

PAWEŁ RUKSZA

Instytucja wotum zaufania w świetle rozwiązań ustrojowych

Institution of a Vote of Confidence in the Light of Political System Solutions

Abstract

The aim of the research is to evaluate the provisions on trust in the Constitution of the Republic of Poland and in local government. The vote of confidence, as an instrument of control, has been in local government since 2019. Despite the use of the same names of institutions with specific combined features, a vote of confidence in relation to is not the same as a vote of confidence in regard to existing devices in local government. It is a different institution with different applications and legal effects. The practice of using a vote of confidence in local government units states that this institution is mandatory.

SŁOWA KLUCZOWE: wotum zaufania, nieudzielenie wotum zaufania, organy wykonawcze samorządu terytorialnego, rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, referendum

KEYWORDS: vote of confidence, failure to grant a vote of confidence, executive bodies of local government, commune council, county council, voivodeship assembly, referendum

PAWEŁ RUKSZA – pracownik Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, ORCID – 0000000177698273, e-mail: p.ruksza@ujd.edu.pl

1 | Uwagi wstępne

Instytucja wotum zaufania obecna w Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.^[1] jest stosowana przez Sejm w stosunku do Rady Ministrów. W samorządzie terytorialnym instytucja wotum zaufania została wprowadzona ustawą z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych^[2]. Stosunkowo krótko jest stosowana, gdyż zaledwie na przestrzeni jednej kadencji samorządowej. Ustawodawca zdecydował się wprowadzić do ustroju samorządu terytorialnego wotum zaufania jako nową instytucję kontroli organu uchwałodawczego wobec organu wykonawczego^[3]. Powstaje pytanie, jakie argumenty przemawiają za wprowadzeniem nowej instytucji kontroli? Czy ustawodawca słusznie przyjął i nazwał analogicznie wotum zaufania dla rządu i organów wykonawczych w samorządzie? Jakimi przesłankami kierował się legislator, wprowadzając niniejszą instytucję na gruncie ustaw samorządowych? Czy jej skutki prawne są tożsame jak w Konstytucji RP?

Celem artykułu jest analiza instytucji wotum zaufania występująca na gruncie ustaw samorządowych i wykazanie, że pomimo zastosowania przez ustawodawcę tej samej nazwy instytucji w stosunku do rządu i organów wykonawczych w samorządzie, pomimo pewnych cech wspólnych, jest to odmienna instytucja mająca różne znaczenie.

Nie ulega wątpliwości, że instytucja wotum zaufania od wielu lat jest częścią porządku konstytucyjnego. Zagadnienie odpowiedzialności władzy jako podstawowy element demokratycznego państwa zostało już dostatecznie opisane w doktrynie^[4]. Z tego względu w artykule będzie przedstawiona niniejsza instytucja prawna tylko na użytek porównawczy. Szerzej, z uwagi na przepisy prawne budzące wątpliwości interpretacyjne, zostanie przedstawiona instytucja wotum zaufania istniejąca w ustawach

¹ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946.

² Art. 1 pkt 11 (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

³ Bogdan Dolnicki, „Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (2020): 20.

⁴ Leszek Garlicki, „Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność”, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. Andrzej Bałaban (Kraków: Zakamycze, 2002), 152; Ewa Gdulewicz, Ryszard Mojak, „Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów”, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. Wiesław Skrzydło (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 150.

samorządowych^[5]. Regulacje prawne znajdujące się w ustawach samorządowych oraz praktyka stosowania tej instytucji przez jedną, trwającą 5 lat kadencję^[6] samorządową, dają podstawy do wyciągnięcia wniosków na temat podobieństw i różnic wotum zaufania w perspektywie rządowej i samorządowej. Przedmiotowe zagadnienia normatywne stanowią podstawę dla analizy badawczej w obszarze niniejszego opracowania. Artykuł wykorzystuje metody badawcze: historyczno-porównawczą, dogmatyczną, doktrynalną oraz dedukcyjną.

W Polsce możemy również wskazać, w praktyce funkcjonowania organizacji pozarządowych^[7], udzielanie wotum zaufania dla zarządów stowarzyszeń, fundacji lub innych organizacji^[8]. Dzieje się to zazwyczaj w czasie rozliczania działalności za ubiegły rok albo na koniec sprawowanej kadencji zarządu lub jego poszczególnych członków. Takie stosowanie wotum zaufania w trzecim sektorze wykazuje podobieństwa do stosowania wotum zaufania w samorządzie terytorialnym.

2 | Instytucja wotum zaufania w ujęciu konstytucyjnym

Wotum zaufania dla rządu obecne jest w Konstytucji RP, która stanowi w art. 154 ust. 2, że Prezes Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nierozterwalną częścią

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), dalej u.s.g., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526; z 2023 r., poz. 572, z późn. zm.), dalej u.s.p., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094; z 2023 r., poz. 572, 1688), dalej u.s.w.

⁶ W związku z wprowadzeniem 2018 roku dwukadencyjności wójta, burmistrza, prezydenta kadencja samorządowa została wydłużona z 4 do 5 lat.

⁷ Paweł Suski, *Stowarzyszenia i fundacje* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 220.

⁸ Skupionych w różnych organach np. zgromadzenie członków, zgromadzenie delegatów, radzie stowarzyszenia lub komisji rewizyjnej.

przedstawienia programu Rady Ministrów jest wniosek o udzielenie wotum zaufania dla rządu^[9]. Konstytucja RP milczy na temat przeprowadzenia debaty parlamentarnej w tej sprawie, choć trudno zakładać sytuację, w której taka debata nad exposé rządu nie miałby miejsca. Zwykle przebiega ona dość burzliwie, a kończy się przedstawieniem przez poszczególne kluby i koła poselskie stanowiska w sprawie poparcia dla rządu. Przebieg debaty i poddanie pod głosowanie wniosku o udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów jest uregulowany w art. 112 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej^[10]. W debacie nad programem działania i wnioskiem o udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów powołanej przez Prezydenta w trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, udziela głosu wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów; po wyczerpaniu listy mówców i zadaniu pytań głos może zabrać wyłącznie Prezes Rady Ministrów. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wniosek Prezesa Rady Ministrów. Inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne. Po wyczerpaniu listy mówców i przedstawieniu stanowisk poszczególnych klubów poselskich, głos może zabrać wyłącznie premier. Zapis w regulaminie kształtuje szczególną pozycję premiera, do którego należy ostatni głos podczas debaty nad exposé rządu.

W przypadku udzielenia wotum zaufania, mamy do czynienia z powołaniem rządu, który dysponuje większością sejmową. W sytuacji odmiennej, nieuzyskania wotum zaufania, rząd pomimo już zaprzysiężenia przez Prezydenta RP przestaje istnieć, a Sejm wybiera nowego Prezesa Rady Ministrów oraz cały skład gabinetu zaproponowany przez nowo wybranego premiera (art. 154 ust. 3 Konstytucji RP). Prezydent dokonuje zaprzysiężenia wyłonionej przez Sejm Rady Ministrów. W przypadku niepowołania w ten sposób rządu zachodzi trzecia możliwość wyłonienia Rady Ministrów na podstawie art. 155 Konstytucji. Inicjatywa powołania Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków gabinetu powraca do Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Istotna różnica w powyższym trybie polega na tym, że do udzielenia wotum

⁹ Wojciech Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)* (Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu, 1993), 15.

