

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.03>

dr hab. Magdalena GURDEK, prof. WSH

<https://orcid.org/0000-0002-4924-348X>

Wyższa Szkoła Humanitas

e-mail: magdalena.gurdek@humanitas.edu.pl

## Dopuszczalność podjęcia uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania

### Streszczenie

Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadzono do samorządu terytorialnego nową instytucję w postaci wotum zaufania. To właśnie ona stała się przedmiotem analizy niniejszego opracowania. O ile bowiem procedura podjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania nie wzbudza raczej kontrowersji, o tyle pojawia się już pytanie o to, czy istnieje możliwość podjęcia w tym samym trybie uchwały o treści przeciwnej, czyli o nieudzieleniu tego wotum. Jest to w dużej mierze wynikiem tego, że prawodawca w regulacjach dotyczących wotum zaufania dodatkowo przewidział – wzorowaną na rozwiązaniach funkcjonujących od lat w samorządzie, dotyczących procedury udzielania absolutorium – konstrukcję fikcji prawnej, ustanawiającą domniemanie, zgodnie z którym niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu. Przyjęcie takiej konstrukcji wywołuje dalsze wątpliwości, które Autorka poddaje wnikliwej analizie i stara się udzielić odpowiedzi na nurtujące pytania.

**Słowa kluczowe:** wotum zaufania, wójt, raport o stanie gminy, referendum w sprawie odwołania wójta.

### Wprowadzenie

Z dniem wejścia w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>1</sup>, nowelizującej Kodeks

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130) – dalej: ustawa nowelizująca.

wyborczy<sup>2</sup> i wszystkie trzy samorządowe ustawy ustrojowe<sup>3</sup>, pojawiła się w prawie samorządowym nowa instytucja w postaci wotum zaufania dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Do tej pory wotum zaufania przewidziane było w Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>4</sup> i odnosiło się jedynie do Rady Ministrów, stanowiąc formę sprawowanej nad nią przez Sejm kontroli. Zgodnie z przepisami Konstytucji RP wyrażenie tego wotum może przybrać jedną z dwóch form. Pierwsza z nich wiąże się obligatoryjnie z powołaniem rządu. Wówczas bowiem nowo powołana Rada Ministrów musi na wstępie uzyskać wotum zaufania Sejmu (art. 154 i 155). W tym celu premier, w ciągu 14 dni od dnia desygnowania go przez Prezydenta RP, przedstawia Sejmowi program działania swojego rządu z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Wotum to Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Druga forma tej instytucji znajduje natomiast zastosowanie w trakcie bieżącej działalności rządu i zależna jest od woli Prezesa Rady. Ten bowiem w każdej chwili może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o powtórne udzielenie rządowi wotum zaufania, gdy chce uzyskać większą aprobatę dla prowadzonej przez siebie polityki (art. 160). Wystąpienie z takim wnioskiem jest jednak ryzykowne. Nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów (czyli nieosiągnięcie w głosowaniu wymaganej ustawowo większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów do złożenia dymisji na ręce Prezydenta RP (art. 162 ust. 2 pkt 1). Dlatego też w praktyce premier korzysta z takiej możliwości w sytuacji, gdy opozycja głośno krytykuje działalność rządu, ale tylko wówczas, gdy wie, że może liczyć na większość głosów w Sejmie i niczym nie ryzykuje. Inaczej bowiem, z pewnością, nie zdecydowałby się na wystąpienie z takim wnioskiem<sup>5</sup>.

W Konstytucji RP, oprócz wotum zaufania, przewidziana została także instytucja będąca jego przeciwieństwem, a mianowicie wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie tego wotum jest już jednak narzędziem opozycji – a nie rządu – zmierzającej do jego odwołania<sup>6</sup>. Uchwała w tej sprawie może być podjęta przez Sejm

<sup>2</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Mowa tu o ustawach: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; dalej: u.s.g.); z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.; dalej: u.s.p.); z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.; dalej: u.s.w.).

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>5</sup> W historii III RP z wnioskiem takim premierzy występowali pięciokrotnie. W każdym z tych przypadków głosowanie zakończyło się pomyślnie dla rządu: 13.06.2003 r. (na wniosek L. Millera); 15.10.2004 r. (na wniosek M. Belki); 12.10.2012 r. (na wniosek D. Tuska); 25.06.2014 r. (na wniosek D. Tuska, po raz drugi); 12.12.2018 r. (na wniosek M. Morawieckiego).

<sup>6</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 169; R. Balicki, *Komentarz do art. 160 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 381.

wobec całej Rady Ministrów (art. 158), jak i poszczególnych ministrów (art. 159). Procedura uruchamiana jest na wniosek grupy posłów (przy spełnieniu kilku innych, istotnych warunków – tzw. konstruktywne wotum nieufności<sup>7</sup>). Wyrażenie wotum nieufności wobec Rady Ministrów skutkuje jednak (podobnie jak w przypadku nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania) złożeniem przez Prezesa Rady Ministrów dymisji rządu (art. 162 ust. 2 pkt 2), którą przyjmuje Prezydent RP (art. 162 ust. 3), powołując jednocześnie wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów. Wobec ministra zaś skutkuje jedynie odwołaniem jego samego.

