

# Magdalena Gurdek

---

## Referendum w sprawie odwołania wójta : obligatoryjne czy fakultatywne?

---

Roczniki Administracji i Prawa 16/2, 147-167

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Oryginalny artykuł naukowy**

**Original Article**

Data wpływu/Received: **27.09.2016**

Data recenzji/Accepted: **24.10.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

**Magdalena Gurdek<sup>1</sup>**

## REFERENDUM W SPRAWIE ODWOŁANIA WÓJTA – OBLIGATORYJNE CZY FAKULTATYWNE?

### WPROWADZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zatem zasadą obowiązującą w samorządzie terytorialnym jest demokracja pośrednia. Ustawodawca nie wyklucza jednak możliwości korzystania w samorządzie także z form demokracji bezpośredniej. W myśl bowiem art. 11 ustawy o samorządzie gminnym<sup>3</sup> mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referenda) lub za pośrednictwem swoich organów. I chociaż nie ulega

---

<sup>1</sup> dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446; zwana dalej u.s.g.

wątpliwości, że w gminie większość rozstrzygnięć podejmuje rada gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym, to jednak zgodnie z art. 15 u.s.g. kompetencje rady zostają wyłączone, gdy do głosu dochodzi referendum (zastrzeżenie art. 12 u.s.g.).

W literaturze od lat przyjmuje się, że referendum, w myśl przepisów ustawy o referendum lokalnym<sup>4</sup>, może być obligatoryjne lub fakultatywne<sup>5</sup>. Innymi słowy, czasem mówi się o obligatoryjnym lub fakultatywnym charakterze referendum lokalnego. W zasadzie dla poprawności wypowiedzi powinno się jednak mówić o kategoriach spraw, w których obligatoryjnie należy przeprowadzić referendum, nie zaś o obligatoryjnym charakterze tego referendum. Obligatoryjność referendum polega bowiem na tym, że ustawodawca zastrzega, iż w danej sprawie rozstrzygać można wyłącznie w tej formie. Fakultatywnie referendum można natomiast przeprowadzić w innych sprawach bliżej nieokreślonych w przepisach, tylko ogólnie ujętych za pomocą klauzuli generalnej (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.ref.lok). Każde jednak referendum, jeżeli tylko spełnione zostaną ustawowe warunki uprawniające do jego przeprowadzenia, ma obligatoryjny charakter i jego istnienie nie jest zależne od woli jakiegokolwiek innego organu. Zwrócił na to uwagę A. Agopszowicz, twierdząc, że „spotykany niekiedy w literaturze i orzecznictwie podział na obowiązkowy (ust. 1 [art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>6</sup> – przyp. M.G.] ) bądź fakultatywny (ust. 2 [art. 12 ust. 1 u.s.t. – przyp. M.G.] ) charakter referendum wydaje się mylący, albowiem złożony w trybie art. 12 wniosek jest wiążący dla rady gminy i nie podlega jej ocenie co do zasady (por. wyrok NSA z 6.2.1991 r., SA/Wr 1163/90, OSP 1991, nr 11-12, poz. 265), nie powstaje więc alternatywa innego rozwiązania zagadnienia”<sup>7</sup>. Z tego też względu ilekroć mowa w niniejszym opracowaniu o obligatoryjnym lub fakultatywnym charakterze referendum, albo o obligatoryjności bądź fakultatywności tego referendum należy przez to rozumieć kategorię spraw, w których należy bądź można przeprowadzić referendum.

Obligatoryjnie przeprowadza się referenda w tych sprawach, w których ustawowo wyłączona zostaje możliwość podjęcia decyzji przez radę gminy. W literaturze przedmiotu referendum w sprawie odwołania wójta tradycyjnie zalicza się właśnie do tego typu referendów. Jednakże, gdy dokonuje się szczegółowej analizy obecnie obowiązujących przepisów, które regulują te kwestie, a które na przestrzeni lat były wielokrotnie nowelizowane, to można już mieć wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście ma ono taki charakter. Dlatego też w niniejszym opracowaniu spróbuję wykazać, że prawodawca, dokonując licznych zmian w stanie prawnym (nie tylko uchwalając nowe regulacje, ale także nowelizując już istniejące), doprowadził do pewnego chaosu w tym zakresie, co nie powinno mieć miejsca. Przepisy powszechnie obowiązujące, zwłaszcza w tak ważnych kwestiach jak

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 400; zwana dalej u.ref.lok.

<sup>5</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 74.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95; tekst jednolity Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74; zwana dalej u.s.t.

<sup>7</sup> A. Agopszowicz, *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie terytorialnym, teza 3*, [w:] *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1997, s. 104.

ustrój jednostek samorządowych, powinny być jasne, jednoznaczne, spójne, niesprzeczne, a przede wszystkim kompletne i niepozostawiające miejsca na stosowanie analogii w tych sprawach. O ile nie ulega wątpliwości, że w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum (w trybie nadzoru mowa jest już bowiem o rozwiązaniu tego organu, a nie o jego odwołaniu) – co wprost wynika z art. 5 ust. 1 u.ref.lok., o tyle obowiązujące przepisy nie wskazują, że w sprawie odwołania wójta jest podobnie. Co prawda z regulacji szczególnych wynika, że w konkretnych sytuacjach, aby wywołać określony skutek, należy przeprowadzić referendum w sprawie odwołania wójta, ale to jeszcze nie uprawnia do wyciągnięcia ogólnego wniosku, jakoby wójta odwołać można było wyłącznie w drodze referendum, co świadczyłoby o obligatoryjnym rozstrzygnięciu w tej sprawie w drodze referendum. Już chociażby w przepisach o nadzorze ustawodawca dla określenia jednego z personalnych środków nadzoru przysługujących przeciwko wójtowi posługuje się terminem „odwołanie” (art. 96 ust. 2 u.s.g.), w przeciwieństwie do tego, jakiego zwrotu używa w odniesieniu do analogicznego środka przysługującego przeciwko organom stanowiącym (np. art. 96 ust. 1 u.s.g.<sup>8</sup> gdzie mowa jest już o rozwiązaniu). A to oznacza, że odwołanie wójta, inaczej niż w przypadku rady/sejmiku, nie zawsze jednak następuje w drodze referendum.