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990, 1092, 1204, z 2023 r. poz. 273, 724).

zaufania wystarcza „zwykła” większość głosów. Zdaniem Piotra Winczorka tak utworzony rząd będzie może mieć charakter mniejszościowy, a więc nie będzie się cieszył wsparciem bezwzględnej większości parlamentarnej^[11]. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania, Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory. Procedurę przedstawienia programu rządu w *exposé* oraz przeprowadzenia nad nim debaty, a następnie głosowania wniosku wotum zaufania realizuje się tak samo jak we wcześniejszym przypadku.

Sejm poprzez udzielenie wotum zaufania decyduje o kontynuowaniu misji gabinetu powołanego i zaprzysiężonego bezpośrednio po wyborach na podstawie art. 154 ust. 1 Konstytucji RP lub na podstawie art. 155. W momencie udzielania wotum zaufania dowiadujemy się, czy nowo powołany rząd dysponuje większością posłów w Sejmie i może skutecznie rządzić. Udzielenie wotum zaufania dla rządu przesądza o jego dalszym funkcjonowaniu.

Konstytucja RP przewiduje udzielenie wotum zaufania również na wniosek Prezesa Rady Ministrów, który może w każdym momencie zwrócić się do Sejmu o wyrażenie rządowi wotum zaufania (art. 160). Następuje to większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dzieje się to najczęściej w przypadkach przekazania do uchwalenia przez Sejm ważnego projektu lub pakietu ustaw. W ten sposób rząd ma pewność, że dalej dysponuje większością potrzebną do rządzenia i do uchwalania ustaw. W przypadku, gdy rząd nie uzyska wotum zaufania od Sejmu w tym trybie, Prezes Rady Ministrów jest zobligowany do złożenia dymisji rządu na ręce Prezydenta RP. Udzielenie bądź nieudzielenie wotum zaufania dla rządu przez posłów przesądza o kontynuowaniu jego misji.

Od instytucji wotum zaufania dla rządu (art. 154, 155 i 160 Konstytucji RP) należy odróżnić wotum nieufności dla rządu (art. 158) lub poszczególnych jego ministrów (art. 159). Należy uznać, że wotum nieufności dla całego rządu tzw. „konstruktywne wotum nieufności”, jak uchwalenie wotum nieufności wobec ministra jest zespołem narzędzi ustrojowych kontroli^[12] Sejmu wobec Rady Ministrów w zakresie odpowiedzialności politycznej^[13]. W efekcie zastosowania konstruktywnego wotum nieufności dla Rady Ministrów mamy do czynienia z upadkiem rządu, ponieważ następuje

¹¹ Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Warszawa: Liber, 2000), 205.

¹² Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, 208.

¹³ Ryszard Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej* (Lublin: Wydawnictwo UMCS. 2007), 325.

jednoczesne wybranie nowego Prezesa Rady Ministrów^[14]. W konsekwencji obligatoryjna jest dymisja dotychczasowego rządu, przyjmowana przez Prezydenta RP. Wybrany przez Sejm nowy premier ustala skład nowej Rady Ministrów, która następnie jest zaprzysiężona przez Prezydenta RP. W tym przypadku nowo powstały rząd nie zwraca się do Sejmu z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Akt ten zastępuje samo powołanie nowego Prezesa Rady Ministrów i jednoczesne odwołanie poprzedniego Prezesa Rady Ministrów większością głosów ustawowej liczby posłów (konstruktywne wotum nieufności). Sejm może wyrazić poszczególnym ministrom wotum nieufności na wniosek zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. W razie przyjęcia takiego wniosku Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów.

Wobec dokonanej analizy można stwierdzić, że instytucja wotum zaufania dla rządu jest narzędziem ustrojowym służącym do jego wyłonienia lub do wzmocnienia jego pozycji. W przypadku braku uchwalenia wotum zaufania dla rządu mamy do czynienia z zaprzestaniem jego funkcjonowania. Elementem niezbędnym do powstania rządu jest więc uzyskanie wotum zaufania, za wyjątkiem sytuacji poruszanej w art. 160 oraz w art. 158 konstruktywnym wotum nieufności, gdzie akt ten zastępuje odwołanie i powołanie nowego Prezesa Rady Ministrów w trakcie trwania kadencji Sejmu.

3 | Instytucja wotum zaufania w prawie samorządu terytorialnego

Wotum zaufania dla organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym zostało wprowadzone ustawą^[15], która wprowadziła szereg nowych rozwiązań w samorządzie, w tym udzielenie wotum zaufania zarówno dla jednoosobowego organu wykonawczego wójta, burmistrza, prezydenta (dalej wójta) oraz dla organów kolegialnych zarządu powiatu i zarządu

¹⁴ Krzysztof Skotnicki, „Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2007): 149-155.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

województwa (dalej zarządu). Należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym inaczej reguluje konsekwencje nieudzielenia wotum zaufania, niż czyni to ustawa o samorządzie powiatowym i wojewódzkim. Różnica wynika z kwestii ustrojowych związanych z wyborem na funkcję wójta przez mieszkańców gminy.

Do 31 maja za rok poprzedni organ wykonawczy przedstawia radzie gminy, radzie powiatu, sejmikowi województwa^[16] (dalej rada) raport o stanie gminy (powiatu, województwa dalej raport). Wynika z tego, że organ wykonawczy ma 5 miesięcy na sformułowanie treści raportu i przedstawienie go radnym. Do końca czerwca^[17] każdego roku rada rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Ustawodawca przewidział łącznie^[18], na jednej sesji, rozpatrzenie raportu oraz sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu, z zastrzeżeniem, że debatę na temat raportu przeprowadza się pierwszą, przed debatą na temat sprawozdania z wykonania budżetu. Głosowanie nad wotum zaufania dla organu wykonawczego poprzedzone jest przeprowadzeniem debaty nad raportem, co rodzi określone konsekwencje^[19]. Dyskusja jest elementem obligatoryjnym przed głosowaniem. Oczywiście można sobie wyobrazić hipotetyczną sytuację, że żaden radny i mieszkaniec do takiej dyskusji się nie zgłosi^[20], tym nie mniej sam fakt jej możliwości odbycia jest obowiązkowy. Debatą ma istotne znaczenie, a zasady jej przeprowadzenia w sposób dość szczegółowy zostały uregulowane w ustawie. Wyposażono radnych w prawo zabierania głosu bez żadnych ograniczeń czasowych. Z reguły takie graniczenia czasowe można znaleźć na gruncie statutów jednostek samorządu terytorialnego^[21]. Są to ograniczenia zarówno, co do ilości

¹⁶ W dalszej części artykułu autor będzie używał pojęcia rada mając na uwadze również radę powiatu i sejmik województwa.

¹⁷ Zgodnie z art. 270 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240 z póź. zm.).

¹⁸ Waldemar Witalec, „Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego” *Finanse Komunalne*, nr 9 (2019): 10.

¹⁹ Marta Bokiej-Karciarz, Mateusz Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 55-75.

²⁰ Wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., II OSK 600/20, Konsekwencje braku czynnego udziału radnego w dyskusji nad raportem o stanie gminy.

