

Bogdan Dolnicki

Uniwersytet Śląski

bogdan.dolnicki@us.edu.pl

ORCID 0000-0001-7167-9151

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.02>

Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)

Nowelizacją dokonaną na podstawie art. 1 pkt 11 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. z 2018 r., poz. 130) do ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa dodano przepisy, które wprowadziły nową instytucję kontroli działalności organu wykonawczego przez organ stanowiący w postaci udzielenia lub nieudzielenia temu organowi wotum zaufania na podstawie oceny przedstawionego przez ten organ raportu o stanie gminy, powiatu bądź województwa. Nieudzielenie wotum zaufania wywołuje określone skutki prawne.

Z uzasadnienia projektu powyższej nowelizacji można wyczytać, że zmiany samorządowych ustaw ustrojowych (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa)¹ zostały zaproponowane (wprowadzone) w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej. Zdaniem projektodawców zmiany te mają realnie przyczynić się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) pochodzących z aktu wyboru oraz zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują.

Zgodnie z postanowieniami ust. 1 w art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w. raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego przedkładany jest organowi stanowiącemu JST (odpowiednio: radzie gminy, radzie powiatu, sejmikowi województwa) co roku do 31 maja przez organ wykonawczy tej JST (odpowiednio przez: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa). Warto przy tym zauważyć, że wprowadzenie nowej instytucji prawnej w postaci raportu wymusiło na ustawodawcy również rozszerzenie zakresu właściwości organu stanowiącego

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) (dalej: u.s.g.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511) (dalej: u.s.p.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512) (dalej: u.s.w.).

JST. Znalazło to odzwierciedlenie w nowo dodanych przepisach – art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. (w zakresie właściwości rady gminy do rozpatrywania raportu o stanie gminy oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu), art. 12 pkt 6a u.s.p. (w zakresie właściwości rady powiatu do rozpatrywania raportu o stanie powiatu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania dla zarządu z tego tytułu) oraz art. 18 pkt 10a u.s.w. (w zakresie właściwości sejmiku województwa do rozpatrywania raportu o stanie województwa oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania z tego tytułu).

Wprowadzenie do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych nowej instytucji kontrolnej spowodowało, że obecnie mamy do czynienia w tym przedmiocie z podwójną regulacją w zakresie kontroli organu wykonawczego przez organ stanowiący. Dotychczas głównym narzędziem kontroli (a następnie oceny) działalności organu wykonawczego JST była bowiem procedura absolutoryjna (czy też ściślej mówiąc: instytucja udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu JST). Co więcej, wprowadzając do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych raport o stanie JST, ustawodawca zdecydował się na połączenie obu wspomnianych procedur – tj. rozpatrzenia raportu o stanie JST oraz udzielenia absolutorium. W ust. 4 przepisów art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w. jednoznacznie bowiem określono, że rada (sejmik) rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Dodatkowo przy tym, na gruncie przywołanych przepisów, ustawodawca postanowił, że raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności i przeprowadza się nad nim debatę, co rodzi dalekosiężne skutki i konsekwencje².

Słusznie w literaturze podnosi się, że przyjęty sposób ujęcia instytucji raportu o stanie gminy (powiatu, województwa) uzasadnia postawienie pytań:

1. Jaki zakres przedmiotowy działalności organu wykonawczego może podlegać ocenie przez organ stanowiący przy wykorzystaniu raportu?
2. Jakie kryteria kontroli mogą być stosowane przez organ stanowiący i, co za tym idzie, jaki to będzie miało wpływ na możliwe zachowanie organu nadzoru przy badaniu wyniku tej oceny?
3. Jakie skutki prawne może wywołać kontrola i ocena organu stanowiącego działań podejmowanych przez organ wykonawczy z zastosowaniem instytucji raportu?
4. Jaki może być wpływ wyników kontroli i oceny działalności organu wykonawczego przeprowadzanych z pomocą tej instytucji na ocenę wykonania budżetu?³

² M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019.

³ W. Witalec, *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 9, s. 10.