## 1. REFERENDUM GMINNE W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O REFERENDUM GMINNYM Z 1991 ROKU

Kiedy w 1990 roku reaktywowano samorząd terytorialny, kwestie dotyczące referendum lokalnego regulowane były ustawą z dnia 6 maja 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum<sup>9</sup>. Jednakże w art. 12 uchwalonej w dniu 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym prawodawca wskazał, że w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum lokalnego (ust. 1). Referendum mogło być także przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy (ust. 2). Z tak uregulowanego art. 12 u.s.t. wyraźnie wyprowadzić można było podział na referenda obligatoryjne (samoopodatkowanie i odwołanie rady gminy, w stosunku do których prawodawca użył określenia „rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum lokalnego”) oraz fakultatywne (każda inna sprawa ważna dla gminy, w odniesieniu do których prawodawca użył zwrotu „referendum może być również przeprowadzone”). Odrębną ustawę odnoszącą się wyłącznie do referendum gminnego uchwalono dopiero w dniu 11 października 1991<sup>10</sup> roku, znosząc tym samym stosowanie ustawy o konsultacjach społecznych i referendum w tym

<sup>8</sup> Tak samo o rozwiązaniu mowa jest w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814) i art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 maja 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym (Dz.U. z 1996 r., nr 84, poz. 386 z późn. zm.; zwana dalej u.ref.gmin).

zakresie. W myśl art. 1 ust. 1 u.ref.gmin. w referendum mieszkańcy gminy wyrażać mieli w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy lub odwołania rady gminy przed upływem kadencji, przy czym dokładniej przedmiot i charakter referendum określony został w art. 3 u.ref.gmin. Co prawda już w art. 1 u.ref.gmin. legislator określił w sposób ogólny dwie kategorie spraw poddawanych pod referendum gminne i użył w odniesieniu do nich stanowczego zwrotu „wyrażają swoją wolę”, to jednak zwrot ten nie decydował jeszcze o charakterze poszczególnego rodzaju referendum. Dopiero bowiem w art. 3 u.ref.gmin., powielając niejako treść art. 12 u.s.t., wyraźnie wskazał, iż w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji rozstrzygać należało wyłącznie w drodze referendum gminnego (art. 3 ust. 1 u.ref.gmin.). Referendum mogło też (ale już nie musiało) być również przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy (art. 3 ust. 2 u.ref.gmin.).

O tym, z czyjej inicjatywy poszczególne referenda mogły zostać przeprowadzone, rozstrzygały w tamtym czasie wprost przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym oraz pośrednio szczegółowe przepisy ustawy o referendum gminnym zawarte w dalszych rozdziałach zatytułowanych odpowiednio – Referendum przeprowadzane z inicjatywy rady gminy (rozdział drugi, art. 5-6), Referendum przeprowadzane na wniosek mieszkańców – zasady ogólne (rozdział trzeci, art. 7-17) i Referendum w sprawie odwołania rady gminy (rozdział czwarty, art. 18-23). Z art. 13 u.s.t.<sup>11</sup> wynikało, że referendum przeprowadzało się z inicjatywy rady lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania (ust. 1), z tym że referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji przeprowadzało się wyłącznie na wniosek mieszkańców na zasadach określonych w ust. 1 i 2 (ust. 3). Jak widać, rada, w przeciwieństwie do mieszkańców, została nieco ograniczona w zakresie inicjowania referendum gminnego. Dodatkowo art. 5 u.ref.gmin. stanowił, iż rada gminy podejmować miała uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne lub w innej sprawie ważnej dla gminy bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby radnych. Regulacja ta pośrednio wskazywała, iż rada uprawniona była do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum tylko w tych dwóch kategoriach spraw (*a contrario* nie podejmowała ona uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie

<sup>11</sup> W brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 124, poz. 601. Przed tą zmianą art. 13 nie zastrzegał, jakoby referendum w sprawie odwołania rady miało się odbywać wyłącznie na wniosek mieszkańców. Pomiędzy rokiem 1990 a 1991 pośrednio wniosek taki można było wyprowadzić z jego ust. 1 i 3, zgodnie z którymi referendum przeprowadzała rada z własnej inicjatywy lub na wniosek 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania (ust. 1), przy czym referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji przeprowadzało się na wniosek co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania (ust. 3). Natomiast w 1991 roku wraz z wejściem w życie ustawy o referendum lokalnym dokonano zmiany tego przepisu, zastrzegając tylko w art. 13 ust. 3, że referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji przeprowadza się na zasadach określonych w ust. 1 i 2, czyli zgodnie z ust. 1 referendum przeprowadza się z inicjatywy rady lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Dopiero w 1996 zastrzeżono w art. 13 ust. 3 u.s.t., iż referendum w tej sprawie przeprowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców.

odwołania rady gminy, czyli jej samej). Natomiast mieszkańcy gminy również w ustawie o referendum lokalnym nie zostali ograniczeni w zakresie spraw, w których mogli występować z inicjatywą. Artykuł 7 u.ref.gmin. stanowił bowiem tylko, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy wystąpić może:

1) obywatel lub grupa obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady danej gminy,

2) struktura terenowa partii politycznej lub organizacji społecznej działająca w danej gminie, przy czym podmioty te nazwane zostały inicjatorami referendum (art. 7 ust. 2 u.ref.gmin.).

Zatem mieszkańcy mogli występować z inicjatywą we wszystkich sprawach, które mogły zostać poddane pod referendum, w tym również w sprawie odwołania rady gminy. Wniosek taki wzmacniała dodatkowo treść art. 18 u.ref.gmin., rozpoczynającego rozdział czwarty ustawy zatytułowany referendum w sprawie odwołania rady gminy, z którego wynikało, iż inicjator referendum w sprawie odwołania rady gminy przekazuje w terminie 60 dni od dnia powiadomienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, na piśmie wniosek mieszkańcom wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu i może żądać od niego pisemnego potwierdzenia otrzymania wniosku. A to oznaczało, że referendum w tej sprawie mogło zostać przeprowadzone na wniosek mieszkańców, zainicjowany przez inicjatora, którym były jedynie – co wyraźnie wynikało z art. 7 ust. 2 u.ref.gmin. – wskazane powyżej dwie grupy podmiotów.

## 2. REFERENDUM GMINNE W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O REFERENDUM LOKALNYM Z 2000 ROKU

### 2.1. Lata 2000–2002

Przy tak ukształtowanej treści przepisów ustawy o referendum gminnym z 1991 roku wydaje się, że podział referendów na obligatoryjne i fakultatywne był jasny i wyraźny. Niestety, gdy w 1999 roku utworzono samorząd powiatowy i województwa, wiadomym było, iż konieczne będą zmiany ustawy, która w ówczesnej rzeczywistości prawnej musiała również uwzględnić dwa nowe rodzaje jednostek. Dlatego też w dniu 15 września 2000 roku uchwalona została, obowiązująca do dnia dzisiejszego, nowa ustawa o referendum lokalnym, uchylająca ustawę z 1991 roku. Zgodnie z jej art. 2 w referendum lokalnym, zwanym dalej „referendum”<sup>12</sup>, mieszkańcy jednostki

<sup>12</sup> Przy czym w myśl art. 6 u.ref.lok. referendum jest, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy:

1) referendum gminnym w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie,

2) referendum powiatowym w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,

3) referendum wojewódzkim w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażać mieli w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki.

