



RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP - 0724 - 7298/08/EW

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2008 roku

*W. J. J. W. R.*  
SEKRETARIAT  
Biura Frac Senackich

Wpłynęło dn. 18.08.08  
nr. 6074 podpis *[Signature]*

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 19.08.08

nr. 4901 podpis *[Signature]*

Pan

Bogdan BORUSEWICZ

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

*nanowemu panie mamo*

W nawiązaniu do pisma z dnia 16 lipca 2008 roku (sygn. BPS/DSK-043-643/08) przekazującego oświadczenie Senatora RP Pani Małgorzaty Adamczyk złożonego podczas 15. posiedzenia Senatu RP w dniu 11 lipca 2008 roku w sprawie *umożliwienia wójtowi złożenia wyjaśnień przed podjęciem decyzji przewodniczącego rady o przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie odwołania wójta*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o *samorządzie gminnym* (t.j.: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, w szczególności uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (art. 18 ust. 1 i 2 pkt 4) . Art. 18a ust. 1 ww. ustawy przyznaje radzie gminy, poprzez powołaną w tym celu komisję rewizyjną, prawo do kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Podczas sesji każda z osób biorących udział w jej obradach (np. wójt gminy, skarbnik, sekretarz, pracownicy urzędu gminy, kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych, radni oraz zaproszeni goście) może czynnie uczestniczyć w obradach poprzez składanie interpelacji i wniosków, zadawanie pytań czy wypowiedzianie tzw. wolnych głosów.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy organem wykonawczym gminy jest wójt, do zadań którego należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa, w tym w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, gospodarowanie mieniem komunalnym oraz wykonywanie budżetu. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 1, 2 pkt 1 i 3-4 oraz ust. 3 ustawy o *samorządzie gminnym*). Do zadań wójta należy także kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 31).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o *bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.) wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Podkreślenia wymaga, (zobacz np. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Praca zbiorowa pod

redakcją P. Chmielnickiego, wyd. LexisNexis 2004 r.), iż wprowadzenie wyboru wójta w głosowaniu powszechnym oznacza nadanie mu silnej pozycji ustrojowej i w związku z tym odwołanie go może nastąpić tylko w drodze referendum lub przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody, jako organu nadzoru nad samorządem terytorialnym, jednakże pod warunkiem wystąpienia okoliczności przewidzianych w art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw). Tym samym rada gminy nie może odwołać organu wykonawczego gminy, a może jedynie wystąpić z inicjatywą odwołania wójta w drodze referendum.

~~Realizacją powyższej zasady jest art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjętej po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Przed podjęciem uchwały dotyczącej udzielenia wójtowi absolutorium, rada gminy zapoznaje się z opinią komisji rewizyjnej z wykonania budżetu gminy i zaopiniowanym przez regionalną izbę obrachunkową wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi.~~

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jedyną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Zastrzeżenia odnoszące się do całokształtu pracy wójta nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia mu absolutorium z tytułu wykonania budżetu (uchwała RIO z dnia 16 maja 1996 roku o sygn. 108/96 OSS 1997, nr 2, poz. 61).

Instytucja absolutorium jest wyłącznie wyrazem oceny poprawności wykonania przez wójta budżetu gminy na podstawie sporządzonego przez wójta i przedstawionego radzie sprawozdania z działalności finansowej (uchwała RIO z dnia 7 czerwca 1995 roku o sygn. 818/95, OSS 1995, nr 4, poz. 149). Absolutorium zatem nie może służyć do dokonania oceny wójta z przyczyn innych niż budżetowe (uchwała RIO z dnia 15 maja 1996 roku o sygn. 216/96, OSS 1996, nr 3, poz. 99), co nie oznacza, iż rada gminy nie może ocenić wójta na podstawie innego kryterium i z innych powodów.

Zgodnie z art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium. Ustawodawca nie określił jednak tych przyczyn. Należy jednak wskazać na różne konsekwencje prawne podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium oraz podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium. W pierwszym przypadku, w sytuacji, gdy nie nastąpiło odwołanie wójta w wyniku referendum, nie powstają konsekwencje dla dalszego funkcjonowania rady gminy. Odnosząc się natomiast do przypadku podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium wskazać należy, iż zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 roku Nr 88, poz. 985 z późn. zm.), 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. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wyznacza osobę, która pełni funkcję rady gminy do czasu wyboru nowej rady, oraz zarządza wybory przedterminowe. Powyższe uregulowanie stanowi swoistą represję w stosunku do rady za nieskuteczną próbę odwołania wójta. Jest jednocześnie wyrazem wzmocnienia pozycji wójta względem rady i czynnikiem, który niewątpliwie osłabia kontrolę sprawowaną przez radę gminy (na podstawie art. 18a ustawy o samorządzie gminnym) nad działalnością wójta.


Dodatkową trudność, jeżeli chodzi o powodzenie inicjatywy, co do odwołania wójta w drodze referendum stanowią także takie elementy, jak wymagany udział w nim co najmniej 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu gminy (art. 55 ust. 2

ustawy o referendum lokalnym) oraz oddanie więcej niż połowy oddanych w referendum lokalnym głosów ważnych za wnioskiem, by wójt został odwołany w wyniku referendum.

W przedmiotowym wystąpieniu szczególny nacisk położony został na dyspozycję zawartą w art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, nakładającą na radę gminy obowiązek wysłuchania wyjaśnień wójta przed podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania z powodu nieudzielenia wójtowi absolutorium oraz braku ww. zapisu w art. 28b ustawy dotyczącym podjęcia przez radę uchwały w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, a przez to na pozbawianiu wójta prawa ustosunkowania się do podniesionych przeciwko niemu zarzutów.

Mając na uwadze przedstawione powyżej uregulowania prawne należy przede wszystkim odróżnić charakter i konsekwencje uchwał o których mowa w art. 28a i 28b ustawy o samorządzie gminnym. Udzielenie wójtowi absolutorium z wykonania budżetu ma charakter fachowy. Przed jej podjęciem rada gminy ma obowiązek zapoznania się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. Ustawowy obowiązek wysłuchania przez radę gminy wyjaśnień wójta w sprawie wykonania budżetu przed podjęciem uchwały wynika z faktu, iż odpowiada on za prawidłową gospodarkę finansową gminy. W przypadku uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium, ustawodawca nie wprowadził obowiązku wysłuchania wyjaśnień wójta przed podjęciem stosownego aktu przez radnych, jednakże zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku, podczas której wójt może przedstawić swoje racje i ustosunkować się do podniesionych zarzutów. Podkreślenia wymaga, iż podjęcie przez radę uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium, grozi zakończeniem działalności rady gminy w przypadku braku akceptacji takiego wniosku przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym). Powyższa regulacja znacząco wzmacnia pozycję wójta w stosunku do rady i należy ją uznać za zabezpieczenie przed nadużywaniem instytucji referendum. Wydaje się jednak, iż najistotniejszą przesłanką przemawiającą za pozostawieniem obecnego stanu prawnego i niezmienniem normy zawartej w art. 28b ustawy o samorządzie gminnym jest fakt, iż o odwołaniu wójta, bądź pozostawieniu przy władzy osoby pełniącej tę funkcję, decydują mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego w głosowaniu powszechnym. Głosowanie poprzedzone jest kampanią, podczas której, zarówno wójtowi jak i jego oponentom przysługuje nieograniczone prawo przedstawienia swoich racji i stanowisk.

Z wyrazami nacisku

MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI  
  
z up. Tomasz SIEMONIAK  
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych  
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.