1. Raport o stanie gminy

Wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, przez mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. W konsekwencji przyjęcie takiego rozwiązania doprowadziło do ograniczenia roli rady gminy w zakresie możliwości odwołania organu wykonawczego przed upływem kadencji⁴. Obecnie jedynie mieszkańcy gminy mogą pozbawić wójta mandatu, który mu uprzednio sami przyznali. W związku z tym jedynym sposobem podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie jest referendum, co wynika z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 741) (dalej: u.r.l.) i art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Referendum w sprawie odwołania wójta może być przeprowadzone zarówno z inicjatywy rady gminy, jak i na wniosek mieszkańców. Rada gminy w celu zainicjowania procedury referendalnej jest obowiązana podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum. Jednakże ustawodawca w art. 5 u.r.l. postanowił, że podjęcie przedmiotowej uchwały następuje w trybie art. 28a u.s.g. (w przypadku odwołania wójta z powodu nieudzielenia absolutorium) w trybie art. 28aa u.s.g. (w przypadku odwołania wójta z powodu nieudzielenia wotum zaufania) albo w trybie art. 28b u.s.g. (w przypadku odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium). Jeżeli natomiast inicjatorem referendum mają być mieszkańcy gminy, to wówczas referendum w sprawie odwołania wójta odbywa się w trybie przepisów ustawy o referendum lokalnym.

Obok zatem istniejącej dotąd instytucji udzielenia lub odmowy udzielenia wójtowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy rada będzie zobowiązana podjąć uprzednio inną uchwałę, właśnie w sprawie wotum zaufania. Należy jednocześnie zaznaczyć, że krytyczna ocena tego raportu, a co za tym idzie, nieudzielenie wójtowi wotum zaufania może mieć dla niego daleko idące konsekwencje, z możliwością przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania przed upływem kadencji. Nowością jest także to, że w przeciwieństwie do procedury absolutoryjnej, w procesie podejmowania uchwały w sprawie wotum zaufania będą mogli czynnie uczestniczyć przedstawiciele mieszkańców gminy. Wynika z tego, że choć to wyłącznie radni będą w tej sprawie podejmować uchwałę, to jednak na ich sposób głosowania może istotnie wpłynąć także ocena raportu dokonana przez mieszkańców gminy⁵.

1.1. Przedmiot raportu

Przedmiotem raportu o stanie gminy ma być podsumowanie działalności organu wykonawczego tej jednostki. Raport będzie stanowić bowiem pewnego rodzaju kom-

⁴ P. Rączka, *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)* [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 413–425.

⁵ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 536.

pendium wiedzy o działaniach podejmowanych przez organ wójta, burmistrza czy prezydenta. Przy czym dokument ten powinien zawierać ogólne i zwięzłe informacje na temat działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, a zwłaszcza w zakresie realizacji polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Przepisy ustaw samorządowych nie przesądzają jednak, jaki zakres przedmiotowy informacji o działalności organu wykonawczego powinien znaleźć się w raporcie o stanie gminy⁶.

Rzeczą niemalże pewną jest przy tym to, że raport, jako forma sprawozdawczości z podejmowanych działań, będzie skupiać się wyłącznie na pozytywnych aspektach działalności organu wykonawczego gminy. Innymi słowy, trudno będzie się w nim doszukać jakiegokolwiek rodzaju negatywnych stron działalności organu, jego „porażek” czy ujemnych skutków podejmowanych działań. Raport o stanie gminy z pewnością będzie stanowić idealną okazję do przedstawienia sukcesów i mocnych stron nie tyle samej gminy, ile osób pełniących funkcję organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego⁷.

Treść raportu ustawa o samorządzie gminnym określa bardzo lakonicznie. Zgodnie z art. 28aa ust. 2 u.s.g. ma on stanowić podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim. Jakkolwiek nie interpretować tego przepisu, zawsze pozostanie niedosyt, co w istocie rzeczy powinno składać się na to podsumowanie. Wątpliwości tych nie rozwiewa także dalsza część komentowanego przepisu stanowiąca, że w szczególności raport powinien obejmować informacje 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 niekorzystne. Sprawy, jak się wydaje, nie rozwiązuje także przepis art. 28aa ust. 3 u.s.g., który umożliwia radzie gminy podjęcie uchwały zawierającej szczegółowe wymogi dotyczące omawianego raportu. Bez względu zatem na pozycję wójta w radzie gminy w uchwale tej akcentowane mogą być sprawy głównie o charakterze uznaniowym, niedające się obiektywnie zmierzyć, po to, aby można było w zależności od pozycji wójta albo jego pozycję wzmacniać, albo osłabiać. Wątpliwości też budzi, czy omawiane zagadnienie powinno być uregulowane w statucie gminy, czy też wymagana jest w tej sprawie odrębna uchwała szczególna. Wprawdzie ustawodawca nie określił wprost, że jest to materia statutowa, niemniej można postawić tezę, iż uregulowanie tego zagadnienia mieści się w treści statutu jako podstawowego aktu prawa miejscowego zawierającego przepisy ustrojowe. Za odrębną, pozastatutową uchwałą przemawiają jedynie względy pragmatyczne, gdyby bowiem rada chciała corocznie modyfikować wymogi stawiane raportowi, wówczas zachwiana byłaby zasada zachowania względnej stabilności statutu⁸.