Jak widać, art. 2 został podobnie ukształtowany jak w roku 1991 art. 1 u.ref.gmin., przy czym od razu w jego treści dookreślono, w jakiego jeszcze innego rodzaju sprawach – poza odwołaniem organu stanowiącego – mieszkańcy mogą wyrażać swoją wolę w drodze referendum (w ustawie z 1991 r. zrobiono to dopiero w osobnym art. 3 ust. 2). W art. 2 u.ref.lok. w odniesieniu do obydwu tych kategorii spraw, w których można było przeprowadzić referendum, ustawodawca posłużył się kategoriycznym, stanowczym zwrotem „wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia”. Zwrot ten jednak, podobnie jak w roku 1991, nie określał jeszcze charakteru danego referendum. Przesądzały o tym dopiero dalsze przepisy ustawy, przy czym w przeciwieństwie do dawnej regulacji, nie był to jeden wspólny przepis, tylko dwa osobne. I tak z art. 5 ust. 1 u.ref.lok. wynikało, iż w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzygać należało wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, o którym mowa w art. 4. Natomiast samoopodatkowanie, jako szczególnego rodzaju referendum mieszczące się w pierwszej kategorii spraw wskazanych w art. 2 u.ref.lok., zostało uregulowane w osobnym przepisie (art. 7 u.ref.lok.), w myśl którego przedmiotem referendum gminnego mogło być również samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W przepisie tym, w przeciwieństwie do art. 2 u.ref.lok., prawodawca użył już jednak zwrotu „może” – tak jak to dawniej zrobił w art. 3 ust. 2 u.ref.gmin., w myśl którego referendum mogło też (ale już nie musiało) być również przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. W tym przypadku jednak zwrot „może”, zamieszczony w art. 7 u.ref.lok., miał tylko wskazywać, iż dopuszczalne jest również, aby przedmiotem referendum gminnego stała się kwestia samoopodatkowania, co *a contrario* miało wskazywać, iż nie jest to dopuszczalne w odniesieniu do referendum powiatowego czy wojewódzkiego. Jak widać, w przepisie tym prawodawca zastrzegł, że w ówczesnym stanie prawnym, w którym istniały już trzy rodzaje jednostek samorządowych, samoopodatkowanie mogło stać się przedmiotem referendum jedynie w gminie. Zwrot ten zatem nie określał charakteru tego referendum. Ten bowiem należy oceniać na podstawie dalszej części zdania art. 7 u.ref.lok., zgodnie z którą w tych sprawach rozstrzygać należało wyłącznie w drodze referendum. A to oznacza, że na gruncie ustawy o referendum lokalnym z 2000 roku, w jej pierwotnym brzmieniu, wyróżniać należało dwa przypadki, w których przeprowadzenie referendum lokalnego było obligatoryjne, przy czym ten drugi (samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne) odnosił się jedynie do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Porównując zatem treść przepisów ustawy z 1991 roku z przepisami ustawy z 2000 roku, stwierdzić można, że obydwa te akty przewidywały dwie kategorie spraw, w których mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego,

jako członkowie wspólnoty samorządowej, uprawnieni byli do rozstrzygnięcia w drodze referendum, tj; w sprawach odwołania organu stanowiącego (w roku 1991 w sprawach odwołania rady gminy) i w sprawach dotyczących tej wspólnoty, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (w roku 1991 w każdej innej sprawie ważnej dla gminy). Przy czym w tej pierwszej kategorii spraw referendum było obligatoryjne, zaś w tej drugiej fakultatywne, z wyjątkiem mieszczącego się w tej kategorii szczególnego rodzaju referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, które było już jednak obligatoryjne.

Ustawodawca w nowej ustawie z 2000 roku wskazał też wprost, z czyjej inicjatywy mogą być przeprowadzane poszczególne rodzaje referendów. Tym razem, w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w 1991 roku, dokonał tego w jednym wspólnym przepisie – art. 4 u.ref.lok., odnosząc się do wszystkich podmiotów łącznie, uchylając jednocześnie artykułem 75 u.ref.lok. artykuł 13 u.s.g. (dawniej u.s.t.). Treść art. 4 u.ref.lok. była bardzo zbliżona do treści dawnego art. 13 ust. 1 u.s.g. Z art. 4 u.ref.lok. wynikało bowiem, iż referendum przeprowadzało się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1 (który stanowił odpowiednik uchylonego art. 13 ust. 3 u.s.g.), z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek określonej liczby mieszkańców. Artykuł 5 ust. 1 u.ref.lok. stanowił natomiast, iż w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzygało się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, o którym mowa w art. 4 u.ref.lok. A to oznaczało, że referendum w każdej sprawie mogło być zainicjowane przez mieszkańców oraz radę gminy z zastrzeżeniem jedyne go wyjątku (referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego, które mogło być przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców). Podkreślić jednak należy, iż legislator w art. 5 ust. 1 u.ref.lok. połączył dwie kwestie, które w ustawie z 1991 roku przewidziane były w dwóch osobnych przepisach: pierwszą stanowiącą wyjątek od zasady określonej w art. 4 u.ref.lok. dotyczącą tego, że referendum w tej sprawie może być przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców<sup>13</sup> (odpowiednik uchylonego art. 13 u.s.g.), i drugą, odnoszącą się do określenia rodzaju tego referendum, wskazując, iż w tej sprawie rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum (odpowiednik dawnego art. 3 ust. 1 u.ref.gmin.). Do przyjęcia takiego założenia uprawnia konstrukcja art. 5 ust. 1 u.ref.lok., która została tak ukształtowana, aby zwrot „wyłącznie” znajdował się jeszcze przed terminem „referendum”, tak by wynikało z niego, że odwołanie organu stanowiącego nastąpić może wyłącznie w drodze referendum (co wskazywać miało na obligatoryjny charakter tego referendum), przy czym referendum to ma być przeprowadzone na wniosek mieszkańców danej jednostki. Uwzględ-

<sup>13</sup> W tym miejscu zastrzec należy, że chociaż tak właśnie odczytuje się treść art. 5 ust. 1 u.ref.lok., w dzisiejszym stanie prawnym z uwagi na treść art. 67 ust. 3 u.ref.lok. można przyjąć, że rada może również sama przyczynić się do jej „odwołania”, podejmując uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium – zob. szerzej na ten temat 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. 162.



nając umiejscowienie w zdaniu zwrotu „wyłącznie” oraz to, że przepis ten stanowić miał wyjątek od wyrażonej w art. 4 u.ref.lok. zasady, zgodnie z którą referendum może być przeprowadzone z inicjatywy rady lub na wniosek mieszkańców, przyjąć należy, iż zwrot „wyłącznie” odnosi się również do drugiej części zdania, zawężając tym samym także krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania referendum w tej sprawie. Nie należy natomiast art. 5 ust. 1 u.ref.lok. traktować jedynie jako przepisu szczególnego w odniesieniu do zasady uregulowanej w art. 4 u.ref.lok. określającej krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania referendum lokalnego. Przy przyjęciu bowiem takiego rozumienia można byłoby wnioskować, że dopuszczalne byłyby – poza referendum (które nie byłoby obligatoryjne) – jeszcze inne formy odwołania organu stanowiącego, a jedynie w razie skorzystania z referendum mogłoby ono odbyć się wyłącznie na wniosek mieszkańców.

W dawnej ustawie z 1991 r. zwrot „wyłącznie” użyty w art. 3 u.ref.gmin. nie budził wątpliwości, gdyż w przepisie tym mowa była tylko o charakterze tego referendum, ale już nie wskazywał on, z czyjej inicjatywy referendum to miało być przeprowadzone (wynikało to – o czym już wspominałam – z art. 13 u.s.g. i z dalszych przepisów ustawy o referendum gminnym). Na gruncie art. 5 ust. 1 u.ref.lok. powiązanie zwrotu „wyłącznie” z samym obowiązkowo przeprowadzanym referendum w tej sprawie jest o tyle istotne, że również z obowiązującej od 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie wynika, jakoby referendum lokalne było jedyną dopuszczalną formą odwołania organu stanowiącego w jednostce samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Tutaj jak widać ustawodawca użył zwrotu „członkowie wspólnoty mogą”. Dlatego też zastrzeżenie w ustawie, jakoby referendum, było jedynym dopuszczalnym sposobem odwołania organu stanowiącego było takie ważne.