²¹ Statut Częstochowy przewiduje, że radny w każdym punkcie obrad może zabierać głos dwukrotnie za pierwszym razem 5 minut za drugim już tylko 2 minuty. Uchwała nr 108.VIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Częstochowy (Dz. Urz. Woj. Śla. z 2019, poz. 2311).

zabierania głosu w jednej sprawie oraz co do długości każdej wypowiedzi. Przyjęcie formuły, że radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych należy rozumieć zarówno w odniesieniu do długości czasu wypowiedzi, jak i ilości zabieranego głosu przez poszczególnego radnego. Ustawodawca, gdyby przyjął inny sposób rozumienia tego przepisu, musiałby precyzyjnie określić nie tyle kwestię ograniczeń czasowych, co reglamentację samej ilości zabierania głosu. Brak takiego ograniczenia oznacza, że uregulowania ustrojowe w poszczególnych statutach jednostek samorządu terytorialnego ustępują w tym zakresie na rzecz regulacji ustawowej^[22]. Ma to swoje doniosłe znaczenie, zwłaszcza dla radnych, którzy lokują się po opozycyjnej stronie niż organ wykonawczy lub są w mniejszości w radzie. W ten sposób radni, nawet mniejszych klubów, mają nieskrępowaną szansę wypowiedzieć się na temat całościowej polityki zarządzania gminą (powiatem, województwem). Z punktu widzenia kontroli, jaką sprawuje rada nad organem wykonawczym, ma to istotne znaczenie. W przedmiocie debaty po raz pierwszy ustawodawca wprowadził takie rozwiązanie. W przypadku rozpatrywania sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu takiego rozwiązania odnoszącego się co do sposobu przeprowadzenia debaty ustawa nie przewiduje.

4 | Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego

Przedmiotem głosowania nad udzieleniem wotum zaufania jest ocena raportu, który w przeciwieństwie do sprawozdania finansowego i sprawozdania z realizacji budżetu, zawiera znacznie szerszą treść. Raport obejmuje podsumowanie całej działalności organu wykonawczego w poprzednim roku, w szczególności realizację polityk, programów, strategii, uchwał rady oraz realizację budżetu obywatelskiego. Ustawodawca jednak nie wskazuje sztywno jaka ma być treść raportu. Pozostawia radzie swobodę decydowania co do szczegółowych wymogów treści raportu. Rada w tym zakresie może, lecz nie musi, podjąć uchwałę. Wydaje się, że raport powinien

²² Odmienne na ten temat Bokiej-Karciaz, Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, 73-74.

zawierać odniesienie do każdej dziedziny działalności na rzecz wspólnoty samorządowej. Począwszy od sfery społecznej, w której należałoby przedstawić demografię, bezpieczeństwo, ochronę zdrowia, pomoc społeczną oraz edukację, sport i kulturę w gminie, a także współpracę gminy z organizacjami pozarządowymi i omówienie przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami. Raport powinien obejmować również sferę gospodarczą gminy, a w jej zakresie tematy rozwoju przestrzennego, współpracę z biznesem, rozwoju przedsiębiorczości, inwestycje gminne, transport, drogownictwo. Pomimo przedkładania sprawozdania finansowego i sprawozdania z realizacji budżetu, raport powinien również obejmować zagadnienia finansowe, w tym pozyskiwanie środków zewnętrznych oraz unijnych, zadłużenie gminy, a więc sytuację finansową i majątkową gminy, a także realizację budżetu obywatelskiego albo funduszu sołeckiego, jeśli był on realizowany. Kolejna część raportu powinna odnosić się do jednostek pomocniczych gminy oraz zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne gminy. W raporcie należałoby przedstawić zagadnienia współpracy z jednostkami zewnętrznymi, innymi samorządami oraz partnerami z zagranicy. Raport powinien również zawierać częściową, bo w ujęciu rocznym, analizę realizacji strategii rozwoju gminy.

W praktyce zaobserwować można, że raporty stanowią okazję do przedstawienia działalności władarzy gmin w świetle ich sukcesów^[23]. Jeśli występują porównania z innymi gminami, czy wskazanie na rankingi gmin, to informacje te staranie są wyselekcjonowane w taki sposób, aby pokazywały samorząd zawsze z dobrej strony. Trudno się dziwić autorom raportów, że chcą przedstawić zarządzany przez siebie samorząd w taki sposób, aby wzmocnić swój wizerunek^[24]. Rada ma w pewnym zakresie wpływ na treść raportu, jako organ kontrolny może określić jaką treść raport powinien zawierać, niejako wskazując, czym jest zainteresowana. Jednak w dalszym ciągu to od organu wykonawczego zależy treść raportu, jaka zostanie ostatecznie sformułowana i przedstawiona radnym. Rodzi to kolejne niebezpieczeństwo, że rozpatrzenie raportu, a właściwie dyskusja nad nim, może być pozbawiona argumentacji merytorycznej i odnosić się będzie do aprobaty lub dezaprobaty działań wójta (zarządu). Istnieje wówczas duże niebezpieczeństwo, że głosowanie nad wotum zaufania dla organu wykonawczego będzie wynikiem politycznej, a nie merytorycznej debaty.

²³ Bogdan Dolnicki, Raport o stanie gminy (powiatu, województwa), 23.

²⁴ Bokiej-Karciaz, Karciaz, Raport o stanie gminy, powiatu, województwa, 28.

5 | Udział mieszkańców

W debacie nad raportem, co należy podkreślić, zagwarantowany jest dodatkowo udział mieszkańców spoza rady. Ocena raportu przez radnych, a w konsekwencji głosowanie nad udzieleniem wotum, może być również wypadkową oceny raportu przez mieszkańców^[25]. Takiego rozwiązania wcześniej przepisy ustawowe nie przewidywały. Ustawodawca, mając na uwadze zasadę demokracji przedstawicielskiej, przyznaje prawo mieszkańcom spoza rady do udziału w debacie^[26], wyraźnie zwracając się w kierunku partycypacji mieszkańców. Celem tego jest pobudzenie mieszkańców do podejmowania działań na forum rady. W ten sposób stworzona jest możliwość bezpośredniego ścierania się poglądów mieszkańców z organem wykonawczym^[27]. Określona została maksymalna liczba mieszkańców mogących brać udział w takiej debacie, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby. Wyrażna jest delegacja ustawowa dla rady dająca uprawnienie do podjęcia decyzji zmiany liczby 15 mieszkańców zabierających głos, ale tylko w jedną stronę, tzn. zwiększając ich liczbę^[28]. Formą podjęcia takiej decyzji powinna być stosowana uchwała rady. Rada może podejmować uchwałę zwiększając liczbę mieszkańców biorących udział w debacie w danym roku lub określić generalną zasadę stosowaną w przyszłych latach do czasu zmiany tej decyzji w formie kolejnej uchwały.

Mieszkaniec, aby mógł zabrać głos w debacie nad raportem, musi spełnić obowiązek polegający na zgłoszeniu, w formie pisemnej przewodniczącemu rady, faktu chęci zabrania głosu w debacie. Takie zgłoszenie będzie skuteczne pod dwoma warunkami. Po pierwsze, jeśli zostanie dokonane najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień sesji rady, podczas której nastąpi rozpatrzenie raportu, po drugie, jeżeli zostanie poparte odpowiednią ilością podpisów mieszkańców.

²⁵ Czesław Martysz, „Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 536.

²⁶ Bogdan Dolnicki, *Samorząd terytorialny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 114.

²⁷ Danuta Biniasz-Celka, „Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej” *Studia Prawa Publicznego*, nr 3 (2020): 100.

²⁸ Karolina Rokicka-Muraszewska, „Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa: C.H. Beck 2018, 429.

Ustawodawca różnicuje ilość podpisów poparcia od wielkości jednostki samorządu terytorialnego^[29]. Zebranie podpisów poparcia powoduje, że udział mieszkańców w debacie nie jest przypadkowy, a zaplanowany i poprzedzony przygotowaniem. O ile zebrania 20 podpisów można dokonać w jeden dzień, to już do zebrania 100 czy 1000 podpisów potrzeba więcej czasu.

Statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przewidują rozwiązania, których przedmiotem jest udział mieszkańców w dyskusji podczas obrad organu stanowiącego. Najczęściej ma to miejsce po spełnieniu określonych wymogów formalnych, np. zgłoszenia pisemnego i wskazania tematu wystąpienia odnoszącego się do konkretnego punktu programu obrad. Jednak od przewodniczącego rady zależy, czy ostatecznie dopuści do głosu mieszkańca spoza rady. W przypadku debaty na raporcie przewodniczący rady nie ma już możliwości odmówić mieszkańcowi udziału w debacie, jeśli ten spełnia określone w ustawie wymogi i mieści się w dozwolonej liczbie wystąpień mieszkańców.

6 | Głosowanie wotum zaufania

Po zakończeniu debaty w sprawie raportu przeprowadza się głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania. Uchwałę w tym zakresie podejmuje rada bezwzględną większością głosów^[30] przy obecności co najmniej połowy składu rady.

Należy wskazać, że ustawodawca odmiennie uregulował sytuację związaną z niepodjęciem uchwały o udzieleniu wotum zaufania niż uchwały o nieudzieleniu absolutorium^[31]. W przypadku absolutorium został wprost

²⁹ W gminie do 20.000 mieszkańców – co najmniej 20 osób, w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 50 osób, w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 150 osób, w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, w województwie do 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób, w województwie powyżej 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 1000 osób.

³⁰ Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie określił, jak należy rozumieć bezwzględna wielkość głosów w uchwale z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995/1/7, 267.

³¹ Dla udzielenia absolutorium bądź jego nieudzielenia musi być podjęta stosowana uchwała albo o udzieleniu albo o nieudzieleniu absolutorium. Jeżeli uchwała

określony uprawniony wnioskodawca, jakim jest komisja rewizyjna, która przedkłada radzie projekt uchwały o udzielaniu lub nieudzielaniu absolutorium. Ustawa natomiast nie wskazuje, kto przedkłada projekt uchwały o udzielaniu wotum zaufania, tak jak to czyni w przypadku uchwały o absolutorium^[32]. Z uwagi na brak takiego wskazania w ustawie należy przyjąć, że będzie to organ wykonawczy. Z tego powodu trudno spodziewać się innego projektu przedłożonego przez organ wykonawczy niż uchwały o udzielaniu wotum zaufania, ponieważ byłoby to działanie wnioskodawcy co najmniej niezrozumiałe. Nie można jednak wykluczyć przedłożenia projektu uchwały w tej materii przez kogoś innego, np. grupy radnych, oczywiście przy dochowaniu wszystkich wymogów formalnych. Począwszy od przedłożenia treści projektu uchwały radnym w odpowiednim terminie, tak aby mogli się z nim zapoznać, poprzez zawarcie wszystkich elementów, które musi posiadać uchwała, jak tytuł, podstawę prawną, treść, podpis wnioskodawcy i uzasadnienie^[33].

Budzić może poważne wątpliwości treść samego projektu uchwały w sprawie wotum zaufania przedkładanej radzie oraz bezpośredni skutek jej nieprzyjęcia. Jak stanowi ustawa, niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania bezwzględną większością głosów jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania^[34]. W takim przypadku nie stosuje się ponownego alternatywnego głosowania^[35], ponieważ wprost został określony skutek dla nie podjęcia uchwały. Dokonując analizy zdania trzeciego art. 28aa ust 9^[36], należy stwierdzić, że ustawodawca wyraźnie wskazuje, że niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum

o udzieleniu absolutorium nie zyskała wymaganej większości bezwzględnej radnych to nie oznacza to automatycznie, że absolutorium nie zostało udzielne.

³² Czesław Martysz w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, komentarz do art. 28a., 537.

³³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r. II SA/Ol 785/19. Wyrok WSA w Olsztynie z 14.11.2019 r., II SA/Ol 785/19, LEX nr 2741804. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522835500?cm=DOCUMENT>. [dostęp: 17.02.2024].

³⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 18.02.2021 r., III SA/Gd 829/20.

³⁵ Wyrok WSA w Lublinie, z 23 marca 2021 r., sygn. akt SA/Lu 956/20).

³⁶ 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 zaufania.

zaufania^[37]. Skoro ustawodawca wyraźnie wskazuje, że jest to równoznaczne z podjęciem uchwały, to czy można przyjąć, że w obrocie prawnym mamy uchwałę, która w ogóle nie jest zmaterializowana, ponieważ nie ma fizycznie takiego dokumentu? W ten sposób wprowadza się fikcję prawną przyjęcia uchwały, która nie była głosowana.

Może wystąpić sytuacja, w której część radnych nie będzie głosować, część wstrzyma się od głosu, może także nie paść żaden głos przeciwko przyjęciu wotum zaufania, a ono i tak nie będzie udzielone z powodu braku wymaganej bezwzględnej większości głosów. Nie są odosobnione również przypadki, w których wójt nie dysponuje większością w radzie. Zapobiegliwy wóldarz przypuszczając, że uchwała o udzielaniu wotum zaufania może nie zyskać większości bezwzględnej, podjąłby starania proponując radzie uchwałę o nieudzieleniu wotum zaufania, licząc, że takowa również nie uzyska bezwzględnej większości głosów. Zdaniem autora mechanizm domniemania działa tylko w jedną stronę. Nie można się zgodzić z sytuacją, w której organ wykonawczy przypisuje sobie udzielenie wotum zaufania w przypadku głosowania przez radę uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania i kiedy taka uchwała nie zyskuje bezwzględnej większości głosów. Domniemania obejmującego przykładową hipotetyczną sytuację ustawodawca nie przewiduje.

Powstaje więc pytanie, czy przedłożenie projektu uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania jest zgodne z przepisami ustawowymi? Analizując art. 28 aa ust. 9 zdanie pierwsze -po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania - należy wykazać, że sytuacji poddania pod głosowanie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania przepis ten nie przewiduje, bowiem nie mieści się on w zakresie zastosowania normy. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że rada przeprowadza głosowanie uchwały zatytułowanej „udzielenie wotum zaufania”. Nie przewidziano sytuacji poddawania pod głosowanie uchwały o alternatywnej treści^[38], tak jak ma to miejsce w przypadku absolutorium. Gdyby przyjąć możliwość przedkładania projektu i głosowania uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, należałoby się liczyć również z sytuacją, w której rada głosuje uchwałę o nie przyjęciu wotum zaufania, która nie zyskała większości bezwzględnej, a następnie rada głosuje drugą uchwałę o udzieleniu wotum zaufania i ta uchwała

³⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 18.02.2021 r., III SA/Gd 829/20.

³⁸ Odmienne zdanie ma Dolnicki, „Raport o stanie gminy (powiatu, województwa), 27.

również nie zyskuje poparcia bezwzględnej większości. Wówczas domniemanie istniejące w ustawie byłoby fałszem. Do udzielenia wotum zaufania służy wymagana bezwzględna większość głosów. O tym, jaką uchwałę poddaje się pod głosowanie, wyraźnie mówi wyżej wymieniony przepis, wskazując w hipotezie normy tylko jedną możliwość – rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania.