⁶ Szczegółowe rozważania por. W. Witalec, *Raport o stanie jednostki samorządu...*, s. 11–13.

⁷ Tak słusznie M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa...*

⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 114–115.

Można zatem stwierdzić, że rada gminy nie została wyposażona w jakiegokolwiek mechanizmy prawne mogące zdyscyplinować czy też nakierować jej organ wykonawczy tak, aby raport w miarę rzetelnie odzwierciedlał pełen zakres działalności tego organu, a nie tylko działalność w tych obszarach, w których osiągnął on sukcesy. Przepis art. 28aa ust. 3 u.s.g. daje bowiem organowi stanowiącemu wyłącznie możliwość podjęcia uchwały, w której określone zostaną „jedynie” szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Tym samym dopuszczalne jest, aby rada przyjęła uchwałę, w której określi, w jak szczegółowym zakresie obliuguje organ wykonawczy do przygotowania raportu, jednakże kwestia „sukcesów i porażek” jest zbyt subiektywna do oceny, stąd w dalszym ciągu może się okazać, że raport nie będzie uwzględniać zagadnień mogących zostać w ocenie organu wykonawczego uznane za „porażki” (zwłaszcza jeżeli będą one polegać na niezrealizowaniu jakiegoś zadania – przecież raport ma dotyczyć podsumowania „działalności”, a nie „niezrealizowanej działalności”)⁹.

1.2. Kryteria kontroli

Szczegółowa analiza przepisu art. 28aa u.s.g. wskazuje na jego kontrowersyjny charakter, przede wszystkim z uwagi na brak szczegółowo określonych kryteriów tej kontroli, a co za tym idzie – na możliwość podejmowania w tej sprawie uchwał w znaczącym stopniu nacechowanych elementami politycznymi. Istnieje więc obawa, że zamiast dyskusji merytorycznej dotyczącej oceny działalności wójta może mieć miejsce debata pozbawiona elementów merytorycznych, co w konsekwencji może doprowadzić do podjęcia uchwały w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy. Należy zatem raz jeszcze przypomnieć, że procedura udzielania absolutorium (art. 28a u.s.g.) oparta jest 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, instytucji absolutorium nie wolno bowiem łączyć z jakąkolwiek oceną działalności wójta inną niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy. Pogląd taki od początku istnienia samorządu był także wielokrotnie podtrzymywany w orzecznictwie sądowym i administracyjnym.

Nowe rozwiązania, zawarte w art. 28aa u.s.g., takiej gwarancji obiektywności nie dają, pomijając już wątpliwości, czy z uwagi na lakoniczność ustawowego określenia w art. 28aa ust. 2 u.s.g. przedmiotowego zakresu raportu o stanie gminy właściwym organem nadzoru w tych sprawach będzie regionalna izba obrachunkowa czy wojewoda. Dokonane zmiany będą miały zasadniczy wpływ na ustrój i zasady funkcjonowania gminy i jej organów, zauważyć można bowiem przesunięcie akcentów demokracji przedstawicielskiej na rzecz form sprawowania demokracji bezpośredniej, o czym świadczy udział mieszkańców gminy w debacie nad raportem.

⁹ Tak słusznie M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa...*

Zgodzić się należy ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie, że organ stanowiący może korzystać z wszelkich dostępnych podstaw dokonywania kontroli tej działalności¹⁰. Podczas kontroli oceniana może być formalna i merytoryczna poprawność działalności organu wykonawczego. Stosowane przy tym mogą być kryteria oceny celowości, skuteczności, efektywności czy gospodarności¹¹.

Zwrócić jednak należy uwagę na okoliczność, że rada gminy będzie miała ograniczone możliwości wnikliwej oceny raportu. Nie przewidziano bowiem obowiązku badania tego dokumentu przez określone komisje rady, zwłaszcza przez komisję rewizyjną. Trudno również zakładać, aby radni i uczestnicy debaty dysponowali taką wiedzą fachową, która umożliwi im *ad hoc* zweryfikowanie danych i twierdzeń zawartych w raporcie.