## 2.2. Lata 2002–2006

Kolejne zmiany w analizowanym zakresie przyniosła ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>14</sup>. Mocą jej przepisów zlikwidowany został w gminie kolegialny zarząd, a w miejsce niego utworzono monokratyczny organ wykonawczy w osobie samego wójta. Organ ten, podobnie jak dotychczas organy stanowiące, od roku 2002 pochodzić miał z wyborów bezpośrednich. Ta zmiana pociągnęła za sobą dalsze zmiany. Wzorem rad (sejmiku) wójt miał też bowiem być odwoływany w drodze referendum gminnego. Dlatego znowelizowana została również treść art. 2 u.ref.lok. określającego zakres przedmiotowy referendum lokalnego. Zmiana ta polegała jedynie na dodaniu na końcu art.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191); zwana dalej u.b.w.w.

2 ust. 1 u.ref.lok. zwrotu „a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Niestety, ustawodawca nie zastrzegł już w żadnym innym przepisie (tak jak to zrobił w roku 2000 w odniesieniu do odwołania organu stanowiącego oraz samoopodatkowania), że w sprawie odwołania wójta przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum. Pomimo to w doktrynie, niemalże z automatu, przyjmowano, iż od roku 2002 obligatoryjnie rozstrzygać należało w drodze referendum w dwóch kategoriach spraw: samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania organu danej jednostki, przy czym we wszystkich jednostkach w sprawie odwołania organu stanowiącego, a w gminie także wójta<sup>15</sup>.

Wydaje się jednak, że już wówczas można było mieć wątpliwości co do przyjęcia takiej klasyfikacji, skoro prawodawca nie zastrzegł, iż odwołanie wójta może nastąpić wyłącznie w drodze referendum. Dodatkowo wątpliwości te wzmacniała treść art. 170 Konstytucji, z którego wynikało, iż członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o odwołaniu organu samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Co prawda wójt, co do zasady, wyłaniany jest w drodze tego typu wyborów, jednakże nowa ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta w art. 11 ust. 2 i 4 przewidywała również tzw. awaryjny tryb wyboru wójta, którego dokonywać miała – w wyjątkowych przypadkach (ale jednak) – rada gminy. Był więc to już wybór pośredni. Niestety, legislator w przepisie tym (ani w żadnym innym) nie upoważnił już rady do odwołania tak wybranego wójta. Dlatego też powszechnie przyjmowano, że nawet takiego wójta odwołać powinni mieszkańcy w drodze referendum. Byłoby to dopuszczalne na gruncie ustawy o referendum lokalnym z uwagi na to, że art. 2 ust. 1 u.ref.lok. nie zastrzegł, jakoby w drodze referendum można było odwołać jedynie wójta pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Jednakże odnosząc się w kontekście tego do treści art. 170 konstytucji, można założyć, iż odwołanie w drodze referendum wójta, którego wyboru dokonała rada gminy, byłoby już sprzeczne z Konstytucją RP<sup>16</sup>. Większość przedstawicieli doktryny była jednak przeciwnego zdania. E. Olejniczak-Szałowska przyjmowała, że wybór wójta przez radę gminy jest procedurą wyjątkową, dlatego też to awaryjne rozwiązanie nie może wpływać na ograniczenie konstytucyjnego prawa członków wspólnoty samorządowej do odwoływania organów wskazanych w konstytucji<sup>17</sup>. Tego samego zdania był M. Rulka<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Tak np. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 68.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Odwołanie wójta pochodzącego z wyborów pośrednich*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyszka-Sulińska, Warszawa 2014, s. 131 i n.

<sup>17</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 26.

<sup>18</sup> M. Rulka, *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 151.

### 2.3. Lata 2006–2013

Niestety, sprawa dopuszczalności odwołania w drodze referendum lokalnego wójta pochodzącego z wyborów pośrednich jeszcze bardziej się skomplikowała w 2006 roku, kiedy to zmieniony został art. 55 u.ref.lok.<sup>19</sup> określający warunki ważności referendum. Otóż przed zmianą, w myśl art. 55 u.ref.lok., referendum lokalne było ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. W wyniku dokonanej nowelizacji nadano art. 55 u.ref.lok. nową konstrukcję, wyodrębniając w nim dwa ustępy. Dokonano bowiem podziału referendów lokalnych na dwie grupy, różnicując ich warunki ważności. Odtąd ustęp pierwszy, który otrzymał brzmienie dawnego art. 55 u.ref.lok., odnosić się miał do wszystkich referendów lokalnych z wyjątkiem referendów zastrzeżonych w ustępie 2, czyli referendów w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Tego typu referenda miały być ważne, jeżeli udział w nich wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. A to oznaczało, że art. 55 ust. 2 u.ref.lok. chociaż odnosił się do referendów odwoławczych, nie mógł znaleźć zastosowania do odwołania wójta pochodzącego z wyboru dokonanego przez radę, gdyż wyraźnie w treści jego wskazano, iż dotyczy on tylko przypadków odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich (w przeciwieństwie do treści art. 2 u.ref.lok., który już nie zawierał takiego zastrzeżenia). Ponadto sama konstrukcja uznania referendum za ważne uniemożliwiała zastosowanie tej formy demokracji do odwołania wójta pochodzącego z wyborów pośrednich, bowiem odwoływała się ona do frekwencji osiągniętej przy wyborze danego organu. Skoro zatem mieszkańcom gminy wyboru tego nie udało się dokonać, zastosowanie art. 55 ust. 2 u.ref.lok. było niewykonalne<sup>20</sup>. Z tych względów niektórzy przedstawiciele doktryny (od zmian wprowadzonych w roku 2006) uważali, iż wójta wybranego przez radę gminy należy odwoływać w drodze referendum (co jest zgodne z art. 2 u.ref.lok.), tyle tylko że oceny ważności takiego referendum należy dokonywać przez pryzmat art. 55 ust. 1 u.ref.lok. odnoszącego się do wszystkich innych dopuszczalnych referendów lokalnych, poza referendami w sprawie odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Przepis ten został zmieniony art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 175, poz. 1457.

<sup>20</sup> Odmienne zdania był M. Rulka, w ocenie którego „należy bowiem zauważyć, że nawet w przypadku, gdy to rada gminy dokonuje wyboru organu wykonawczego, poprzedzają tę czynność wybory bezpośrednie. Mają one jednak dość specyficzny charakter, gdyż startuje w nich jeden kandydat, który zostaje wybrany tylko wówczas, gdy uzyska więcej głosów »za« aniżeli »przeciw«. W przypadku, gdy głosy przeciwne przeważają, wyboru dokonuje natomiast rada gminy. Skoro jednak odbyły się wybory bezpośrednie i w ich wyniku na organ stanowiący została scedowana kompetencja do wyboru organu wykonawczego, to wydaje się, że to one mogą stanowić podstawę do wyliczenia frekwencji wyborczej” – M. Rulka, *Wymóg frekwencyjny...*, s. 151. Pogląd ten wydaje się jednak odosobniony. Zob. szerzej na ten temat M. Gurdek, *Referendum w sprawie odwołania wójta – uwagi de lege lata i de lege ferenda w kontekście projektowanych zmian ustawowych*, [w:] „*Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Struktury, aktorzy, działanie*”, t. 2: *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny i szanse modernizacji*, red. A. Jarosz, Zielona Góra 2016.