W praktyce samorządowej pojawiały się jednak uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania głosowane przez radę, co należy uznać za problemy interpretacyjne zawartego domniemania w ustawie. Zdaniem autora do tego doprowadza niekonsekwencja samego ustawodawcy. Należy wskazać, że w u.s.g., poczynsz od art. 18 ust. 2 pkt 4, poprzez art. 18a ust. 3, dalej w art. 28a ust. 1 i 28aa ust 4, za każdym razem przywoływane są dwie uchwały: o udzielaniu lub o nieudzieleniu absolutorium. Takiej konsekwencji już nie ma w przypadku udzielania wotum zaufania. Należy uznać za błąd ustawodawcy, popełniony w art. 18 ust. 2 pkt 4a, który stanowi kompetencje dla rady – rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Norma ta wyraźnie jest sprzeczna z art. 28aa ust. 9, który wprost stanowi, że po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Nieudzielenie wotum zaufania następuje na skutek nie tyle podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania, a wskutek niepodjęcia uchwały o udzielenie wotum zaufania. Domniemanie zawarte w przepisie art. 28 aa ust 9, to potwierdza^[39].

7 | Skutki nieudzielania wotum zaufania

Skutek nieudzielenia wotum zaufania jest inny dla wójta (ponieważ jest on wybierany w wyborach bezpośrednich), a inny dla zarządu powiatu i zarządu województwa (z uwagi na ich wybór przez radę). W przypadku wójta, który nie otrzyma wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie

³⁹ ³⁹ Brożyna Bogdan, „Nieobligatoryjność uzasadnienia uchwały w sprawie wotum nieufności dla wójta. Glosa do wyroku WSA z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/Ol 785/19” OSP, nr 4 (2022): 39.

odwołania wójta. Jest to fakultatywne uprawnienie rady gminy. Jeśli natomiast rada gminy zdecyduje się na wszczęcie procedury referendalnej, może to uczynić na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia nieudzielenia wotum zaufania wójtowi. Ustawodawca wymaga, aby właściwa uchwała o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta była podjęta bezwzględną większością przy obecności ustawowego składu rady gminy, w głosowaniu imiennym. Po wprowadzeniu w 2018 roku^[40] obowiązku stosowania na sesjach rady urzędzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych podczas głosowań jawnych, dodatkowy wymóg głosowania imiennego stracił na znaczeniu. Obecnie każde jawne głosowanie w radzie jest niejako głosowaniem imiennym, skoro każdy zainteresowany może zapoznać się z informacją o sposobie głosowania przez poszczególnego radnego w konkretnej sprawie.

Organ uchwałodawczy nie może odwołać wójta poprzez nieudzielenie wotum zaufania^[41]. Determinuje to pozycję wójta w stosunku do organu kontrolnego jakim jest rada gminy. Wójt jest organem wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców, a nie przez radę, dlatego tylko mieszkańcy mogą w drodze referendum odwołać wójta. Rada gminy może być jedynie inicjatorem referendum w sprawie odwołania wójta. W przypadku referendum z powodu nieudzielenia wotum zaufania ustawodawca wskazał, że dopiero po dwukrotnym i to w kolejnych po sobie latach, nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, organ stanowiący może podjąć uchwałę o referendum. Nawet kilkakrotne nieudzielenie wotum zaufania, jeśli nie było dwa razy kolejno po sobie, nie wywołuje negatywnego dla wójta skutku. Przy czym nie ma znaczenia, skoro ustawodawca tego nie określił, czy nieudzielenie wotum zaufania musi być w jednej czy w dwóch kadencjach^[42]. Zauważyć należy niejasne kryteria przedstawione przez ustawodawcę w tym zakresie. Na pytanie, czy można wszcząć procedurę referendalną, jeśli wójt nie uzyskał wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, należy odpowiedzieć twierdząco – wskazuje na to art. 28aa ust 10. Powstaje pytanie, co w przypadku, gdy nieudzielenie miało miejsce w dwóch kolejnych latach, a lata te były rozdzielne wyborami samorządowymi? Wydaje się,

⁴⁰ Art. 1 ust 2 ustawy z dnia z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

⁴¹ Karolina Rokicka-Muraszewska, „Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz*, red. Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 430.

⁴² Dolnicki, „Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)”, 28.

że wówczas również należy przyznać radzie gminy prawo uruchomienia procedury referendalnej. Skoro ustawodawca w tej materii sprecyzował tylko jeden warunek dwóch kolejnych lat. Można jednak przewidzieć teoretycznie kolejny przypadek. Dwa razy kolejno rada nie udziela wotum zaufania, jednak zupełnie innym wójtom. W roku przed wyborami rada gminy nie udzieliła wotum zaufania wójtowi i po wyborach rada gminy również nie udziela wotum zaufania, ale już innemu, nowemu wójtowi. Czy również znaczenie ma tutaj fakt dwóch kolejnych lat po sobie następujących? Taki przypadek w Polsce jeszcze nie miał miejsca, ponieważ instytucja wotum zaufania funkcjonuje od początku kadencji, która kończy się w kwietniu 2024 r. Oczywiście byłby to osobliwy przypadek, jednakże nie można i takiego wykluczyć, skoro ustawodawca określił tylko warunek owych dwóch kolejnych po sobie przypadków nieudzielenia wotum zaufania wójtowi. Zdaniem autora jest to kolejne niedopatrzenie ustawodawcy. Pomimo zasady ciągłości władzy nie należy obarczać konsekwencjami nieudzielenia wotum zaufania poprzednikowi w stosunku do nowego wójta. Sama uchwała jest wyrażeniem woli organu stanowiącego w odpowiedzi na przedstawienie raportu o stanie gminy za ubiegły rok. Udzielając wotum zaufania rada gminy odnosi się przedmiotowo do treści raportu w trakcie przeprowadzanej debaty. Choć instytucja wotum zaufania ze swej nazwy, a przede wszystkim stosowania na podstawie Konstytucji RP, jest kojarzona z oceną personalną, to w samorządzie terytorialnym należy ją utożsamiać z przedmiotową oceną raportu o stanie gminy. Dopiero negatywna ocena raportu może wywołać skutki dla organu wykonawczego.

W ocenie autora instrument kontroli rady gminy w postaci możliwości wszczęcia procedury odwołania wójta w drodze referendum wskutek nieudzielenia w dwóch kolejnych latach wotum zaufania jest tylko dodatkowym instrumentem kontrolnym. Rada ma już możliwość wszczęcia referendum w sprawie odwołania wójta zgodnie z ustawą o referendum lokalnym^[43] w trybie art. 28 b u.s.g. z innej przyczyny niż nieudzielenie wotum zaufania w czasie trwania kadencji^[44]. Również w przypadku rozpatrywania sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu art. 28 a u.s.g. przewiduje, że podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru

⁴³ Art. 5. 1. Pkt 1 b. ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1317. z póź. zm.), dalej u.r.l.

⁴⁴ Po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i niepóźnej niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji.

i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy odwołania wójta w drodze referendum^[45]. W każdym przypadku, czy to dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania, czy to nieudzielenie absolutorium, czy też złej oceny działalności wójta, to i tak rada gminy chcąc doprowadzić do odwołania wójta musi podjąć uchwałę o przeprowadzeniu w tej sprawie referendum^[46]. Sama decyzja w sprawie pozbawienia wójta sprawowanej funkcji należy do mieszkańców, którzy będą wypowiadać się w referendum, czy podzielają zdanie rady. Wskazać należy na przepis w u.r.l. w art. 67 ust. 3, będący pewnym hamulcem do wszczynania przez radę referendum w sposób nierozważny. 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. Ustawodawca wyraźnie przewidział sytuację, w której mieszkańcy nie podzielili zdania rady co do odwołania wójta, wówczas to rada kończy swoją bytność i zostaje rozwiązana. Przepis ten z jednej strony jest hamulcem dla rady do pochopnego inicjowania referendum, a z drugiej, daje gwarancje bezpieczeństwa, gdy referendum jest zainicjowane przez radę z powodu nieudzielenia absolutorium wójtowi. Być może jest to przeoczenie ustawodawcy i niedodanie do art. 67 u.r.l. również sytuacji analogicznej wszczęcia referendum z powodu dwukrotnego nieudzielenia przez radę wotum zaufania.