Regulacja zawarta w art. 28aa u.s.g. została poprzedzona dodanym także przepisem w art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy (obok uchwalania budżetu gminy, rozpatrywania sprawozdania jego wykonania oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu) rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Sporządzenie tego raportu jest jednym z podstawowych obowiązków wójta. Jednocześnie przepis art. 28aa ust. 1 u.s.g. nakłada obowiązek przedstawiania tego raportu corocznie, najpóźniej do 31 maja, co oznacza, że prace nad nim powinny być podjęte niezwłocznie po zakończeniu danego roku kalendarzowego.

Z treści art. 28aa ust. 4 u.s.g. jednoznacznie wynika, że ustawodawca połączył rozpatrywanie raportu o stanie gminy z postępowaniem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy. W związku z tym, że uchwała w sprawie absolutorium powinna być podjęta najpóźniej do 30 czerwca, a raport powinien być sporządzony do 31 maja, w praktyce pozostaje niespełna miesiąc na przygotowanie sesji rady w tej sprawie. Niepokojące jest to, że połączenie tych dwóch spraw na jednej sesji może sprawić, iż debata nad raportem może wpływać na przebieg dyskusji dotyczącej absolutorium. Wprawdzie będą to przedmiotowo różne debaty i różne w swej treści uchwały, niemniej zachowanie całkowitej obiektywności i odrębności spojrzenia przez radnych na te sprawy może być wysoce utrudnione. Co więcej, ustawodawca w art. 28aa ust. 4 u.s.g. jednoznacznie przesądził, że raport musi być rozpatrywany w pierwszej kolejności. Trudno dziś o ocenę tego rozwiązania, czy w sytuacji, w której radni przeprowadzą debatę i podejmą uchwały w odwrotnej kolejności, byłyby podstawy do stwierdzenia nieważności tych uchwał.

W praktyce połączenie tych dwóch tematów może spowodować kolizję polegającą na wpływaniu debaty dotyczącej raportu na przebieg obrad w sprawie absolutorium, ponieważ mimo dwóch różnych dyskusji zachowanie przez dyskutantów absolutnego indywidualizmu i neutralności może stać się niezwykle trudne do osiągnięcia, a w skrajnych przypadkach wręcz niemożliwe.

¹⁰ W. Witalec, *Raport o stanie jednostki samorządu...*, s. 13.

¹¹ Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 48–54.

W debacie nad przedstawionym raportem o stanie samorządu mogą brać udział również mieszkańcy wspólnoty samorządowej, składając do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie poparte odpowiednią liczbą podpisów:

- w gminie liczącej 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.

Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień przedmiotowej sesji. Maksymalna liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o jej zwiększeniu poprzez podjęcie uchwały. W tym miejscu wskazać należy, że ustawodawca nie wyposażył organu stanowiącego w kompetencje do ograniczenia liczby mieszkańców mogących brać udział w sesji¹². Z przepisów prawa nie wynika również, czy dany mieszkaniec może udzielić poparcia tylko jednemu kandydatowi, czy też nieograniczonej liczbie mieszkańców wyrażających wolę wzięcia udziału w debacie. Moim zdaniem, poparcia można udzielić wielu chętnym.

Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie wskazują właściwego trybu postępowania w przypadku nieprzyjęcia bądź nieuwzględnienia przez przewodniczącego rady (sejmiku) zgłoszenia danego mieszkańca do udziału w debacie nad raportem. „Pojawia się tym samym pytanie, czy przewodniczący ma w ogóle jakiegokolwiek uprawnienia w tym zakresie. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której zgłoszenie zostanie złożone po terminie lub przez osobę niebędącą mieszkańcem danej JST bądź też nie zostanie podpisane albo będzie zawierało inne braki uniemożliwiające nadanie mu biegu. Przepisy ustaw samorządowych nie przewidują żadnej szczególnej formy, w której przewodniczący rady (sejmiku) miałby odmówić przyjęcia czy też uwzględnienia takiego zgłoszenia. Wydaje się jednak, że odmowa przyjęcia zgłoszenia powinna mieć formę pisemną, by osoba zainteresowana miała prawo odwołać się od takiego negatywnego dla niej rozstrzygnięcia. Możliwość zaskarżenia takiej czynności wprost do sądu administracyjnego wynika z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”¹³.