<sup>21</sup> Tak np. E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum...*, s. 26. Takie samo stanowisko w tej kwestii

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że po roku 2002 przyjmowano, iż referendum w sprawie odwołania wójta ma charakter obligatoryjny i stanowi jedyny sposób odwołania tego organu bez względu na to, kto dokonał jego wyboru (mieszkańcy czy rada gminy). Od roku 2006 rodzaj podmiotu wyłaniającego wójta warunkować zaś miał tylko warunki ważności takiego referendum. Nie dopuszczano natomiast poglądu, jakoby w razie wyboru wójta przez radę, rada ta następnie dokonywała jego odwołania, z uwagi na brak ustawowego upoważnienia do tego. W mojej ocenie jednak jest to nie do końca poprawne założenie. Skoro bowiem prawodawca nie postanowił w ustawie o referendum lokalnym, że odwołanie wójta następuje wyłączenie w drodze referendum (tak jak to zrobił w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego oraz referendum w sprawie samoopodatkowania), to należałoby się zastanowić, czy jednak nie zrobił tego celowo, mając na względzie to, że w awaryjnych przypadkach wyboru tego dokonać może rada. Wszakże we wszystkich jednostkach samorządowych obowiązuje – co prawda niepisana – zasada, jednakże wynikająca pośrednio z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, zgodnie z którą do odwołania organu jednostki uprawniony jest ten podmiot, który wcześniej dokonał jego wyboru (zarówno zarząd powiatu, jak i województwa wybiera i odwołuje organ stanowiący danej jednostki, zaś wójta wyłonionego w wyborach bezpośrednich odwołać mogą jedynie mieszkańcy). Dlatego też wydaje się, że wyjątkowy wybór wójta w awaryjnym trybie przez radę powinien być jednak skorelowany z awaryjnym trybem jego odwołania. Skoro wójta wybranego przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich odwołać mogą jedynie mieszkańcy przy użyciu innej formy demokracji bezpośredniej (tj. referendum), to w wyjątkowym przypadku wyboru wójta przez radę, chyba również i rada powinna być uprawniona do jego odwołania (wzorem wyboru i odwołania zarządu w powiecie czy województwie). Oczywiście skoro w aktualnym stanie prawnym nie ma przepisu uprawniającego radę do takiego działania, to nie można w prosty sposób go domniemywać, gdyż w ewentualnej uchwale rady należy wskazać konkretną podstawę prawną. Dlatego też jedynie można byłoby się zastanowić nad możliwością skorzystania z analogii, wzorując się na rozwiązaniach obowiązujących w całym systemie prawnym. Oczywiście nie chodzi o to, aby zastosować do odwołania wójta w drodze analogii przepisy dotyczące odwołania zarządu powiatu czy województwa, bo takie rozwiązanie byłoby niedopuszczalne. Skoro jednak art. 11 ust. 2 i 4 u.b.w.w. (obecnie zastąpiony przez art. 482 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego<sup>22</sup>) uprawnia radę tylko do wyboru wójta, a zgodnie z ogólnie obowiązującą we wszystkich

---

zajęła również Państwowa Komisja Wyborcza w pkt 48 wytycznych i wyjaśnień stanowiących załącznik do uchwały z dnia 7 maja 2012 roku w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego – uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 roku w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2010-2014/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2012-r-w-sprawie-wytycznych-i-wyjasnien-w-sprawie-referendow-lokalnych-dotyczacych-odwolania-organow-jednostek-samorzadu-terytorialnego.html> [dostęp: 12 kwietnia 2016].

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, (Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.); zwana dalej k.w.

trzech jednostkach samorządowych zasadą, podmiot, który wybiera, jest uprawniony również do odwołania wcześniej wybranego organu, to rada, która w drodze uchwały wybrała wójta, powinna na podstawie tego samego przepisu podjąć uchwałę o jego odwołaniu. Mielibyśmy w tym przypadku jednak do czynienia już z analogią *iuris*, nawet nie *legis*<sup>23</sup>. W ten sposób, stosując w drodze analogii do odwołania wójta art. 11 ust. 2 i 4 u.b.w.w. (obecnie art. 482 § 2 i 4 k.w.), przyznalibyśmy radzie – na podstawie wniosku wyciągniętego z treści postanowień całego systemu prawa – nową kompetencję. Tak dalece idące stosowanie analogii, zwłaszcza w prawie administracyjnym – byłoby chyba już niedopuszczalne<sup>24</sup>. Na marginesie, jako ciekawostkę, można jednak wskazać, że z takim właśnie sposobem postępowania (w odniesieniu co prawda do innego organu administracji publicznej) można spotkać się w praktyce. Otóż przed rokiem 2008 kiedy to weszły w życie zasadnicze zmiany w zakresie zatrudniania innej osoby na stanowisku kierownika USC, wójt z mocy prawa – w myśl art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1986 roku Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>25</sup> – był kierownikiem USC, jednakże rada gminy na podstawie art. 6 ust. 3 d.p.a.s.c. mogła powołać innego kierownika USC. Sama jednak uchwała rady gminy o powołaniu, w myśl przepisów ustawy o pracownikach samorządowych<sup>26</sup>, wskazującej zamknięty katalog stanowisk, na których zatrudnienie następowało na podstawie powołania (art. 2 pkt 3 d.u.p.s.), nie stanowiła podstawy zatrudnienia (choć w wielu gminach niestety właśnie tak przyjmowano), tylko niejako zgodę rady na zatrudnienie na stanowisku kierownika USC innej niż wójt osoby<sup>27</sup>. Następnie dopiero wójt, jako kierownik urzędu gminy, w skład którego wchodził urząd stanu cywilnego, powinien zatrudnić takiego kierownika USC na podstawie umowy o pracę lub mianowania (jeżeli statut gminy przewidywał taką podstawę zatrudniania kierownika USC). W związku z czym w razie zaistnienia przesłanek do jego zwolnienia to wójt powinien rozwiązać z nim stosunek pracy. Tymczasem w gminach przyjmujących powołanie, którego dokonała rada gminy, za podstawę zatrudnienia kierownika USC robiła to rada gminy, podejmując stosowaną uchwałę, uznając, że skoro ona powołała kierownika USC, to i ona analogicznie powinna go z tego stanowiska odwołać (w myśl ogólnej zasady „kto daje ten odbiera”). Problem jednak w tym, że art. 6 ust. 3 d.p.a.s.c. brzmiał bardzo podobnie jak obecnie art. 482 § 2

<sup>23</sup> Analogia *legis* występuje w sytuacji stosowania jakiegoś przepisu prawa do zdarzeń podobnych. Natomiast analogia *iuris* występuje w sytuacji, gdy podstawę do wnioskowania wywodzi się z treści postanowień systemu prawa jako całości bądź z części postanowień tego systemu (np. danej gałęzi czy działu prawa), albo też stosuje się ogólne zasady obowiązującego ustawodawstwa – zob. szerzej na ten temat J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 130-133.