Z uwagi na to, że w trakcie trwającej kadencji nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania, jak i wyrażenie przez niego wotum nieufności dla rządu skutkuje tym samym, wydawać się może, że te dwa rozwiązania odnoszą się, tak naprawdę, do jednej kwestii, z tym że pod głosowanie poddawane są uchwały o przeciwnej treści. Tymczasem są to dwie różne instytucje. Pomijając już to, że wyrażenie wotum zaufania następuje na wniosek premiera, zaś wotum nieufności na wniosek grupy posłów, to do podjęcia tych uchwał wymagane jest osiągnięcie różnej liczby głosów. Wotum zaufania następuje bowiem większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, która wynosi 460. W związku z tym kworum w tym przypadku wynosi 230 osób. Dlatego też do podjęcia uchwały konieczne jest, aby w obecności co najmniej takiej liczby osób głosujących uzyskać co najmniej o jeden głos więcej „za” niż „przeciw”, bez względu na liczbę osób „wstrzymujących się”. Może zatem zdarzyć się i taka sytuacja, że przy zachowaniu kworum „za” przyjęciem uchwały oddane zostaną zaledwie dwa głosy, a „przeciw” jeden. I odwrotnie, do nieuchwalenia wotum zaufania skutkującego dymisją rządu wystarczy, że „przeciwko” uchwale zagłosują dwie osoby, a „za” tylko jedna. Natomiast do wyrażenia wotum nieufności wymagana jest już większość ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że przy 460 posłach „za” musiałyby zagłosować co najmniej 231, w związku z czym przynajmniej tylu posłów musi być podczas tego głosowania obecnych.

Jak widać, różnice w liczbie koniecznych do uzyskania głosów są znaczące. Dlatego też złożenie dymisji rządu w związku z nieuchwaleniem wotum zaufania jest proste do uzyskania – jedynym warunkiem jest uczestnictwo w głosowaniu co najmniej 230 osób i oddanie co najmniej jednego głosu więcej „przeciwko” niż „za” (nawet jeżeli będą to minimalne liczby). Złożenie zaś dymisji w razie wyrażenia wotum nieufności wymaga co najmniej 231 głosów „za” przyjęciem uchwały tej treści. Ponadto sama istota tych dwóch instytucji jest zupełnie inna – nieuchwalenie bowiem uchwały o udzieleniu wotum zaufania dla Rady Mini-

---

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 158 ust. 1 Konstytucji RP Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.

strów oznacza brak poparcia (akceptacji) wyrażony wobec czegoś pozytywnego (zaufania dla rządu), zaś podjęcie uchwały o wyrażeniu wotum nieufności oznacza akceptację (poparcie) czegoś negatywnego (nieufności dla rządu), pomimo tego, że w jednym i w drugim przypadku skutek w postaci dymisji rządu jest ten sam.

Wracając do tytułowego zagadnienia badawczego, wskazać należy, że ustawodawca, uznając wotum zaufania za słuszną – w swojej istocie – formę kontroli nad organem wykonawczym, postanowił – przy uchwalaniu ustawy nowelizującej – że wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w odniesieniu do Rady Ministrów, wprowadzi je również do wszystkich trzech jednostek samorządowych, czym wzmocni pozycję organu stanowiącego – rzecz jasna uregulowane odmiennie od tego dotyczącego rządu, ale w swojej istocie tożsame. Co ważne jednak, legislator nie wyraził podobnego zapatrywania wobec instytucji wotum nieufności, w związku z czym nie została ona przeniesiona na grunt prawa samorządowego.

Przyjęcie takiego częściowego rozwiązania w zasadzie nie powinno rodzić jakichkolwiek kontrowersji, gdyby prawodawca w regulacjach dotyczących samorządowego wotum zaufania nie przewidział pewnego szczególnego rozwiązania. Wprowadził on bowiem dodatkowo – wzorowaną na rozwiązaniach funkcjonujących od lat w samorządzie, dotyczących procedury udzielania absolutorium – konstrukcję fikcji prawnej, ustanawiającą domniemanie, zgodnie z którym niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu (czyli uchwały o treści przeciwnej). To powoduje, że o ile sama procedura podjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania organowi wykonawczemu jednostki samorządowej raczej nie rodzi problemów, o tyle pojawia się pytanie o to, czy w sytuacji niewprowadzenia wotum nieufności (stanowiącego odrębną instytucję o charakterze przeciwnym), przy jednoczesnym przyjęciu wspomnianej konstrukcji fikcji prawnej, istnieje możliwość podjęcia w tym samym trybie uchwały o treści przeciwnej, czyli o nieudzieleniu tego wotum (czego, właśnie z uwagi na istnienie instytucji wotum nieufności, nie robi się już w odniesieniu do wotum zaufania wyrażanego rządowi). Czy zatem głosowanie nad uchwałą tej treści jest w ogóle możliwe, a jeżeli tak, to jaką większością powinna być ona podjęta? Czy taką uchwałą można byłoby uznać za odpowiednik instytucji wotum nieufności wyrażanej wobec rządu, która w końcu przeprowadzana jest w odrębnej procedurze niż wotum zaufania? Czy domniemywane w samorządzie terytorialnym „niepodjęcie” uchwały wymaga osiągnięcia podczas głosowania nad uchwałą o udzieleniu wotum zaufania jakiejś szczególnej większości, czy też wystarczającym jest, żeby za uchwałą w tej sprawie nie została osiągnięta ustawowo wymagana bezwzględna większość ustawowego składu rady?