Przedstawicielom wspólnoty lokalnej głos udzielany jest przez przewodniczącego rady w kolejności otrzymanych zgłoszeń.

Warto odpowiedzieć na pytanie, z jakich komponentów powinny składać się zgłoszenia z poparciem odpowiedniej liczby mieszkańców i w jaki sposób powinna odbywać się ich weryfikacja. Z jednej strony podnieść należy, że żaden przepis prawa nie wskazuje, by ustawodawca wymagał zweryfikowania dokonanych zgłoszeń. Z drugiej jednak strony – biorąc pod uwagę wyłącznie aspekt organizacyjny – dokonanie przedmiotowej analizy w przeddzień sesji wydaje się warunkiem trudnym do spełnienia. W związku z tym faktyczna weryfikacja ograniczy się najprawdopodobniej wyłącznie do sprawdzenia liczby złożonych podpisów pod danym zgłoszeniem.

Nie wprowadzono żadnych ograniczeń czasowych dotyczących wypowiedzi mieszkańców, analogicznie dopuszczając nieograniczony czas wystąpień radnych. Se-

¹² K. Rokicka-Muraszewska, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

¹³ Tak słusznie M. Bokiej-Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa...*

sja może się zatem składać nawet z kilku części, a czas ich trwania będzie niezwykle długi. Jest to przepis szczególny, ponieważ nie mają tu zastosowania uregulowania statutu gminy mogące normować tę materię.

W toku analizy nasuwa się pytanie, czy brak ograniczeń co do czasu trwania wypowiedzi należy interpretować jako brak sztywnych unormowań co do liczby wystąpień poszczególnych radnych podczas debaty. W przypadku odpowiedzi pozytywnej prowadzenie sesji może stać się dużym wyzwaniem dla przewodniczącego obrad. Warto rozważyć, czy dla uniknięcia chaosu, zamieszania, dezorganizacji całości debaty rada gminy nie powinna przyjąć regulaminu prowadzenia przedmiotowej sesji. Z uwagi na brak precyzyjnych kryteriów, w oparciu o które organ stanowiący dokonuje oceny działalności wójta w przedstawionym raporcie, przedmiotowa debata może stać się polem konfliktów, zwłaszcza gdy pożądana konstruktywna dyskusja przeobrazi się w polemikę nacechowaną politycznie¹⁴.

Nie jest też jasne, czy ten brak ograniczeń czasowych dotyczy jednorazowego wystąpienia radnego, czy też radny może zabierać głos dowolną liczbę razy. Wykładnia omawianego przepisu skłania do poparcia tego drugiego stanowiska, zatem radni dla uniknięcia zmęczenia mogą się umówić, kto, jak długo oraz ile razy będzie chciał przemawiać. Ponadto analiza art. 28aa ust. 6–8 u.s.g. wskazuje, że takiego ograniczenia czasowego nie doznają także mieszkańcy gminy zabierający głos w tej debacie. Jedyne ograniczenie, jakie ustawa wprowadza względem mieszkańców, którzy chcieliby zabrać głos w debacie, to wyraźne wskazanie, że nie może być ich więcej niż 15, choć ustawa dopuszcza możliwość zwiększenia tej liczby przez radnych. Nie jest natomiast jasne, kiedy rada może to uczynić. Czy może to zrobić w uchwale o zakresie przedmiotowym raportu, czy w statucie gminy, czy wreszcie w innej, odrębnej uchwale, podjętej w skrajnych przypadkach nawet podczas sesji, na której rozpatrywany jest raport? Można wyrazić pogląd, że dopuszczalne są wszystkie warianty, choć ze względów organizacyjnych dobrze byłoby, aby mieszkańcy wiedzieli, ilu z nich może w tej debacie wziąć udział. Jest to problem ważny także z tego powodu, że mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności zgłoszeń.

1.3. Wotum zaufania

Zgodnie art. 28aa ust. 9 u.s.g. po zakończeniu debaty powinna być podjęta uchwała w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania. Uchwałę podejmuje się bezwzględną większością ustawowego składu rady, a więc w takim samym trybie jak uchwałę absolutoryjną. W przypadku, gdyby uchwała w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania nie uzyskała wymaganej większości, wówczas będzie to równoznaczne z nieudzieleniem wójtowi wotum zaufania. I odwrotnie: w przypadku głosowania nad uchwałą w sprawie nieudzielenia wotum zaufania brak wymaganej większości popierającej tę uchwałę oznaczać będzie udzielenie wotum zaufania. Unormowanie to eliminuje ko-

¹⁴ A. Pilarek-Słabikowska, *Wielopłaszczyznowość konfliktów w samorządzie terytorialnym*, praca doktorska napisana pod kierunkiem B. Dolnickiego, obroniona na WPIA Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach dnia 15 października 2019 r., s. 73.

nieczność ponownego głosowania w przypadku, gdyby uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania nie uzyskała wymaganej większości głosów, wskutek np. przewagi głosów wstrzymujących się.