<sup>24</sup> Zagadnienie to poddałam wnikliwej analizie w opracowaniu nt. *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 63 i n.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 września 1986 roku Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U z 2011 r., nr 212, poz. 1264, z późn. zm.; zwana dalej d.p.a.s.c.

<sup>26</sup> W czasie kiedy rada gminy uprawniona była do powoływania innego kierownika USC obowiązywała ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych, Dz.U z 2001 r., nr 142, poz. 1593, z późn. zm.; zwana dalej d.u.p.s.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 115 i n.

i 4 k.w. (dawniej art. 11 ust. 2 i 4 u.b.w.w.), a mianowicie wynikało z niego, że rada uprawniona była jedynie do powołania kierownika USC, ale nie było w nim już mowy o prawie rady do jego odwołania. A mimo to wspomniane rady gmin podejmowały uchwałę o odwołaniu kierownika USC na podstawie art. 6 ust. 3 d.p.a.s.c.<sup>28</sup>

Wracając jednak do dopuszczalnych ustawowo sposobów odwołania wójta, wydaje się, iż już na gruncie ustawy o referendum lokalnym z 2000 roku, po zmianach wprowadzonych w roku 2006, przyjąć można było, że referendum w sprawie odwołania wójta nie miało jednak charakteru obligatoryjnego, a zatem, że odwołania tego można, ale nie trzeba dokonać w drodze referendum.

### 2.3. Okres po 2013 roku

Jeszcze większe wątpliwości co do uznania tego rodzaju referendum za obligatoryjne wywołuje najnowsze brzmienie art. 2 u.ref.lok. W roku 2013 prawodawca ponownie dokonał zmiany tego przepisu, przy czym tym razem zmiana była bardziej złożona od tej z 2002 roku. Otóż ustawą z dnia 14 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym<sup>29</sup> nadano zupełnie nowe brzmienie art. 2 u.ref.lok. i uchylono art. 7 u.ref.lok. Od momentu wejścia w życie tej ustawy (tj. 15.02.2013 r.) zgodnie z art. 2 ust. 1 u.ref.lok. w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki,
- 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Przepis ten nie przewiduje już, jakoby mieszkańcy gminy mieli wyrażać w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania wójta w gminie. Nie oznacza to jednak, że takie referendum nie jest dopuszczalne. W myśl bowiem art. 2 ust. 2 u.ref.lok. przedmiotem referendum gminnego może być również:

- 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Jak widać, legislator w art. 2 ust. 2 u.ref.lok., przewidując dwa dalsze przedmioty referendum, ale już tylko gminnego, posłużył się zwrotem „może być”, a skoro może, to chyba nie musi. Zwrotu tego jednak nie należy interpretować w ten sposób. Jego celem jest wska-

<sup>28</sup> Uchwała Nr 0150/VII/166/07 Rady Miasta Tychy z dnia 31 maja 2007 roku w sprawie odwołania dotychczasowego Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Tychach, <http://bip.umtychy.pl/index.php?action=PobierzPlik&id=6337> [dostęp: 13 kwietnia 2016].

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 153.

zanie, iż tylko w gminie dodatkowo (poza referendum w sprawach określonych w ust. 1) dopuszczalne są jeszcze dwa inne referenda lokalne – stąd sformułowanie „może być” (podobnie jak dawniej w art. 7 u.ref.lok. w brzmieniu nadanym mu już w 2000 roku, a który to przepis właśnie omawianą nowelizacją, z uwagi na nową treść art. 2 ust. 2 u.ref.lok. został uchylony).

Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że zmiana wprowadzona w roku 2013 (pomijając już posłużenie się przez prawodawcę terminem „może”) zmieniła jednak charakter referendów, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.ref.lok. W odniesieniu bowiem do obydwu tych referendów w ustawie nie ma zastrzeżenia, że w tych sprawach rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum. O ile w odniesieniu do odwołania wójta takiego zastrzeżenia nigdy nie było, o tyle w stosunku do samoopodatkowania, a i owszem – przewidywało je zdanie drugie art. 7 u.ref.lok. Z chwilą uchylecia całego art. 7 u.ref.lok. można wnioskować, iż prawodawca zrezygnował z obligatoryjności referendum w tej sprawie. Jednakże o ile rzeczywiście od roku 2013 w ustawie o referendum lokalnym nie znajdziemy takiego zastrzeżenia, o tyle lektura ustawy zmieniającej z grudnia 2012 roku wyjaśnia rodzące się wątpliwości. Otóż legislator, uchylając art. 7 u.ref.lok. i nadając nowe brzmienie art. 2 u.ref.lok., dokonał również zmiany art. 54 ust. 2 u.s.g. poprzez dodanie do niego zdania drugiego, w myśl którego samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 u.ref.lok. A to oznacza, że referendum w sprawie samoopodatkowania wciąż jest obligatoryjne. Natomiast referendum w sprawie odwołania wójta nigdy nie miało i nadal nie ma ustawowo przyznanego takiego charakteru. To z kolei pozwala na postawienie tezy, jakoby odwołania wójta można było dokonać także w inny sposób. Przeczyć temu może jednak treść art. 492 § 1 k.w. Przepis ten określa wszystkie przesłanki skutkujące wygaśnięciem mandatu wójta. Wśród nich wskazane także zostało odwołanie wójta, ale z wyraźnym zaznaczeniem, że ma być ono dokonane „w drodze referendum” (art. 492 § 1 pkt 8 k.w.), albo w trybie nadzoru dokonywanego przez Prezesa Rady Ministrów (art. 492 § 1 pkt 9 k.w.). A zatem gdyby nawet (w świetle przepisów ustawy o referendum lokalnym) dopuścić inny sposób odwołania wójta (przy założeniu, że referendum w tej sprawie jest jednak tylko fakultatywne), to w myśl art. 492 k.w. nie prowadziłyby ono do wygaśnięcia mandatu. Zatem takie odwołanie byłoby pozbawione sensu. Wójt przecież wskutek dokonanego wyboru uzyskuje mandat, a do skutecznego odsunięcia go od sprawowania władzy przed upływem kadencji konieczne jest pozbawienie go tego mandatu, właśnie poprzez doprowadzenie do jego wygaśnięcia. W związku z tym skoro jedynym rodzajem odwołania pociągającym za sobą wygaśnięcie mandatu (poza odwołaniem w trybie nadzoru) jest odwołanie w drodze referendum, wnioskować można, że odwołanie musi w tej sprawie zostać przeprowadzone w tej formie bez względu na to, czy wyboru wójta dokonali mieszkańcy, czy też rada, mimo że z Konstytucji RP wynika, że w referendum można odwołać jedynie organ pochodzący z wyborów bezpośrednich. I w takim znaczeniu można byłoby je uznać za obligatoryjne – jeżeli ma ono zmierzać do skutecznego odsunięcia wójta od władzy.