Niniejsze opracowanie stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na te i inne rodzące się podczas prowadzonych rozważań pytania. Z uwagi jednak na to, że wotum zaufania wprowadzone zostało do wszystkich trzech jednostek samorządowych, a regulacje prawne w tym zakresie są w zasadzie (poza jednym wy-

jątkiem)<sup>8</sup> tożsame (art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w.), analizie poddana zostanie jedynie instytucja wotum zaufania wyrażanego wójtowi. Rozważania te jednak odnieść można analogicznie również do zarządu powiatu i zarządu województwa.

## 1. Wotum zaufania a absolutorium

Dotychczas organ stanowiący, sprawując nad organem wykonawczym kontrolę, podejmował jedynie uchwałę w sprawie absolutorium, ale ta, jak wiadomo, stanowi wyraz akceptacji lub jej braku wyłącznie dla wykonania przez wójta budżetu w poprzednim roku kalendarzowym. Żadne inne okoliczności nie mogą być brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w tej sprawie. Dlatego też zastrzeżenia odnoszące się do całokształtu pracy wójta nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia mu absolutorium z tytułu wykonania budżetu<sup>9</sup>. Mogły one jedynie – do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, wprowadzającej instytucję wotum zaufania – stanowić uzasadnienie dla podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium (art. 28b u.s.g.)<sup>10</sup>.

W obecnym stanie prawnym, w którym nowo wprowadzone wotum zaufania stanowi wyraz oceny całej działalności wójta w roku poprzednim, przedstawionej w raporcie o stanie gminy<sup>11</sup>, który organ wykonawczy ma obowiązek przedłożyć

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 28aa ust. 10 u.s.g. w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Z kolei w powiecie i województwie już jednokrotne nieudzielenie przez radę powiatu/sejmik województwa wotum zaufania zarządowi powiatu/województwa jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu (art. 30a ust. 10 u.s.p., art. 34a ust. 10 u.s.w.).

<sup>9</sup> Uchwała RIO z 16 maja 1996 r., 108/96, OSS 1997, z. 2, poz. 61; zob. także wyrok NSA z 26 października 2000 r., SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64; uchwałę RIO z 7 czerwca 1995 r., 216/96, OSS 1996, z. 3, poz. 99.

<sup>10</sup> Rada gminy niechętnie jednak podejmowała taką uchwałę z uwagi na treść art. 67 ust. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.) – szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów i świadomość jego znaczenia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 157–182; tegoż, *Referendum w sprawie odwołania wójta w związku z nieudzieleniem mu wotum zaufania w kontekście art. 67 ustawy o referendum lokalnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, z. 2, s. 95–107; P. Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 20; K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 5; E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 28.

<sup>11</sup> Szerzej na temat raportu zob. R.P. Krawczyk, *Raport o stanie gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6, s. 6–16; W. Baranowska-Zajac, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako*

radzie do 31.05 – zastrzeżenia te mogą, a nawet powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w tej sprawie. Raport ten bowiem, zgodnie z art. 28aa ust. 2 u.s.g., obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Jego zakres przedmiotowy jest zatem znacznie szerszy od sprawozdań, które stanowią podstawę do podjęcia uchwały w przedmiocie udzielenia absolutorium.

Same uchwały już jednak, w kwestii absolutorium i wotum zaufania, podejmuje się taką samą bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Zatem instytucje te z założenia są do siebie podobne, tyle tylko, że każda z nich służy do oceny innego zakresu działalności organu wykonawczego. Na tym w zasadzie podobieństwa tych rozwiązań się kończą. W procedurze podejmowania uchwał w tych sprawach widoczne są bowiem znaczące różnice. O ile w odniesieniu do uchwały absolutoryjnej ustawodawca postanawia ogólnie, że rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium (art. 28a ust. 2 u.s.g.), o tyle w odniesieniu do wotum zaufania prawodawca stanowi już wprost, że rada przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania, i w związku z tym podejmuje uchwałę o udzieleniu wotum zaufania (art. 28aa ust. 9 u.s.g.). A to oznacza, że w odniesieniu do uchwały absolutoryjnej to rada, a dokładniej jej komisja rewizyjna, sama przesądza o treści uchwały, wybierając, czy poddaje pod głosowanie uchwałę o udzieleniu absolutorium, czy też uchwałę o treści przeciwnej. Natomiast jeżeli chodzi o wotum zaufania, to wydaje się, że w art. 28aa ust. 9 u.s.g. ustawodawca narzuca radzie treść uchwały w tej sprawie, przesądając z góry, że ma to być uchwała o udzieleniu wotum zaufania. Co prawda, na co należy w tym miejscu zwrócić uwagę, w myśl nowo dodanego – wraz z art. 28aa u.s.g. – art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. A to może oznaczać, że wbrew temu, co wynika z treści art. 28aa ust. 9 u.s.g., legislator być może dopuszcza jednak możliwość podejmowania przez radę uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, ale do tego zagadnienia powrócę w dalszej części opracowania.