W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Wynika z tego, że jednorazowa odmowa udzielenia wotum zaufania nie daje jeszcze radzie gminy podstawy prawnej do wszczęcia postępowania w sprawie odwołania wójta; muszą być w tym przypadku dwie takie odmowy. Co ważne, omawiany przepis nie wymaga, aby te dwie uchwały odmowne podejmowane były w dwóch kolejnych latach tej samej kadencji, może więc się zdarzyć, że uchwały takie będą podjęte w ostatnim roku starej kadencji i w pierwszym roku nowej. Natomiast gdy podjęcie uchwał odmownych będzie przeplatane uchwałami pozytywnymi, to nawet kilkukrotne odmowy nie będą stanowić podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie odwołania wójta w drodze referendum, bowiem uchwały odmowne muszą wystąpić bezpośrednio po sobie. Należy też zaznaczyć, że nawet dwukrotne podjęcie uchwał odmownych w latach następujących po sobie nie musi oznaczać zawsze konieczności wszczęcia postępowania w sprawie odwołania wójta, ponieważ w takim przypadku rada gminy może (ale nie musi) wszcząć postępowanie w tej sprawie. W każdym przypadku zależeć to będzie od uznania rady gminy.

W sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie odwołania wójta w drodze referendum stosuje się odpowiednio przepisy art. 28a ust. 3 i 5 u.s.g., a więc rada gminy może podjąć taką uchwałę na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania; uchwała ta powinna być podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym¹⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje przepis art. 67 ust. 3 u.r.l., regulujący skutki przeprowadzenia referendum w przedmiocie odwołania organu wykonawczego gminy, zgodnie z którym, jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Nowelizując przepisy ustawy o samorządzie gminnym i dodając do niej art. 28aa, ustawodawca jednocześnie nie dokonał zmiany przepisu art. 67 ust. 3 u.r.l., np. przez wyłączenie z jego zakresu referendum przeprowadzanego z powodu dwukrotnego nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania (analogicznie, jak to uczynił w przypadku przeprowadzania referendum z powodu nieudzielenia organowi wykonawczemu gminy absolutorium)¹⁶.

Wobec powyższego, jeżeli w przypadku przeprowadzenia ważnego referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o którym mowa w art. 28aa

¹⁵ Cz. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 536–540.

¹⁶ Zwracają na to uwagę M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa...*

ust. 10 u.s.g., przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zostanie oddanych więcej niż połowa ważnych głosów, działalność rady gminy ulegnie zakończeniu z mocy prawa.

2. Raport o stanie powiatu

Zarząd powiatu co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie powiatu raport o stanie powiatu. Raport obejmuje podsumowanie działalności zarządu powiatu w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady powiatu i budżetu obywatelskiego. Rada powiatu może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Rada powiatu rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium. Raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie powiatu przeprowadza się debatę. W debacie nad raportem o stanie powiatu radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych. Mogą też zabierać głos mieszkańcy powiatu. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w trybie określonym w art. 30a ust. 6 u.s.p., składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:

- w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 150 osób;
- w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.

Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie powiatu. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby.

Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie powiatu rada powiatu przeprowadza głosowanie nad udzieleniem zarządowi powiatu wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania. Nieudzielenie przez radę powiatu wotum zaufania zarządowi powiatu jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny, o której mowa, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. W ustawie o samorządzie województwa określono, że głosowanie w sprawie odwołania zarządu województwa odbywa się jawnie. Brak takiej regulacji w ustawie o samorządzie powiatowym należy uznać za błąd ustawodawcy.