Po wprowadzeniu w 2002 roku wyboru wójta bezpośrednio przez mieszkańców wspólnoty, ten najdalej idący instrument kontroli, w postaci odwołania wójta przez organ stanowiący, został zastąpiony wszczęciem przez organ stanowiący referendum w sprawie odwołania wójta. Tym samym znacznie wzmocniła się pozycja wójta względem organu stanowiącego.

Inaczej jest w przypadku nieudzielenia wotum zaufania organom kolegialnemu zarządowi powiatu i zarządowi województwa. Ponieważ to odpowiednio rada powiatu i sejmik województwa wybiera organ wykonawczy, to też rada lub sejmik jest władna do jego odwołania^[47]. Nieudzielenie przez radę powiatu (sejmik województwa) wotum zaufania zarządowi jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Rada powiatu

⁴⁵ Martysz w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, komentarz do art. 28a.

⁴⁶ Ibidem, 536-540.

⁴⁷ Nie wykluczona jest również możliwość odwołania przez mieszkańców zarządu powiatu i zarządu województwa poprzez odwołanie rady powiatu lub sejmiku województwa w drodze referendum.

(sejmik województwa) rozpoznaje sprawę odwołania zarządu na kolejnej sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Przewodniczący rady powiatu (sejmiku) zobowiązany jest wprowadzić do porządku obrad projekt uchwały o odwołanie zarządu, a rada (sejmik) w takim wypadku nie może odstąpić od jej rozpatrzenia^[48]. Jak w każdym innym przypadku rada powiatu (sejmik województwa) odwołuje zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady (sejmiku). Dopiero na przykładzie samorządu powiatowego i wojewódzkiego dostrzec można znaczenie nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu. Co prawda nie ma tutaj automatyzmu w postaci zrównania skutku nieudzielenia wotum zaufania z jednoczesnym odwołaniem zarządu, ponieważ ustawodawca zawarł wymóg podjęcia właściwej uchwały i to większością kwalifikowaną 3/5 głosów. W związku z odmienną regulacją ustrojową w zakresie wyłaniania organów wykonawczych w gminie, w powiecie i województwie widać różnicę w skutkach zastosowania instrumentu kontroli, jakim jest nieudzielenie wotum zaufania. Rada powiatu (sejmik), może szybciej doprowadzić do odwołania zarządu, ponieważ decyzja o odwołaniu zarządu leży w gestii samej rady powiatu (sejmiku).

8 | Cechy wspólne wotum zaufania w odniesieniu dla rządu i samorządowych organów wykonawczych

Użycie tej samej nazwy „wotum zaufania” zarówno w Konstytucji RP oraz ustawach samorządowych wskazywałaby na funkcjonowanie takiego samego, albo co najmniej zbliżonego instrumentu prawnego. Czy uprawnione jest jednak takie twierdzenie? Czy cechy wspólne przesądzają o tym, że mamy do czynienia z tą samą instytucją prawną?

Wotum zaufania udzielane Radzie Ministrów jest w formie głosowania po przeprowadzeniu debaty nad *exposé* rządu na forum Sejmu RP. Sam przebieg tej debaty nie jest uregulowany w Konstytucji RP, tylko za pomocą aktu niższego rzędu, jakim jest uchwała sejmowa. Debata nad udzieleniem wotum zaufania dla samorządowych organów wykonawczych jest

⁴⁸ Dolnicki, „Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)”, 30.

uregulowana w ustawie, akcie wyższego rzędu nad uchwałą sejmową. Ustawa, a precyzyjnie trzy ustawy samorządowe, wprost wskazują^[49], że głosowanie nad wotum zaufania odbywa się po przeprowadzeniu debaty w radzie. Cechą wspólną jest przeprowadzenie debaty przed głosowaniem w sprawie udzielenia wotum zaufania.

Sposób głosowania nad udzieleniem wotum zaufania, uwzględniając różnice organów głosujących, jest identyczny, ponieważ za udzieleniem wotum zaufania dla rządu i dla samorządowych organów wykonawczych musi opowiedzieć się większość bezwzględna ustawowych składów organów kontrolnych. Warto odnotować, że pomimo podobnego mechanizmu głosowania przez Sejm RP, rady gminy, powiatu i sejmik województwa to samorządowe organy uchwałodawcze nie są lokowane na osi trójpodziału władz jako władza ustawodawcza. Tylko Sejm i Senat ma kompetencje do stanowienia aktów z mocą ustawy^[50] (za wyjątkiem przewidzianym w art. 234 Konstytucji). Monteskiuszowskiej zasady podziału władzy nie możemy bezpośrednio przypisać do władz lokalnych w odniesieniu do ich relacji z centralnymi organami państwa^[51].

9 | Różnice wotum zaufania w odniesieniu do rządu i samorządowych organów wykonawczych

Pomimo cech wspólnych wotum zaufania takich jak: nazwa, debata, sposób głosowania, możemy dostrzec znacznie więcej różnic w stosowaniu tego instrumentu. Podstawowym elementem różnicującym wotum zaufania dla rządu i organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest podstawa prawna. Ustawa zasadnicza^[52] wyodrębnia jedynie instytucję wotum zaufania względem administracji rządowej jednocześnie

⁴⁹ Art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 34a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

⁵⁰ Leszek Garlicki *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 88.

⁵¹ Orzeczenie TK z 23.10.1995 r., K 4/95.

⁵² Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, 46.

nie wskazując tej instytucji wobec organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Dalszych odrębności pomiędzy tymi instytucjami prawnymi należy doszukiwać się w skutkach prawnych ich zastosowania. Wotum zaufania dla rządu ma charakter polityczny i jest wyrazem kontroli politycznej^[53]. Sejm głosując nad wotum zaufania dla rządu, bez znaczenia, czy to jest na podstawie art. 154, 155, czy art. 160 Konstytucji, decyduje o istnieniu rządu, wydając niejako zgodę na jego powstanie lub dalsze istnienie. W przypadku nieudzielenia rządowi wotum zaufania, konsekwencją jest zaprzestanie dalszej działalności Rady Ministrów. Podkreślić należy, że udzielenie wotum zaufania rządowi przez Sejm jest warunkiem koniecznym do dalszego istnienia rządu. Podobnej regulacji nie przewidują ustawy samorządowe. W przypadku wójta dopiero dwukrotne po sobie nieudzielenie wotum zaufania prowadzić może do podjęcia inicjatywy referendum w sprawie odwołania wójta. Natomiast w przypadku samorządowych organów wykonawczych kolegialnych nieudzielenie wotum zaufania nie jest automatycznie jednoznaczne z zaprzestaniem działalności tych organów. Do ich odwołania potrzebna jest dodatkowa uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa w sprawie odwołania zarządu. Dopiero druga uchwała odniesie skutek odwołania organów i co za tym idzie zaprzestania ich działalności w składzie, który nie uzyskał uprzednio wotum zaufania.

Na tle tych rozważań można wskazać na kolejną różnicę polegającą na tym, że główna instytucja wotum zaufania (za wyjątkiem art. 160) przewidziana przez Konstytucję odnosi się do nowo powstałej Rady Ministrów, która jako warunek konieczny do funkcjonowania musi uzyskać wotum zaufania w Sejmie RP. W samorządzie terytorialnym wotum zaufania nie jest uchwalane jednorazowo, a stosowane, wobec tego samego organu, każdego roku po rozpatrzeniu raportu.