---

*instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 7–16; M. Karciarz, Raport o stanie j.s.t. – istota, zakres i przygotowanie. Komentarz praktyczny, Lex/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470102030/karciaz-mateusz-raport-o-stanie-jst-istota-zakres-i-przygotowanie?cm=URELATIONS> [dostęp: 6.02.2020]; tenże, Raport o stanie j.s.t. – udział mieszkańców j.s.t., Komentarz praktyczny, Lex/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470102007/karciaz-mateusz-raport-o-stanie-jst-udzial-mieszkancow-jst?cm=URELATIONS> [dostęp: 7.02.2020]; Raport o stanie gminy – założenia, oprac. Związek Miast Polskich, [http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2524/Raport\\_o\\_stanie\\_gminy\\_-\\_za\\_o\\_enia\\_ZMP.pdf](http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2524/Raport_o_stanie_gminy_-_za_o_enia_ZMP.pdf) [dostęp: 6.02.2020].*

## 2. Konstrukcja fikcji prawnej – formuła odwrócona

Wracając jednak do treści art. 28aa ust. 9 u.s.g., pamiętać należy, że w zdaniu trzecim tego przepisu ustawodawca wprowadził wspomnianą już konstrukcję fikcji prawnej, zgodnie z którą niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. Rozwiązanie to wzorowane było na przewidzianej w art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. konstrukcji fikcji prawnej, wprowadzającej domniemanie, zgodnie z którym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium<sup>12</sup>. Fikcja ta

posługuje się instytucją tzw. formuły odwróconej [odrzucenie w kwestii X (udzielenie absolutorium) jest zarazem przyjęciem w kwestii Y (nieudzielenie absolutorium)] odnoszącej się do treści czynności prawnej<sup>13</sup>.

## 3. Głosowanie uchwały o udzieleniu wotum zaufania

Zgodnie z art. 28aa ust. 9 u.s.g., uchwałę o treści (wydaje się) narzuconej przez legislatora, czyli jedynie o udzieleniu wójtowi wotum zaufania, rada gminy podejmuje po zakończeniu debaty przeprowadzanej nad złożonym przez wójta raportem o stanie gminy. Wotum zaufania rada gminy uchwała bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Zatem ustalenie tego, czy uchwała została podjęta, czy też nie, jest w miarę proste. Jeżeli za uchwałą tą opowiedziała się wymagana ustawowo większość, to – rzecz jasna – została ona podjęta. Jeżeli jednak większości tej nie udało się uzyskać, to uchwały nie podjęto (w odniesieniu do głosowania dotyczącego wotum zaufania dla rządu prawodawca posługuje się sformułowaniem „nieuchwalenia” przez Sejm wotum zaufania). A to oznacza – zgodnie z dalszą częścią art. 28aa ust. 9 u.s.g. – że w takim przypadku ustawodawca nakazuje przyjąć, że podjęta została uchwała o treści przeciwnej, czyli o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. Wprowadzenie takiego mechanizmu fikcji prawnej oznacza, że aby wójt uzyskał wotum zaufania, bezwzględna większość członków w radzie musi być w pełni przekonana o tym, że zasługuje on na wyrażenie aprobaty, czyli np. w radzie 15-osobowej co najmniej 8 radnych musiałyby oddać głos na „tak”. Jeżeli bowiem w takiej radzie „za” opowiedziałyby się mniej niż 8 osób, np. 7, a reszta nawet w całości wstrzymałaby się od głosu, przy ani jednym głosie „przeciw”, to wójt i tak nie uzyskałby wotum zaufania,

<sup>12</sup> Zob. szerzej na ten temat: M. Gurdek, *Odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium zarządowi powiatu i województwa – głos w wieloletniej dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, t. 19, nr specjalny, s. 237–263.

<sup>13</sup> P. Dobosz, *Komentarz do art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, teza 10*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 144–145.

bo uchwała nie zostałaaby podjęta, a tym samym byłoby to – z uwagi na obowiązywanie fikcji prawnej – równoznaczne z podjęciem uchwały o treści przeciwnej. Zatem osoby niepewne, nieprzekonane o słuszności przyjmowania uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania lub niemające zdania w tej sprawie, przy takiej konstrukcji prawej, traktowane są na równi z osobami absolutnie przeciwnymi. A to wypacza sens głosowania bezwzględną większością głosów, głosy bowiem wstrzymujące się mają znaczenie głosów przeciwnych jego udzieleniu. Tymczasem istota wstrzymania się od głosu polega na zawieszeniu podjęcia decyzji, a zatem głosy te nie powinny być w ogóle brane pod uwagę. Istota ta zostaje w pełni zrealizowana w przypadku głosowania większością zwykłą<sup>14</sup>, a w analizowanym przypadku dodatkowo jej sens wypacza jeszcze konstrukcja fikcji prawnej. Pomijając jednak tę kwestię, nie byłoby w tym – w sumie – nic szczególnego, gdyby nieudzielenie wotum zaufania nie pociągało za sobą konsekwencji. Tymczasem zgodnie z art. 28aa ust. 10 u.s.g. w razie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. A zatem każde nieudzielenie wotum zaufania ma istotne znaczenie. Z treści art. 28aa ust. 9 u.s.g. wynika jednak, że przed skutkiem przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta może go uchronić jedynie poparcie jego działalności przez bezwzględną większość ustawowego składu rady.