Ustawa o samorządzie powiatowym nie określa, w jakim głosowaniu, tj. jawnym, imiennym czy tajnym, ma zostać podjęta uchwała rady powiatu w przedmiocie odwo-

łania zarządu powiatu. Wydaje się, że skoro ustawa nie odsyła wprost do konkretnego typu głosowania, zastosowanie znajdą tu ogólne przepisy ustawy o samorządzie powiatowym dotyczące sposobu głosowania nad uchwałami rady powiatu. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.p. uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Przepis art. 30a ust. 11 u.s.p. stanowi inaczej jedynie w kwestii większości 3/5 głosów ustawowego składu rady, które są potrzebne do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania zarządu powiatu. Skoro przepis ten nie przewiduje szczególnego sposobu głosowania nad tą uchwałą, powinna ona zostać podjęta, zgodnie z ogólną zasadą, w głosowaniu jawnym¹⁷.

3. Raport o stanie województwa

Zarząd województwa co roku do dnia 31 maja przedstawia sejmikowi województwa raport o stanie województwa. Raport obejmuje podsumowanie działalności zarządu województwa w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał sejmiku województwa i budżetu obywatelskiego. Sejmik województwa może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu.

Sejmik województwa rozpatruje raport, o którym mowa wyżej, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium. Raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie województwa przeprowadza się debatę. W debacie nad raportem o stanie województwa radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych.

Mogą również zabierać głos mieszkańcy województwa. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w trybie określonym w art. 34a ust. 6 u.s.w., składa do przewodniczącego sejmiku pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:

- w województwie do 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób;
- w województwie powyżej 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 1000 osób.

Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie województwa. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego sejmiku zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że sejmik postanowi o zwiększeniu tej liczby.

Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie województwa sejmik województwa przeprowadza głosowanie nad udzieleniem zarządowi województwa wotum zaufania.

Uchwałą o udzieleniu zarządowi województwa wotum zaufania sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi województwa wotum zaufania

¹⁷ Tak słusznie *ibidem*.

jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi województwa wotum zaufania.

Nieudzielenie przez sejmik województwa wotum zaufania zarządowi województwa jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu województwa z tej przyczyny na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania. Sejmik województwa może odwołać zarząd województwa większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym.

4. Różnice w regulacjach

Wszystkie powyższe uwagi dotyczące raportu o stanie gminy odnoszą się w równej mierze do raportów o stanie powiatu i województwa. W sposób odmienny uregulowano konsekwencje nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania w przypadku powiatów i województw. Wynika to z zastosowania pośredniego trybu wyboru organu wykonawczego w tych jednostkach.

Zgodnie z art. 30a ust. 10 u.s.p. nieudzielenie przez radę powiatu wotum zaufania zarządowi powiatu jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Inaczej niż w przypadku gminy do złożenia wniosku o odwołanie organu wykonawczego powiatu wystarczające jest jednokrotne podjęcie uchwały odmawiającej udzielenia wotum zaufania. Przewodniczący rady powiatu ma obowiązek uwzględnić w porządku obrad rady powiatu punkt dotyczący rozpatrzenia wniosku o odwołanie zarządu.

W myśl art. 30a ust. 11 u.s.p. rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z powodu nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady.

Powyższy przepis nie daje radzie powiatu możliwości odstąpienia od rozpatrzenia wniosku o odwołanie zarządu z powodu nieudzielenia mu wotum zaufania. Odwołanie zarządu pozostawione zostało jednak uznaniu rady powiatu.

Analogiczne uregulowania przewidziano w przepisach ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 34a u.s.w. nieudzielenie przez sejmik województwa wotum zaufania zarządowi województwa jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. W myśl art. 34a ust. 11 u.s.w. sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu województwa z powodu nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania. Sejmik województwa może odwołać zarząd województwa większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu jawnym.

W przypadku województwa do złożenia wniosku o odwołanie organu wykonawczego wystarczające jest jednokrotne podjęcie uchwały odmawiającej temu organowi udzielenia wotum zaufania. Podobnie jak w przypadku powiatów ustawodawca przewidział, że do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania zarządu województwa potrzebna jest kwalifikowana większość 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku. W art. 34a ust. 11 u.s.w. wprost określono natomiast, że głosowanie odbywa się w sposób jawny.