Wskazać należy na odmienność zakresu tematyki przedstawianego dokumentu, który następnie jest przedmiotem oceny w debacie. Prezes Rady Ministrów przed głosowaniem nad wotum zaufania przedstawia program swojego rządu w tzw. *exposé*. W programie tym przedstawiane są proponowane pomysły i rozwiązania w zakresie rządzenia krajem. Nie znamy ich sposobu realizacji ani tego, czy w ogóle zostaną zrealizowane. Oceniając zaprezentowany w *exposé* program rządu przeprowadza się debatę parlamentarną. W samorządzie terytorialnym mamy do czynienia

⁵³ Wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., II OSK 600/20. <https://sip.lex.pl>. [dostęp: 10.01.2024].

z odmienną sytuacją. Organ wykonawczy przedstawia raport za poprzedni rok. Przedmiotem raportu jest realizacja zadań w odniesieniu do całej działalności organu wykonawczego w poprzednim roku. Debatę przeprowadza się w stosunku do tego, co przedstawia raport, albo nawet szerzej, w odniesieniu do tego, co w poprzednim roku dokonał organ wykonawczy, a nie co dopiero planuje zrealizować. W głosowaniu nad wotum zaufania ocenia się już zrealizowane dokonania, a nie ich zapowiedzi.

10 | Wnioski

Omawiając powyższe instytucje prawne należy jednoznacznie stwierdzić, że pomimo zachowania terminologicznej tożsamości językowej w polskim systemie prawnym, mamy do czynienia z odrębnymi konstrukcjami prawnymi w zakresie wotum zaufania w prawie konstytucyjnym oraz na gruncie prawa samorządu terytorialnego. Ustawodawca, co prawda, posłużył się tą samą nazwą, jednak zakres oraz skutki prawne sprawiają, że mamy dwie różne instytucje.

Oceniając wotum zaufania w kontekście rządowym i samorządowym trzeba wskazać, że pomimo tej samej nazwy są to dwie różne instytucje, mające różne funkcje. Co zatem przyświecało ustawodawcy do wprowadzenia instytucji o tej samej nazwie również w samorządzie terytorialnym? Nie ma na ten temat wzmianki w uzasadnieniu do projektu ustawy^[54], oprócz ogólnego sformułowania celu wprowadzenia zmian w ustawie, jakim jest zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej^[55]. Skoro ustawodawca zdecydował się wprowadzić do samorządu wotum zaufania, obok już istniejącego od dawna głosowania nad absolutorium, to powody ku temu były.

Zwracając uwagę na zakres, jaki stanowi przedmiot debaty nad realizacją budżetu, to z łatwością można dostrzec, że są to kwestie związane

⁵⁴ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001 z dnia 10 listopada 2017 r.

⁵⁵ Bokiej-Karciarz, Karciarz, Raport o stanie gminy, powiatu, województwa, 11.

z prawidłową realizacją budżetu po stronie dochodów i wydatków. Od dawna taki pogląd istnieje w doktrynie i w orzecznictwie sądowym i administracyjnym^[56]. Rada może na wniosek organu wykonawczego zmieniać budżet w ciągu roku podczas każdej sesji. Narzędzie to jest powszechnie wykorzystywane w samorządzie. Często ma miejsce praktyka zwoływania posiedzenia organów stanowiących w trybie nadzwyczajnym, w końcowych dniach roku, właśnie w celu dokonania ostatnich zmian w budżecie, tzw. zmian czyszczących. W sytuacji, w której budżety jednostek samorządowych są w ciągu roku permanentnie zmieniane, to trudno jest wykazać nieprawidłowo zrealizowany budżet.

W pozostałym zakresie działalności pozafinansowej organu wykonawczego rada dotychczas nie miała podstaw oceny organu wykonawczego. Wydaje się, że debata nad raportem i głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania dla organu wykonawczego wypełnia tę lukę. Dlatego ustawodawca słusznie wprowadził ten element kontroli sprawowanej przez organ uchwałodawczy nad wykonawczym w samorządzie terytorialnym, opierając go na zasadzie jawności działalności organów oraz partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym. Ma to znaczenie zwłaszcza w dużych samorządach miejskich, gdzie burmistrz, prezydent ma pozycję znacznie silniejszą od rady.

Analizując podobieństwa i różnice wotum zaufania na gruncie Konstytucji RP i ustaw samorządowych należy stwierdzić, że nie jest to instrument tożsamy, bowiem inną ma funkcję głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania dla rządu, a inną funkcję ma głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania dla organów wykonawczych w samorządzie terytorialnym. Ustawodawca użył tej samej nazwy, jednak cel i zakres stosowania odróżnia obie instytucje. Można pokusić się na wskazanie nieracjonalności w postępowaniu ustawodawcy, który wprowadził do samorządu instrument o tej samej nazwie co w Konstytucji RP, lecz o innym znaczeniu. Czy jednak w naszej kulturze prawnej i kulturze językowej można znaleźć odpowiednie bliskoznaczne słowo lub określenie, które byłoby synonimem wotum zaufania? Nie bez znaczenia pozostaje również praktyka stosowana od wielu lat w organizacjach pozarządowych, polegająca właśnie na udzielaniu wotum zaufania władzom organizacji w związku z rozliczeniem ubiegłego roku lub mijającą kadencją władz. Praktyka ta jest bliższa rozumieniu wotum zaufania stosowanego w samorządzie terytorialnym. Dlatego może ustawodawca nie poszukiwał innej nazwy dla instytucji wprowadzonej

⁵⁶ Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 111-113.

w samorządzie terytorialnym. Sama nazwa ma zatem ugruntowaną w Polsce praktykę stosowania, i to nie tylko w odniesieniu do rządu na gruncie Konstytucji RP. Uwzględniając specyfikę odrębności samorządu terytorialnego, a także chęć nawiązywania do niektórych rozwiązań krajowych⁵⁷, przyjęło się stosowanie w obecnej postaci wotum zaufania dla samorządowego organu wykonawczego.

Po pięciu latach funkcjonowania tego instrumentu w samorządzie terytorialnym można już przedstawić zaobserwowane prawidłowości, które wykształciły się w radach. Pierwszy raz organy uchwałodawcze udzielały wotum zaufania w 2019 roku za rok 2018⁵⁸. Na początku kadencji można było zauważyć przywiązywanie w dalszym ciągu większej wagi do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu i udzielania absolutorium. W tych radach, w których funkcjonowały kluby radnych, stosowano formułę, na zakończenie dyskusji w zakresie wykonania budżetu, przedstawienia stanowisk przez poszczególne kluby, w tym zamiar głosowania „za” czy „przeciw” przyjęciu uchwały przedstawionej przez komisję rewizyjną. Początkowo nie stosowano tego zwyczaju na koniec debat poświęconych raportom. Choć większą uwagę radnych skupiało wykonanie budżetu i absolutorium, to jednak po kilku latach szerszym zainteresowaniem zaczęła cieszyć się debata nad raportem i głosowanie udzielenia wotum zaufania. Zainteresowanie radnych przesunęło się w kierunku debaty nad raportem. Dzieje się to z kilku powodów. Jednym z nich jest nieco inny przebieg samej debaty nad raportem, a przede wszystkim zagwarantowanie radnym nieograniczonego czasu na wystąpienie. Radni „zorientowali” się, że mogą gwarancje czasowe wystąpienia realnie wykorzystać do swoich wypowiedzi. Dotychczas wójt (burmistrz, prezydent), przedstawiając wykonanie budżetu, nie był z reguły ograniczany czasowo podczas swojego wystąpienia. Niejednokrotnie tym wypowiedziom towarzyszyły prezentacje graficzne. Radny natomiast w trakcie dyskusji na forum rady był, na podstawie regulacji statutowej, ograniczany do zabierania głosu kilkuminutowego, a także co do ilości swoich wystąpień. W ten sposób prowadzenie debaty i wymiana argumentów była mocno reglamentowana po stronie radnych. To wójt (burmistrz, prezydent) miał przewagę

⁵⁷ W niektórych radach funkcjonuje, na wzór istniejący w Sejmie RP, zwyczaj zwracania się do rady używając zwrotu „wysoka rado”.