#### 4. Głosowanie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania

Podstawowe pytanie, jakie nasuwa się w tej kwestii, dotyczy tego, czy podjęcie uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania jest w ogóle dopuszczalne. W art. 28aa ust. 9 u.s.g. prawodawca wskazał bowiem jedynie, że po zakończonej debacie nad raportem gminy rada przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Nie ma więc mowy tutaj o możliwości podjęcia uchwały o treści przeciwnej, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do absolutorium, gdzie możliwe jest również podjęcie uchwały o jego nieudzieleniu bezwzględną większością ustawowego składu rady, co oznacza wyrażenie aprobaty dla negatywnej oceny wykonania budżetu przez wójta.

Możliwość podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania można byłoby ewentualnie rozpatrywać w kontekście art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie raportu o stanie

---

<sup>14</sup> Na problem znaczenia głosów wstrzymujących się zwraca uwagę w odniesieniu do uchwały w sprawie absolutorium W. Jakson, *Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – postulaty de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja” 2012, t. 2, nr 1, s. 183.



gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Można by zatem przyjąć, że dopuszczalne jest także podjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, jednakże już tylko, zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g., większością zwykłą w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, która przewidziana jest co do zasady do wszelkich uchwał rady, poza wyjątkami uregulowanymi w przepisach szczególnych (art. 14 ust. 1 u.s.g.). Skoro jednak o tego rodzaju uchwale (tj. o nieudzieleniu wotum zaufania) nie ma mowy w przepisie szczególnym, (czyli w art. 28aa ust. 9 u.s.g.) to do jej podjęcia wymagana byłaby jedynie większość zwykła. To jednak, przy uwzględnieniu obowiązującej konstrukcji formuły odwróconej, oznaczałoby, że nieudzielenie wotum zaufania w wyniku głosowania uchwały tej treści mogłoby – pomimo konieczności uzyskania tylko zwykłej większości głosów – okazać się trudniejsze niż nieudzielenie go wskutek niepodjęcia uchwały o jego udzieleniu. Do podjęcia bowiem uchwały o nieudzieleniu wotum konieczne byłoby zachowanie kworum i uzyskanie o co najmniej jeden głos więcej „za” nieudzieleniem niż „przeciw”. Tymczasem samo nieuzyskanie bezwzględnej większości głosów „za” udzieleniem wotum zaufania wystarczałoby do przyjęcia, że podjęta została uchwała o nieudzieleniu tego wotum. A przecież brak tej bezwzględnej większości „za” nie oznacza wcale, że reszta (czyli tym samym więcej) głosów była „przeciw” – większość pozostałych radnych, a może nawet i wszyscy, mogli jedynie „wstrzymać się” od głosu.

Przyjęcie zatem możliwości podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania pozwałoby na swobodne manipulowanie wynikami głosowania. Wystarczyłoby bowiem, że w gminie, w której istniałaby niepewna sytuacja z uwagi na to, że wójta popiera niewielka liczba radnych, a większość nie tyle jest przeciw, ile ma mieszane uczucia co do jego działalności, łatwiej byłoby go ochronić przed nieudzieleniem mu wotum zaufania, poddając pod głosowanie uchwałę o jego nieudzieleniu (wiedząc, że większość osób wstrzyma się od głosu, a „przeciw” zagłosuje jednak co najmniej o 1 osobę więcej niż osób głosujących „za”), niż gdyby rada miała głosować w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania (bo na uzyskanie bezwzględnej większości poparcia w takiej sytuacji nie byłoby co liczyć).

Z drugiej jednak strony, można byłoby także założyć, że przy rozpatrywaniu raportu o stanie gminy dopuszczalne jest jednak tylko, zgodnie z art. 28aa ust. 9 u.s.g., głosowanie uchwały o udzieleniu wotum zaufania, a podjęcie uchwały o treści przeciwnej, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., byłoby już tylko wynikiem zastosowania domniemania wynikającego z niepodjęcia uchwały, o której mowa w art. 28aa ust. 9 u.s.g. – i tylko w taki sposób należałoby interpretować podjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, o której jest mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4a. W końcu przecież w przepisie tym nie ma mowy o głosowaniu nad uchwałą o nieudzieleniu wotum zaufania, a jedynie o podjęciu uchwały tej treści, zaś konstrukcja fikcji prawnej zamieszczona w art. 28aa ust. 9

u.s.g. oparta jest właśnie na domniemaniu podjęcia uchwały o treści przeciwnej, co z kolei zgodne jest z treścią art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.

W literaturze przedmiotu znaleźć można jednak inny pogląd w tej sprawie. Otóż, zdaniem M. Karciarza:

W świetle obecnie obowiązującego prawa dopuszczalne jest również poddanie pod głosowanie przygotowanego projektu uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania<sup>15</sup>.

W ocenie tego Autora –

Analogicznie jak w przypadku uchwały w sprawie absolutorium, uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania podejmowana jest przez radę gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

Autor ten zwraca jednak uwagę na to, że uwzględniając treść przepisu art. 28aa ust. 9 zd. 3 u.s.g., należy liczyć się z tym, że niepodjęcie takiej uchwały będzie równoznaczne z udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Jego zdaniem –

wynika to a contrario z przywołanego przepisu. Tym samym jeśli przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania eliminuje problem konieczności powtórnego głosowania w przypadku nieprzyjęcia poddanego pod głosowanie projektu uchwały, o tyle rozwiązanie to może prowadzić niekiedy do nie tyle niespodziewanych, ile wręcz niechcianych rezultatów<sup>16</sup>.