Założenie to teoretycznie nie wyklucza innej formy odwołania wójta, tyle tylko że wówczas nie prowadziłyby ono do wygaśnięcia mandatu, przez co, jak już wcześniej wspomniałam, byłoby pozbawione sensu. Pytanie zatem, po co je w takim razie dopuszczać? Otóż byłoby ono celowe, gdyby okazało się, że istnieją przypadki, w których wójt pełni swoją funkcję, nie posiadając mandatu. Pytanie tylko, czy to jest w ogóle możliwe? Być może tak. Otóż można mieć wątpliwości, czy wójt wyłoniony w drodze wyborów pośrednich posiada taki mandat. W końcu wybrani przez radnych członkowie zarządu powiatu czy województwa nie nabywają mandatu. W związku z czym odwołanie ich czy nawet całego zarządu nie powoduje wygaśnięcia mandatów, a mimo to odsuwa ich od sprawowania władzy. Zatem gdyby założyć, że wójt wybrany przez radę gminy również – na wzór członków zarządu powiatu/województwa – nie nabywa mandatu<sup>30</sup>, to wówczas odwołanie go w inny sposób byłoby skuteczne, mimo że nie prowadziłyby do wygaśnięcia mandatu. A to oznaczałoby, że referendum w sprawie odwołania wójta jest obligatoryjne, ale tylko wówczas, gdy ma doprowadzić do wygaśnięcia mandatu wójta pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Natomiast wójta wyłonionego w drodze wyborów pośrednich można byłoby również odwołać w inny sposób, np. uchwałą rady gminy. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że jest to założenie daleko idące.

Można byłoby również poszukiwać argumentów przemawiających za przyznaniem obligatoryjnego charakteru referendum w tej sprawie w treści art. 28a i art. 28b u.s.g. Z przepisów tych jednak wynika tylko tyle, że rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (czyli jest do tego uprawniona przy zachowaniu odpowiednich przesłanek). Obligatoryjność referendum w tym przypadku polegałaby jedynie na tym, że jeżeli taka uchwała zostałaby prawidłowo podjęta, to wówczas musiałoby zostać (a nie mogłoby zostać) przeprowadzone referendum w tej sprawie. Natomiast z przepisów tych nie wynika, że odwołanie wójta następowaloby wyłącznie w drodze referendum. W tym miejscu, na marginesie tylko, chciałabym wskazać, że prawodawca w wyniku dokonanej w 2002 roku niepoprawnej nowelizacji art. 67 u.ref.lok. doprowadził do tego, że przepis ten obecnie nie określa skutków ogłoszenia wyników referendum przeprowadzonego z inicjatywy rady (czy to z powodu nieudzielenia absolutorium, czy też z jakiegokolwiek innej przyczyny) rozstrzygającego o odwołaniu wójta przed upływem kadencji. Z założenia przepis ten miał wskazywać, że ogłoszenie wyników oznacza zakończenie działalności tego organu – tak jak to ma miejsce w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organów stanowiących czy też wójta, ale przeprowadzonego na wniosek mieszkańców<sup>31</sup>. Niestety, w żadnym z ustępów art. 67 u.ref.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Odwołanie wójta...*, s. 133 i n.

<sup>31</sup> Zagadnienie to poddałam wnikliwej analizie w referacie *Sądowa kontrola ważności referendum w sprawie odwołania wójta w kontekście przysługujących wójtowi środków ochrony prawnej* przygotowanym na Ogólnopolską Konferencję nt. „Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju”, która odbyła się w Częstochowie 1 czerwca 2016 r., a który zostanie opublikowany w 2017 roku w monografii upamiętniającej to wydanie.



lok. nie przewidziano obecnie takiego skutku. Można zatem postawić tezę, iż w świetle tego przepisu ogłoszenie wyników referendum rozstrzygającego o odwołaniu wójta nie wywołuje skutku w postaci zakończenia jego działalności. To oczywiście jest niedopatrznie prawodawcy, które nie powinno mieć miejsca.

Wracając jednak do tytułowego problemu badawczego, wskazać należy, że jeżeli woła ustawodawcy było rzeczywiście to, aby każdego wójta, bez względu na sposób jego wyboru, odwoływać wyłącznie w drodze referendum, powinien on w ustawie o referendum lokalnym zastrzec, że w tej sprawie rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum, czego moim zdaniem nie zrobił. Przeciwnicy tej teorii mogą jednak próbować bronić innej tezy. Mogą oni bowiem wywodzić obligatoryjny charakter referendum w sprawie odwołania wójta z dodanych w roku 2002 ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta art. 5 ust. 1a-1c u.ref.lok. Być może nawet intencją ustawodawcy było nadanie tymi przepisami również i temu referendum obligatoryjnego charakteru, jednakże zrobił to zupełnie nieumiejętnie. Przypomnijmy, że art. 5 ust. 1 u.ref.lok. stanowi, iż w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, o którym mowa w art. 4 u.ref.lok. Z dodanego art. 5 ust. 1a u.ref.lok. wynika zaś, iż wniosek mieszkańców gminy, o którym mowa w ust. 1, może dotyczyć odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów. Skoro przepis ten odwołuje się do art. 5 ust. 1 u.ref.lok., to przyjęć należy, że wniosek, o którym w nim mowa, to wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia obligatoryjnego referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego, przy czym wniosek ten może, z mocy właśnie dodanego ust. 1a dotyczyć odwołania rady gminy, ale także odwołania i rady gminy, i wójta, a także samego wójta. A to z kolei oznaczałoby, że tak jak referendum w sprawie odwołania rady gminy jest obligatoryjne, to również referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie ma taki sam charakter. W mojej ocenie jednak założenie takie nie jest zasadne. W art. 5 ust. 1a u.ref.lok. zamieszczone zostało jedynie odesłanie do samego wniosku mieszkańców inicjującego referendum, ale referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego, a nie ogólnie organu. A to oznacza, że jeżeli rozstrzygana ma być sprawa odwołania rady gminy (o której mowa jest w art. 5 ust. 1 u.ref.lok.), co nastąpić może wyłącznie w drodze referendum zawniowskowanego przez mieszkańców, wniosek ten od razu obejmować może również odwołanie wójta (które w myśl art. 2 ust. 2 u.ref.lok. może nastąpić w drodze referendum), przy czym są to dwa odrębne wnioski, które rozpatrywane będą z osobna, tyle tylko że w tym samym czasie. Nie oznacza to natomiast, że odwołanie wójta może nastąpić wyłącznie w drodze referendum. Celem tego przepisu było zatem jedynie ustawowe zezwolenie na łączenie dwóch wniosków w jednym referendum<sup>32</sup>, a nie odpowiednie stosowanie do re-

<sup>32</sup> P.J. Uziębło, *Komentarz do art. 5 ustawy o referendum lokalnym, teza 1*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, P.J. Uziębło, Warszawa 2007, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587233137/30577/ustawa-o-referendum-lokalnym-komentarz> [dostęp: 22 kwietnia 2016].

ferendum w sprawie odwołania wójta. Końcowa część dodanego art. 5 ust. 1a u.ref.lok. może już jednak budzić wątpliwości. Prawodawca bowiem przewidział w niej, że wniosek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.ref.lok., może także dotyczyć odwołania tylko wójta. A to z kolei oznacza, że wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania rady gminy może dotyczyć tylko wójta, czyli już nie rady, w odniesieniu do której w ogóle miałyby być przeprowadzone to referendum<sup>33</sup>.

