



**Stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Dolnośląskiego z dnia
09.04.2025 r.
w sprawie zmian legislacyjnych**

Konwent Powiatów Województwa Dolnośląskiego wyraża poniżej stanowisko dotyczące zmian legislacyjnych, dokonanych na podstawie art. 1 pkt 11, art. 2 pkt 10 i art. 3 pkt 11 *ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz.U. poz. 130) polegających na wprowadzeniu, do ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego, instytucji 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.

Jak wynika z uzasadnienie projektu ustawy zmiany te zostały wprowadzone w **celu zapewnienia obywatelom realnego udziału w procesie kontrolowania działalności organów wykonawczych**. Zdaniem projektodawców *zmiany te mają 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 zamieszkują¹.*

Cel ten bez wątpienia realizuje się przez prowadzenie debaty nad raportem, z udziałem radnych i mieszkańców. Celu tego nie można jednak wykoncypować we wprowadzonym głosowaniu nad udzielenie lub nieudzieleniem wotum zaufania.

Konwent Powiatów Województwa Dolnośląskiego stoi na stanowisku, że instytucja komunalnego wotum zaufania, a w jej ramach raport o stanie j.s.t., nie tylko nie wzmocniła kontroli organu stanowiącego i mieszkańców nad działalnością organu wykonawczego, lecz doprowadziła do zmarginalizowania dotychczasowego znaczenia instytucji absolutorium komunalnego.

Powyższe wynika z zaniechania, przez ustawodawcę, określenia zakresu przedmiotowego raportu o stanie j.s.t., kryteriów oceny działalności organu wykonawczego w ramach instytucji raportu o stanie j.s.t., nadto ograniczenia organom nadzoru sprawdzenia wymogów merytorycznych uchwały w sprawie wotum zaufania.

W doktrynie szeroko wskazuje się, że ustawodawca nie zdecydował się na jakiegokolwiek kryteria, jakim powinien kierować się organ stanowiący przy ocenie przedstawionego przez

¹ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2001.

organ wykonawczy raportu. *Brak takich regulacji prowadzi może tylko do jednoznacznej negatywnej oceny raportu jako instytucji prawa samorządowego. Brak ustanowienia jakichkolwiek kryteriów oceny może bowiem powodować, że w praktyce zamiast rzetelną cenę pracy organu wykonawczego będzie mieli do czynienia z grą i bieżącą walką polityczną wyparzającą w konsekwencji istotę i cel wprowadzenia raportu do samorządowych ustaw ustrojowych*². Wskazuje to na możliwość podejmowania uchwał w tej sprawie w znaczącym stopniu nacechowanych elementami politycznymi³.

Trudno również pominąć te stanowiska komentatorów, w których przywołuje się brak rzeczywistej możliwości po stronie radnych do dokonania oceny raportu o stanie j.s.t., a w konsekwencji podjęcia trafnej decyzji przy głosowaniu nad uchwałą dotyczącą wotum zaufania. Wynika to nie tylko z braku szczegółowego określenia przedmiotu raport, ale również braku specjalistycznej wiedzy pozwalającej na analizę rzetelności, celowości, skuteczności, efektywności i gospodarności organu wykonawczego. Trudności tych nie eliminuje ustawodawca, bowiem nie wprowadził on obowiązku uprzedniego badania raportu o stanie j.s.t. chociażby przez komisje organu stanowiącego. Raport nie podlega analizie merytorycznej organów nadzoru w tym RIO czy wojewody. To wszystko prowadzi do wniosku, że ocena działania organu wykonawczego zaprezentowana w raporcie, mająca swoje odzwierciedlenie w uchwale w sprawie wotum zaufania podlega lub podlegać może pełnej dowolności i uznaniowości.

Ma to o tyle istotne znaczenie, że organy nadzoru wobec braku kryteriów oceny raportu, nie będą mogły dokonać merytorycznej analizy podjętej uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania tudzież nieudzielenia wotum zaufania. Jak wskazuje Waldemar Witalec w zasadzie organowi nadzoru trudno będzie ustalić, jakimi głównymi kryteriami kontroli działalności organu wykonawczego kierowali się radni przy podejmowaniu uchwały w sprawie wotum zaufania dla tego organu. Przy badaniu legalności tej uchwały organ nadzoru będzie miał, jak się wydaje, na względzie jedynie to, czy przed jej podjęciem spełniono określone w ustawach ustrojowych wymagania formalne, które dotyczą sporządzenia raportu o j.s.t. oraz przedstawienia go organowi stanowiącemu, debaty nad tym dokumentem, a także głosowania nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania⁴. Oznacza to, że organ nadzoru będzie dokonywał oceny zgodności z prawem jedynie kwestii formalnych, co w sposób oczywisty wypatrzy sens nadzoru.

Nie można również zapominać, że wprowadzone regulacje dotyczące raportu o stanie j.s.t. podejmowane są na jednej sesji organu stanowiącego j.s.t. Ma to niebagatelne znaczenie przede wszystkim z uwagi na możliwość wpływu debaty nad raportem o stanie j.s.t. na dyskusję dotyczącą absolutorium. Co prawda prowadzone są dwie odrębne debaty: jedna dotycząca raportu o stanie j.s.t. a druga dotycząca absolutorium, nie mniej, jednak zachowanie całkowitej obiektywności i odrębności spojrzenia przez radnych na te sprawy jest wysoce utrudnione. Nie można z pola widzenia tracić również tego, że dane w raporcie o stanie j.s.t. odpowiada w części

² Bokiej- Karciarz Marta, Karciarz Mateusz, Raport o stanie gminy, powiatu i województwa, opublikowane w WKP 2019

³ Bogdan Dolniecki w Raport o stanie gminy (powiatu, województwa) opublikowane w GSO 2020/1/20-34, oraz Bogdan Dolniecki w Kom do ustawy o samorządzie powiatowym (art. 30a)

⁴ Waldemar Witalec w :Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego, opublikowano w FK 2019/9/7-23

sferze danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania budżetu j.s.t. (budżet obywatelski czy realizacja programów). Prowadzi to do braku zachowania indywidualizmu i neutralności podczas dyskusji dotyczącej absolutorium.

Z tych przyczyn należy pilnie podjąć działania mające na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych przepisów ustrojowych, przez wykreślenie przepisów dotyczących udzielenia bądź nieudzielenia wotum zaufania. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące głosowania na udzieleniem lub nieudzieleniem wotum zaufania w żadnej części nie wpisują się w cel jaki przyświecał projektodawcom tych zmian w 2018 r.

Z poważaniem
Przewodniczący Konwentu
Powiatów Województwa Dolnośląskiego

Artur Bieliński