Przedstawiony powyżej pogląd M. Karciarza nie jest jednak odosobniony. Na podobnym stanowisku stoi bowiem także W. Baranowska-Zajac, która z kolei, odwołując się do poglądów Cz. Martysza<sup>17</sup>, również dopuszcza poddanie pod głosowanie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania. Zdaniem tych Autorów bowiem zgodnie z art. 28aa ust. 9 u.s.g.

po zakończeniu debaty powinna być podjęta uchwała w sprawie<sup>18</sup> 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 konieczność ponownego głosowania w przypadku, gdyby

<sup>15</sup> M. Karciarz, *Raport o stanie j.s.t. – rozpatrzenie i głosowanie nad wotum zaufania, teza 4, Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470101946/karciaz-mateusz-raport-o-stanie-jst-rozpatrzenie-i-glosowanie-nad-wotum-zaufania?cm=URELATIONS> [dostęp: 9.02.2020].

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 539–540.

<sup>18</sup> Mimo że w treści art. 28aa ust. 9 u.s.g. nie ma tego określenia – mowa jest tylko o głosowaniu nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania i o uchwale o udzieleniu wójtowi wotum zaufania.

uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania nie uzyskała wymaganej większości głosów, wskutek np. przewagi głosów wstrzymujących się<sup>19</sup>.

Moim zdaniem poglądy te nie zasługują na akceptację. Po pierwsze, w art. 28aa u.s.g. nie ma mowy w ogóle o uchwale o nieudzieleniu wotum zaufania, w związku z czym, jeżeli w ogóle miałyby być ona dopuszczalna, to jedynie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. Wówczas jednak musiałyby być podejmowana zwykłą większością głosów, a nie bezwzględną, która wskazana jest w art. 28aa ust. 9 u.s.g. jako wyjątek właściwy wyłącznie uchwale o udzieleniu wotum zaufania. Po drugie, niedopuszczalne jest wyciąganie – w drodze analogii do rozwiązań przyjętych w kwestii absolutorium – wniosku, że możliwe jest podjęcie zarówno uchwały o udzieleniu, jak i o nieudzieleniu wotum zaufania, i to w obydwu przypadkach przy zachowaniu bezwzględnej większości ustawowego składu rady. Po trzecie, niewłaściwym jest także konstruowanie wniosku *a contrario*, w myśl którego niepodjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania miałyby być równoznaczne z podjęciem uchwały o jego udzieleniu – aczkolwiek wnioski ten nie rodzi negatywnych konsekwencji, gdyż udzielenie wotum zaufania nie wywołuje żadnych skutków. Zatem bez względu na to, czy uznano by w tym przypadku kwestię wotum za nierozstrzygniętą (tak jak – moim zdaniem – należałoby przyjąć) z uwagi na to, że nie udało się podjąć uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, czy też uznano by przy zastosowaniu *a contrario* formuły odwróconej, że wotum to zostało udzielone, to z praktycznego punktu widzenia nie ma to żadnego znaczenia. Po czwarte, przyjęcie, że dopuszczalne jest podjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania i to bezwzględną większością ustawowego składu rady, przy obowiązującej konstrukcji fikcji prawnej, zgodnie z którą niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jej nieudzieleniu, prowadziłoby do daleko idącej nierównorzędności i niesprawiedliwości. Uzyskanie bowiem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w efekcie niepodjęcia uchwały o jego udzieleniu byłoby zdecydowanie prostsze, niż gdyby pod głosowanie poddana została uchwała o nieudzieleniu tego wotum wymagająca uzyskania bezwzględnej większości głosów. I odwrotnie, dopuszczenie formuły odwróconej w stosunku do niepodjętej uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania mogłoby w bardzo prosty sposób doprowadzić do podjęcia uchwały o jego udzieleniu, a przecież prawodawca wyraźnie wskazuje w art. 28aa ust. 9 u.s.g., że wójta przed tym uchronić może jedynie poparcie jego działalności przez bezwzględną większość ustawowego składu rady. Dlatego też wydaje się, że uwzględniając racjonalność legislatora, ani uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania podejmowana bezwzględną większością, ani konstrukcja fikcji prawnej stosowana *a contrario* w odniesieniu do uchwały tej treści – nie jest dopuszczalna. Prawdą jest, że dzięki niej kwestia wotum zaufania zawsze byłaby rozstrzygnięta, ale przecież w końcu ustawodawca w podobnym przypadku (tj. w odniesieniu do uchwały

<sup>19</sup> W. Baranowska-Zajac, dz. cyt., s. 7–16.

absolutoryjnej) dopuszcza możliwość nierozstrzygnięcia tej kwestii – w gminie zarówno w razie poddania pod głosowanie uchwały o udzieleniu (od roku 2002, kiedy to zrezygnował z konstrukcji fikcji prawnej), jak i o nieudzieleniu absolutorium, zaś w powiecie i w województwie jedynie w przypadku tej drugiej.

