodu nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. I chociaż nieudzielenie wotum zaufania wójtowi może być zdecydowanie bardziej nacechowane elementami subiektywnymi, pozamerytorycznymi niż nieudzielenie mu absolutorium, to jednak jest to ocena działalności wójta, realizowanych przez niego polityk programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego, czyli przynajmniej w części w jakiś sposób namacalnych efektów jego działania przedstawionych w raporcie o stanie gminy. Z tych względów, akurat w tym zakresie (w porównaniu do każdej innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium i nieudzielenie wotum zaufania), raczej nie powinny to być powody li tylko polityczne, stanowiące spięcia na linii wójt – rada gminy, skutkujące koniecznością odwołania jednego z tych dwóch, będących w konflikcie, organów.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując całość rozważań, stwierdzić należy, iż niedobrze się stało, że prawodawca nie znowelizował art. 67 ust. 3 u.ref.lok. przynajmniej w taki sam sposób, jak to uczynił w art. 28b u.s.g., poprzez dodanie do jego dotychczasowego brzmienia zwrotu „lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania”, rozszerzając tym samym zakres wyjątków, do których art. 67 ust. 3 u.ref.lok. nie znajduje zastosowania.

Pozostawiając przepis ten bez zmian, doprowadził do tego, że chociaż w dodanym art. 28aa u.s.g. rozszerzył (wzmocnił) uprawnienia kontrolne rady gminy, to jednak pozbawił ją możliwości skutecznej ich realizacji. Treść art. 67 ust. 3 u.ref.lok. stanowi istotne wzmocnienie pozycji monokratycznego wójta, uniezależniając go tym samym jeszcze bardziej od rady. Rozwiązanie przewidziane w art. 67 ust. 3 u.ref.lok. wypacza bowiem sens funkcji kontrolnych rady (nawet w tym nowym, szerszym zakresie), jakie sprawować powinna ona nad źle (nieprawidłowo) działającym wójtem. Jest to zatem dla rady bardzo surowa sankcja za podjęcie działań zgodnych z ustawą. Niewątpliwie mający silne poparcie wójt jest praktycznie nieusuwalny, a niegodząca się na źle funkcjonowanie organu wykonawczego rada gminy, zobowiązana zresztą do jego kontrolowania, może zapłacić za to wysoką karę.

zainicjowanym przez radę. Jak widać więc, mimo że z treści art. 5 ust. 1 u.ref.lok. wynika, że referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego może zostać przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców, to jednak może ono również w sposób pośredni zostać przeprowadzone na wniosek samej rady. Z góry bowiem wiadomo, że ważne referendum prowadzić będzie do odwołania jednego z dwóch funkcjonujących w gminie organów – wójta albo rady (i to z równym prawdopodobieństwem). Jest to oczywiście konsekwencją obowiązywania art. 67 ust. 3 u.s.g., ale niemniej w efekcie prowadzi do tego, że zainicjowane przez radę referendum może skończyć się odwołaniem samej rady – szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Udział mieszkańców gminy w procedurze...*, s. 161 i nast.

Na problem ten zwracała już kiedyś uwagę E. Olejniczak-Szałowska, wskazując, „iż regulacja z art. 67 ust. 3 ustawy jest nadmiernie represyjna wobec rady gminy i stanowi przejaw nieusprawiedliwionego dążenia ustawodawcy do umocnienia pozycji wójta kosztem osłabienia pozycji rady i jej kompetencji do sprawowania kontroli nad działalnością wójta”²⁷. Wprowadzony art. 67 ust. 3 u.ref.lok. swoisty plebiscyt, a nie tylko referendum w sprawie odwołania wójta, powoduje, że organy stanowiące z obawy o własny los nie będą zainteresowane podejmowaniem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, nawet jeżeli w dwóch kolejnych latach nie udzielił mu wotum zaufania. Pytanie zatem po co legislator wprowadza nowe mechanizmy kontroli, które generują mnóstwo dodatkowej pracy²⁸, jeżeli nie przekładają się on na żadne wymierne rezultaty. No chyba tylko po to, by rada wyraziła w ten sposób swoje niezadowolenie z działalności wójta, licząc na to, że mieszkańcy gminy, uzyskując taką informację, sami z własnej inicjatywy zawnioskują referendum w sprawie jego odwołania. Tym samym niewątpliwie przysłużyliby się radzie, ponieważ w tym przypadku nawet ważne referendum, w którym i tak większość opowiedziałaby się przeciwko odwołaniu wójta, nie rodziłoby ujemnych skutków dla samej rady.

Konkludując, postulować należy o jak najszybszą zmianę treści art. 67 ust. 3 u.ref.lok., tak by przynajmniej wyłączyć z zakresu jego zastosowania nie tylko referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzonego na wniosek rady z powodu nieudzielenia mu absolutorium, ale również z powodu nieudzielenia mu w dwóch kolejnych latach wotum zaufania. Przy okazji dokonywania tej koniecznej nowelizacji wskazane byłoby także uzupełnienie istniejącej luki prawnej w zakresie regulacji określających skutki ogłoszenia wyników referendum przeprowadzanego na wniosek rady (i to obojętnie, w którym z – już teraz – trzech trybów) rozstrzygających o odwołaniu wójta.

²⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 28.

²⁸ I to nie tylko dla samego wójta, który ma czas na przygotowanie raportu do 31 maja, ale przede wszystkim dla samej rady. Z uwagi bowiem na to, że raport ten podlega rozpatrzeniu przed głosowaniem w sprawie absolutorium, co zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych nastąpić musi do 30 czerwca, rada musi w tak krótkim czasie go rozpatrzyć, przeprowadzić nad nim debatę z udziałem społeczności lokalnej, bez ograniczeń czasowych wystąpienia przemawiającego, przeprowadzić głosowanie nad wotum zaufania dla wójta, i to wszystko musi zrobić na jednej sesji, tej samej, na której podjąć ma uchwałę w sprawie absolutorium. To wszystko może powodować, że sesja będzie w tym przypadku kilkudniowa.

Bibliografia

Literatura

Chmielnicki P., *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004.

Dąmbska A., *Mieszkańcy na tym nie skorzystają*, DGP 2018, nr 44.

Gurdek M., *Obowiązek złożenia oświadczeń w sferze samorządowej w świetle nowych regulacji prawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 10.

Gurdek M., *Udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów i świadomość jego znaczenia*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2016.

Gurdek M., *The sword always cuts both ways – a few remarks on the side effects of regulations introduced under the influence of political pressure (within the context of Article 67 sec. 3 of the Local Referendum Act)* [Kij zawsze ma dwa końce, czyli kilka uwag – w kontekście art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym – o ubocznych skutkach regulacji wprowadzanych pod wpływem presji politycznej], „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7-8.

Gurdek M., *Wójt i osoba pozostająca we wspólnym pożyciu – nowe podmioty objęte ograniczeniami z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, z. 1.

Karciarz M., *Komentarze praktyczne do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, wersja elektroniczna, LEX/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/analysis/738887640/raport-o-stanie-gminy-powiatu-wojewodztwa?cm=URELATIONS>.

Martysz C., *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, teza 1, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.

Olejniczak-Szałowska E., *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.

Podgórski K., *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.

Rączka P., *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004.

Rytel-Warzocho A., *Referendum w sprawie odwołania organów samorządowych*, Komentarz praktyczny, LEX/el. 2011, <https://sip.lex.pl/#/publication/469904117/rytel-warzocho-anna-referendum-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadowych?cm=URELATIONS>.

Sikora K., *Zmiany w pozycji prawnej wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jako organu wykonawczego gminy*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, Rzeszów 2004.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 995, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 913, ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 400, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 26 października 2000 roku, sygn. akt SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64.

Uchwała RIO z dnia 7 czerwca 1995 roku, sygn. akt 216/96, OSS 1996, z. 3, poz. 99.

Uchwała RIO z dnia 16 maja 1996 roku, sygn. akt 108/96, OSS 1997, z. 2, poz. 61.

Źródła internetowe

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Druk 2001, kadencja VIII <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>.

Streszczenie: Ustawodawca ustawą nowelizującą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ustanowił w dodanym art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym nowy tryb inicjowania przez radę gminy referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia mu w dwóch kolejnych latach wotum zaufania. W niniejszym opracowaniu autorka poddaje analizie skutki tak przeprowadzonego (ważnego) referendum w kontekście art. 67 ustawy o referendum lokalnym. Legislator bowiem, wprowadzając nowe rozwiązania na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, nie dokonał żadnych zmian w ustawie o referendum lokalnym, co budzi pewne wątpliwości w zakresie skutków, jakie referendum takie wywołuje.

Słowa kluczowe: referendum, odwołanie wójta, wotum zaufania, skutki referendum, art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym

REFERENDUM REGARDING THE MAYOR'S APPEAL IN CONNECTION WITH THE FAILURE TO GIVE HIM A VOTE OF CONFIDENCE IN THE CONTEXT OF ART. 67 OF THE ACT ON THE LOCAL REFERENDUM

Summary: The legislator amended the act of January 11, 2018 on the amendment of certain acts to increase the participation of citizens in the process of selecting, functioning and controlling certain public bodies in the added art. 28aa of the Local Government act, a new procedure for the commune council to initiate a referendum on the appeal of the commune head due to failure to grant him confidence in two subsequent years. In this study the author analyzes the effects of the (valid) referendum carried out in the context of art. 67 of the act on the local referendum. Legislator, by introducing new solutions under the Local Government act, did not make any changes to the act on the local referendum, which raises some doubts as to the effects of such a referendum.

Keywords: referendum, dismissal of the commune head, vote of confidence, effects of the referendum, art. 67 sec. 3 of the act on the local referendum