⁵⁸ Przepisy ustawy o wprowadzeniu wotum zaufania zostały uchwalone w 2018 r., zgodnie z zasadą wprowadzającą, stosuje się je do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie.

w postaci ilości zabierania głosu w tym odpowiadania na stawiane zarzuty i toczenia polemiki. Poszczególne radny nie mógł sobie pozwolić na wystąpienia poparte prezentacją zebranych danych i wykresów, gdyż nie miał dostatecznie dużo czasu na precyzyjne ich omówienie. Tym niemniej takie wystąpienia radnych się zdarzały, choć należały do rzadkości. W sytuacji rozpatrywania raportu, radny jest w stanie omówić cały raport lub przedstawić jego ocenę, która będzie również oceną realizacji zadań przez organ wykonawczy. Takie wystąpienie może trwać tyle samo czasu albo nawet być dłuższe od wystąpienia wójta (burmistrza, prezydenta). Nie ma w tym przypadku już dysproporcji w czasie samych wystąpień. Jest to bardzo istotne, choćby z punktu widzenia radnych sytuujących się w opozycji do organu wykonawczego. Z uwagi na ścieranie się poglądów uczestników debaty samorządowej jest bardzo ważne, aby możliwość prowadzenia debaty istniała na równych warunkach, a nie dyktowanych przez większość w radzie. Z punktu widzenia funkcjonowania konkurencji w samorządzie, zagwarantowanie każdemu radnemu jednakowych zasad prowadzenia debaty, takich samych jak dla organu wykonawczego, jest rozwiązaniem korzystnym. Oczywiście, jeśli taka debata jest na poziomie merytorycznym i odnosi się do treści raportu, a nie jest oceną partyjną na użytek czysto polityczny^[59]. Tego jednak żadne regulacje prawne nie gwarantują. W praktyce debaty nad raportem, pomimo braku ograniczeń czasowych, wcale nie trwają dłużej od dyskusji radnych na inne tematy, np. obejmujące zagadnienia światopoglądowe, czy oceny polityki krajowej. Sama regulacja ustawowa dotycząca reguł prowadzenia debaty niejako wymusza akceptację radnych dla jej przebiegu.

Kolejnym elementem powodującym zwiększenie zainteresowania debatą o stanie gminy, a w konsekwencji głosowania nad wotum zaufania, jest tematyka raportu. Wbrew pozorom, choć raport z reguły jest dokumentem obszerniejszym^[60], to w odbiorze przez czytelników, w tym radnych, dużo łatwiejszym niż sprawozdanie finansowe. Nie każdy radny przejawia wolę dogłębnej analizy bilansu i jego załączników, w tym zapisów konkretnych planowanych kwot, przyporządkowanych do poszczególnych zadań i wykonanych wydatków oraz oceny ich prawidłowości. Sam raport o stanie gminy i dyskusja nad jego treścią wydaje się być przystępniejsza dla

⁵⁹ Brożyna „Nieobligatoryjność uzasadnienia uchwały w sprawie wotum nieufności dla wójta”, 39.

⁶⁰ Raport o stanie Miasta Częstochowa 2022, liczył 364 strony.

radnych. Dlatego, radni chętniej podczas debaty zabierając głos odnoszą się do raportu niż do sprawozdania finansowego.

Możliwość wystąpienia w debacie, również w czasie nieograniczonym, przez mieszkańców niebędących radnymi, powoduje, że sami radni starają się być przygotowani merytorycznie do takiej debaty, aby nie wypaść gorzej od osób, które na co dzień nie uczestniczą w pracach rady. Udział mieszkańców jest kolejnym elementem przesuwającym punkt uwagi radnych na rozpatrywanie raportu. Z przykrością jednak trzeba stwierdzić, że wystąpienia mieszkańców są jeszcze rzadkością. Dzieje się to z kilku powodów. Jednym z nich jest niewielkie zainteresowanie mieszkańców obradami radnych, nawet po uruchomieniu możliwości śledzenia na bieżąco przebiegu obrad organu stanowiącego za pomocą transmisji internetowej^[61]. Drugą przyczyną może być realizacja wymogów, jakie ustawodawca postawił do wypełnienia przez mieszkańców, aby mogli wziąć udział w takiej debacie. Pomimo niewygórowanych warunków, zamykających się raczej w kwestiach formalnych, mieszkańcy muszą przyzwyczaić się, że decyzja o chęci wystąpienia w debacie musi być podjęta wcześniej niż w dniu odbywania się posiedzenia rady. Praktyka podążania samorządu w kierunku partycypacji mieszkańców, będzie tę niekorzystną tendencję zmieniała.

Instytucja wotum zaufania stosowana w samorządzie terytorialnym niewątpliwie różni się od wotum zaufania dla rządu. Można bowiem uznać, że ustawodawca wykazał się brakiem konsekwencji we wprowadzaniu dwóch różnych instytucji o tej samej nazwie. Jednak udzielanie wotum zaufania w samorządzie terytorialnym, w tym prowadzona w oparciu o szczególnie zasady debata nad raportem, prowadzić może do zwiększenia kontroli, w tym również społecznej, organu wykonawczego. Wprowadzenie tej instytucji do samorządu jest więc potrzebne, jednakże wymaga doprecyzowania.

⁶¹ Art. 1 ust 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

Bibliografia

- Brożyna Bogdan, „Nieobligatoryjność uzasadnienia uchwały w sprawie wotum nieufności dla wójta. Glosa do wyroku WSA z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/Ol 785/19” *OSP*, nr 4 (2022): 39. <https://sip.lex.pl/#/publication/386291934/brozyna-bogdan-nieobligatoryjnosc-uzasadnienia-uchwaly-w-sprawie-wotum-nieufnosc-dla-wojta-glosa...?cm=RELATIONS>.
- Biniasz-Celka Danuta, „Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej” *Studia Prawa Publicznego*, nr 3 (2020): 99-118.
- Bokiej-Karciarz Marta, Mateusz Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Dolnicki Bogdan, „Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (2020): 20-34. <https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.02>.
- Gdulewicz Ewa, Ryszard Mojak, „Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów”, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. Wiesław Skrzydło. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Garlicki Leszek, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Garlicki Leszek, „Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność”, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. Andrzej Bałaban. Kraków: Zakamycze, 2002.
- Martysz Czesław, „Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Bogdan Dolnicki. 535-540. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Mojak Ryszard, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin: Wydawnictw UMCS, 2007.
- Rokicka-Muraszewska Karolina, „Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz*, red. Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Skotnicki Krzysztof, „Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2007): 149-155.
- Sokolewicz Wojciech, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu, 1993.
- Winczorek Piotr, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber, 2000.

Suski Paweł, *Stowarzyszenia i fundacje*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.

Witalec Waldemar, „Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego” *Finanse Komunalne*, nr 9 (2019): 7-23.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