Ponadto, patrząc na ten problem przez pryzmat rozwiązań systemowych, procedura dotycząca wotum zaufania udzielanego organowi wykonawczemu gminy przypomina procedurę wyrażania wotum zaufania dla rządu, w której nieuchwalenie wotum zaufania oznacza konieczność złożenia przez Prezesa Rady Ministrów dymisji. Z nieuchwaleniem takim mamy do czynienia wówczas (o czym była już mowa), gdy za wotum zaufania nie oddano ustawowo wymaganej większości głosów, bez względu na to, jak rozłoży się reszta głosów. Czyli inaczej mówiąc, „nieuchwalenie wotum zaufania” dla rządu oznacza dokładnie to samo, co „niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania”, chociaż prawodawca w tym przypadku uznaje je za równoznaczne z podjęciem uchwały o treści przeciwnej, czego nie robi już jednak w odniesieniu do wotum zaufania wyrażanego dla rządu. Tam bowiem skutki od razu łączy z nieuchwaleniem tego wotum. W ustawach samorządowych skutki wiąże natomiast z podjęciem uchwały o treści przeciwnej, której przyjęcie domniemywa się z samego faktu niepodjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania. W zasadzie brak przyjęcia takiej fikcji pozostaje bez znaczenia, bo czy prawodawca nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla rządu uznałby za równoznaczne z przyjęciem uchwały o niewyrażeniu wotum zaufania, czy też nie, nie miałyby to żadnego wpływu na nic i nadal oznaczałoby brak akceptacji dla wyrażenia pozytywnego stosunku dla rządu, czyli zaufania. Tak samo mógł postąpić w ustawach samorządowych, wskazując od razu w art. 28aa ust. 10 u.s.g., że niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania w dwóch kolejnych latach uprawnia radę gminy do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, bez wprowadzania konstrukcji fikcji prawnej, która rodzi pokusę przyjęcia, jakoby w takim razie możliwe było także poddanie od razu pod głosowanie także uchwały o treści przeciwnej. Być może właśnie dzięki temu, że w rozwiązaniach konstytucyjnych nie zastosowano formuły odwróconej, nikt nie wnioskuje *per analogiam*, że możliwe jest także podjęcie uchwały o treści przeciwnej, czyli o nieudzieleniu (niewyrażeniu) wotum zaufania, i to w dodatku tą samą większością, która obowiązuje przy wyrażaniu wotum zaufania. Do okazania dezaprobaty Sejmu dla działalności rządu służy odrębna instytucja w postaci wyrażenia wotum nieufności, podejmowana inną większością i na wniosek posłów, aczkolwiek jest ona rozumiana również jako wyrażenie braku zaufania do tej działalności<sup>20</sup>. Prawodawca, wprowadzając wotum zaufania do ustaw samorządowych, nie wprowadził jednak i takiego rozwiązania. Zapewne z tego powodu, że wotum zaufania dla wójta ma bardziej przypominać wotum udzielane na wniosek premiera w trakcie trwającej

<sup>20</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wotum\\_nieufno%C5%9Bci](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wotum_nieufno%C5%9Bci) [dostęp: 10.02.2020].

kadencji, aczkolwiek w tym przypadku ma ono być wyrażane cyklicznie, po zakończeniu każdego kolejnego roku kalendarzowego i przedłożeniu przez wójta raportu o stanie, w jakim dzięki jego działalności w minionym roku znajduje się gmina. Natomiast swoistego rodzaju wotum nieufności, możliwym do wyrażenia w każdym czasie, oznaczającym brak zaufania rady gminy do wójta i jej deaprobata dla jego działalności, stanowi możliwość podjęcia przez radę na podstawie art. 28b u.s.g. uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania. Uchwałę taką rada gminy podejmuje na wniosek co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady<sup>21</sup>.

## Podsumowanie

Wprowadzone do samorządów wotum zaufania, wzorowane na podobnym, uregulowanym w Konstytucji, znajdującym od dawna zastosowanie do Rady Ministrów, pełni jednak odmienną funkcję. O ile bowiem wotum wyrażane rządowi przy powołaniu stanowi pewnego rodzaju kredyt zaufania, jakiego mu udziela Sejm, zaś wotum wyrażone w dowolnym czasie na wniosek premiera stanowi wzmocnienie pozycji rządu w niepewnej sytuacji i wobec krytyki opozycji, o tyle wotum wyrażane organowi wykonawczemu jednostki samorządowej co roku, po zapoznaniu się przez organ stanowiący z raportem o stanie danej jednostki, stanowi wyraz oceny dokonanej z przeprowadzonej kontroli na tym raporcie.

Rekapitułując całość rozważań, wnioskować należy, że – w myśl art. 28aa ust. 9 u.s.g. – możliwe jest poddanie pod głosowanie tylko uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania, do podjęcia której wymagana jest bezwzględna większość ustawowego składu rady. Niepodjęcie tej uchwały następuje już w razie niezyskania wymaganej większości, bez względu na to, ile głosów zostanie oddanych „przeciwko”. Prawodawca bowiem wyraźnie w tym przepisie wskazuje, że do przyjęcia, jakoby podjęta została uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania, wystarczy, że poddana pod głosowanie uchwała nie zostanie podjęta, a nie – odrzucona<sup>22</sup>, tak jak to ma miejsce w konstrukcji fikcji prawnej wprowadzonej w powiecie i w województwie w stosunku do instytucji absolutorium. Zatem

<sup>21</sup> W powiecie i w województwie swego rodzaju wotum nieufności stanowi możliwość odwołania w każdym czasie starosty/marszałka z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania zarządowi jedynie na wniosek co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady (art. 31 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.w.), przy czym odwołanie starosty/marszałka jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu/województwa (art. 31 ust. 4 u.s.p. i art. 37 ust. 4 u.s.w.).