5. Koliduje trybów odwołania organu wykonawczego

Podczas jednej sesji organu uchwałodawczego muszą być podjęte zarówno uchwała o udzieleniu organowi wykonawczemu wotum zaufania, jak i o udzieleniu absolutorium. W związku z tym pojawiają się uzasadnione wątpliwości co do kolejności wdrożenia procedury zmierzającej do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta lub odwołania zarządu powiatu bądź województwa w sytuacji, gdy na tej samej sesji zostanie podjęta uchwała o nieudzieleniu organowi wykonawczemu wotum zaufania oraz uchwała o nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium. W omawianych przepisach brak regulacji, które uniemożliwiłyby równoczesne wdrożenie tych procedur¹⁸. A przecież przyczyny odwołania organu wykonawczego są w obu przypadkach inne. Natomiast w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organu gminy z powodu nieudzielenia wotum zaufania mogą skutkować nawet rozwiązaniem rady. Nie wydaje się uzasadnione, choć teoretycznie jest to możliwe, wdrażanie dwóch referendum w sprawie odwołania wójta. Decyzja w tym zakresie należała będzie do rady gminy.

Tego typu wątpliwości będą miały mniejszą wagę przy odwoływaniu zarządu powiatu bądź województwa. Zawsze bowiem decyzja w tym zakresie należy do organu uchwałodawczego.

6. Nadzór

Z uwagi na bardzo szerokie uregulowanie przez ustawodawcę przedmiotu raportu o stanie gminy, powiatu czy województwa, który w części dotyczy spraw finansowych (dotyczy bowiem budżetu obywatelskiego – o ile funkcjonuje on w danej JST), a w części innych realizowanych przez organ wykonawczy zadań, problematyczne może się okazać już samo określenie organu nadzoru właściwego do kontroli legalności uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu JST wotum zaufania. Należy postawić pytanie, który organ nadzoru – wojewodę czy regionalną izbę obrachunkową – uzna się za właściwy w tej sprawie. W praktyce zdaje się jednak, że to

¹⁸ Zwraca na to uwagę W. Witalec, *Raport o stanie jednostki samorządu...*, s. 18–19.

wojewoda, jako organ o ogólnych kompetencjach nadzorczych względem jednostek samorządu terytorialnego, będzie właściwy do oceny legalności uchwał podejmowanych w przedmiocie wotum zaufania.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, można się pokusić o refleksję natury ogólnej. Z założenia zmiany samorządowych ustaw ustrojowych miały na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania władzy samorządowej. Zdaniem projektodawców zmiany te miały realnie przyczynić się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego pochodzących z aktu wyboru oraz zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują. Tymczasem, nowe regulacje rodzą wiele wątpliwości i kolizji, które w praktyce niweczą szczytny cel stawiany przez ustawodawcę.

Literatura

- Bokiej-Karciarz M., Karciarz M., *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Pilarek-Słabikowska A., *Wielopłaszczyznowość konfliktów w samorządzie terytorialnym*, praca doktorska napisana pod kierunkiem B. Dolnickiego, obroniona na WPIA Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 15 października 2019 r.
- Rączka P., *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) [w:] Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Rokicka-Muraszewska K., *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Witalec W., *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 9.

Streszczenie

Bogdan Dolnicki

Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)

W 2018 r. wprowadzono nową instytucję – raport o stanie gminy, powiatu, województwa. Przedmiotem raportu ma być podsumowanie działalności organu wykonawczego jednostek samorządu

du terytorialnego. Raport stanowi pewnego rodzaju kompendium wiedzy o działaniach podejmowanych przez wójta, burmistrza czy prezydenta, zarząd powiatu bądź zarząd województwa. Dokument ten powinien zawierać ogólne i zwięzłe informacje na temat działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, a zwłaszcza w zakresie realizacji polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Przepisy ustaw samorządowych nie przesądzają jednak, jaki zakres przedmiotowy informacji o działalności organu wykonawczego powinien znaleźć się w raporcie. Regulacja ta budzi szereg kontrowersji i wątpliwości.

Summary

Bogdan Dolnicki

Report on the state of a municipality (district, voivodeship)

In 2018, a new institution was introduced – a report on the state of the municipality, district and voivodship. The report is supposed to summarize the activities of the executive bodies of local government units. It is a kind of compendium of knowledge about the activities undertaken by the mayor (president) of a municipality, district board or voivodship board. This document should contain general and concise information on the activities of the executive body in the previous year, in particular regarding the implementation of policies, programs and strategies, resolutions and the civic budget. The provisions of acts on local government do not prejudge, however, what scope of information on the activities of the executive body should be included in the report. This regulation raises a number of controversies and doubts.

Słowa kluczowe: raport o stanie gminy, raport o stanie powiatu, raport o stanie województwa, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego

Keywords: report on the state of a municipality, report on the state of a district, report on the state of a voivodship, executive body of the local government unit