<sup>22</sup> Moim zdaniem termin „niepodjęcie” nie jest bowiem tożsamy z terminem „odrzucenie”. Zagadnienie to poddałam szczegółowej analizie w opracowaniu: M. Gurdek, *Odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium...*

przed nieudzieleniem wotum zaufania rodzącym skutki prawne (w powiecie i województwie już po jednokrotnym jego nieudzieleniu, w gminie zaś w dwóch kolejnych latach) organ wykonawczy uchronić może tylko oddanie głosu „za” jego udzieleniem – przez bezwzględną większość ustawowego składu rady.

Natomiast gdyby nawet przyjąć, że możliwe jest poddanie pod głosowanie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, to do jej podjęcia wymagana byłaby już tylko większość zwykła, o której mowa w art. 14 u.s.g., czyli zgodnie z obowiązującą zasadą (skoro w żadnym przepisie nie ma mowy o jakichś szczególnych warunkach jej podejmowania). Uzyskanie takiej uchwały byłoby jednak zdecydowanie trudniejsze niż przyjęcie, jakoby została ona podjęta wskutek nieuzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady oddanych za uchwałą o udzieleniu tego wotum.

## Bibliografia

### Literatura

- Balicki R., *Komentarz do art. 160 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.
- Baranowska-Zajac W., *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4.
- Chmielnicki P., *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Dobosz P., *Komentarz do art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, teza 10*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Gurdek M., *Odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium zarządowi powiatu i województwa – głos w wieloletniej dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, t. 19, nr specjalny.
- Gurdek M., *Referendum w sprawie odwołania wójta w związku z nieudzieleniem mu wotum zaufania w kontekście art. 67 ustawy o referendum lokalnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, z. 2.
- Gurdek M., *Udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów i świadomość jego znaczenia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
- Jakson W., *Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – postulaty de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja” 2012, t. 2, nr 1.

- Krawczyk R.P., *Raport o stanie gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6.
- Martysz C., *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Olejniczak-Szałowska E., *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Podgórski K., *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.

### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. 1319 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 55).

### **Orzecznictwo**

- Uchwała RIO z dnia 16 maja 1996 roku, 108/96, OSS 1997, z. 2, poz. 61.
- Uchwała RIO z dnia 7 czerwca 1995 roku, 216/96, OSS 1996, z. 3, poz. 99.
- Wyrok NSA z dnia 26 października 2000 roku, SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64.

### **Netografia**

- [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wotum\\_nieufno%C5%9Bci](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wotum_nieufno%C5%9Bci) [dostęp: 10.02.2020].
- Karciarz M., *Raport o stanie j.s.t. – istota, zakres i przygotowanie. Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470102030/karciarz-mateusz-raport-o-stanie-jst-istota-zakres-i-przygotowanie?cm=URLATIONS> [dostęp: 6.02.2020].
- Karciarz M., *Raport o stanie j.s.t. – rozpatrzenie i głosowanie nad wotum zaufania. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publica->

tion/470101946/karciaz-mateusz-raport-o-stanie-jst-rozpatrzenie-i-glosowanie-nad-wotum-zaufania?cm=URELATIONS [dostęp: 9.02.2020].

Karciaz M., *Raport o stanie j.s.t. – udział mieszkańców j.s.t., Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470102007/karciaz-mateusz-raport-o-stanie-jst-udzial-mieszkanow-jst?cm=URELATIONS> [dostęp: 7.02.2020].

*Raport o stanie gminy – założenia*, oprac. Związek Miast Polskich, [http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2524/Raport\\_o\\_stanie\\_gminy\\_-\\_za\\_o\\_enia\\_ZMP.pdf](http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2524/Raport_o_stanie_gminy_-_za_o_enia_ZMP.pdf) [dostęp: 6.02.2020].

## **Admissibility of adopting a resolution not to grant a vote of confidence to the commune head**

### **Abstract**

By the Act of 11 January 2018 amending certain acts in order to increase the participation of citizens in the process of selecting, functioning and controlling certain public bodies, a new institution was introduced to local government in the form of a vote of confidence. It was she who became the subject of the analysis of this study. While the procedure of adopting a resolution on granting a vote of confidence does not arouse controversy, the question arises whether it is possible to pass a resolution with the opposite content in the same procedure, i.e. not to pass the vote? This is largely the result of the fact that the legislator, in the regulations concerning the vote of confidence, additionally provided for the construction of a legal fiction, modeled on the solutions that had been operating for years in the local government, regarding the discharge procedure, establishing the presumption that failure to adopt a resolution on granting a vote of confidence to the tantamount to adopting a resolution not to grant it. Adopting such a structure raises further doubts which the author submits to a thorough analysis and tries to answer the bothering questions.

**Keywords:** vote of confidence, commune head, report on the state of the commune, referendum on dismissal of the commune head.