Powstanie takiej dziwnej konstrukcji jest wynikiem wyłącznie nieumiejętnego nowelizowania przepisów już obowiązujących, poprzez dodawanie do nich nowych regulacji, wymuszonych wprowadzeniem innych zmian. I właśnie ta absurdalna końcowa część art. 5 ust. 1a u.ref.lok. może sugerować, że ustawodawca przy nowelizacji się pogubił. Zastrzeżenie, że wniosek, o którym mowa w ust. 1 u.ref.lok., może dotyczyć jednego z tych organów, sugeruje, że być może jego celem rzeczywiście było nadanie referendum w sprawie odwołania wójta obligatoryjnego charakteru. Prawodawca jednak tak jakby nie zauważył (albo zapomniał), że w art. 5 ust. 1 u.ref.lok. mowa jest tylko o rozstrzygnięciu w sprawie odwołania jedynie organu stanowiącego, a nie ogólnie organów (co w odniesieniu do gminy od roku 2002 przekłada się zarówno na organ stanowiący, jak i wykonawczy). Przy takim brzmieniu art. 5 ust. 1 u.ref.lok., chcąc dodać art. 5 ust. 1a u.ref.lok. w takim kształcie, w jakim on jest, ustawodawca musiałby zmienić treść art. 5 ust. 1 u.ref.lok. i postanowić w nim, że w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego<sup>34</sup> (a nie tylko organu stanowiącego, tak jak to było przed 2002 rokiem) rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum, z tym że w odniesieniu do odwołania organu stanowiącego referendum to może być przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców.

Chcąc nadać referendum w sprawie odwołania wójta charakter obligatoryjny, mógł również to zrobić w dodanym art. 5 ust. 1b u.ref.lok., w którym wskazał tylko tyle, że referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy. Przy takim brzmieniu tego przepisu można zadać zasadnicze pytanie, po co w ogóle został on dodany. Odpowiedź wydaje się prosta – zapewne po to, aby stanowił uzupełnienie art. 5 ust. 1a u.ref.lok., z którego wynikało, że wniosek w sprawie odwołania wójta (albo wójta i rady) pochodzi od mieszkańców, co oczywiście było prawdą, ale przecież w odniesieniu do wójta mogło to również nastąpić z inicjatywy rady. I chociaż odpowiedź wydaje się prosta to jednak przepis ten w mojej opinii jest zupełnie zbędny – przecież z art. 4 u.ref.lok. wynika ogólna zasada, w myśl

<sup>33</sup> Na ten temat zob. także M. Jerominek (obecnie Gurdek), *Odwołanie organu wykonawczego*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 246 i n., a także M. Gurdek, *Udział mieszkańców gminy...*, s. 166.

<sup>34</sup> W tym miejscu należałoby się również zastanowić, czy jeszcze nie dookreślić tego organu poprzez dodanie „pochodzącego z wyborów bezpośrednich”. To zależałoby od wstępnego przyjęcia tego, czy dopuszczalne jest odwołanie wójta pochodzącego z wyborów pośrednich w drodze uchwały rady. Jeżeli tak, to należałoby uczynić takie zastrzeżenie – wówczas referendum byłoby obligatoryjne tylko wówczas, gdy wójta wybrali mieszkańcy w wyborach powszechnych. Jeżeli nie, to zastrzeżenie to nie mogłoby się znaleźć w treści tego przepisu. Każdego wójta należałoby odwoływać w drodze referendum.

której każde referendum, poza tym zastrzeżonym w art. 5 ust. 1 u.ref.lok., przeprowadzić można zarówno z inicjatywy organu stanowiącego, jak i na wniosek mieszkańców. Gdyby natomiast przepis ten rzeczywiście miał odgrywać jakąś rolę, to można było go ukształtować w nieco inny sposób, pozostawiając bez zmian art. 5 ust. 1 u.ref.lok. Można było w nim postanowić, że w sprawie odwołania wójta rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum (nawet bez dodawania, że zarówno na wniosek mieszkańców, jak i z inicjatywy rady, co przecież wynikało już wprost z art. 4 u.ref.lok., tak jak to zrobił prawodawca w art. 54 ust. 2 u.s.g. w odniesieniu do samoopodatkowania<sup>35</sup>).

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując całość rozważań, wydaje się, że w obecnym stanie prawnym trudno jednoznacznie przyjąć, iż jedynym sposobem odwołania wójta przed upływem kadencji jest referendum w tej sprawie, co wskazywałoby na jego obligatoryjny charakter. Niestety, z żadnego przepisu nie wynika to wprost. Skoro nigdzie nie dokonano takiego zastrzeżenia, w pełni dopuszczalne jest stwierdzenie, że referendum nie jest jedyną możliwą drogą odwołania wójta. Cały jednak problem polega na tym, że w prawie publicznym dopuszczalne są tylko takie działania, które znajdują podstawę w obowiązujących normach prawnych. Tymczasem w aktualnych regulacjach nie istnieje żaden przepis, który przewidywałby inny sposób odwołania wójta (rzecz jasna poza trybem nadzorczym). Rozstrzygnięcia tej kwestii nie ułatwiają również rodzące się wątpliwości w zakresie tego, kto uprawniony jest do odwołania wójta pochodzącego z wyborów pośrednich, oraz czy tak wybrany wójt nabywa mandat. Przy prostym założeniu, że wyjątkowa procedura, w której dochodzi do wyłonienia organu wykonawczego w gminie, nie ma żadnego wpływu na status prawny takiego organu, obligatoryjny charakter referendum w sprawie jego odwołania można byłoby ewentualnie wyprowadzać z art. 492 § 1 pkt 8 k.w. Jeżeli natomiast dokona się analizy tego przypadku przez ogólne założenia prawa publicznego, teorii organów i wiążących się z nią zasad nabywania przez organy (lub w przypadku organów kolegialnych – ich członków) mandatów przedstawicielskich, to można mieć już poważne wątpliwości co do takiej oceny referendum w sprawie odwołania wójta. Zatem albo przyjmiemy, że z uwagi na celowy (świadomie założony przez legislatora) brak podstaw do zastosowania innej procedury odwoławczej wójta referendum w tej sprawie jest jednak obligatoryjne, pomimo braku wyraźnego wskazania tego w ustawie, albo uznamy, że brak tych podstaw stanowi nieprzemyślaną, istotną lukę w prawie, co jest równoznaczne z tym, że referendum to nie ma jednak charakteru obligatoryjnego.

Nie ulega wątpliwości, że prawodawca powinien tak ważne kwestie uregulować wprost, w taki sposób, aby wszystko było jednoznaczne i nie pozostawało w sferze

<sup>35</sup> W art. 54 ust. 2 u.s.g. legislator zastrzegł tylko, że samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 u.ref.lok.

domysłów. Niestety ten, dokonując kolejnych zmian w stanie prawnym, czyni to jak gdyby w oderwaniu od pozostałych regulacji, nie analizując skutków, jakie pociągają za sobą wprowadzone nowelizacje. Zresztą w literaturze przedmiotu większość przedstawicieli doktryny też nie analizuje tego problemu w kontekście dokonanych od 2002 roku zmian, przyjmując nadal bez jakichkolwiek zastrzeżeń, że w świetle ustawy o referendum lokalnym referendum w sprawie odwołania wójta ma charakter obligatoryjny<sup>36</sup>.

## Bibliografia

### Literatura:

- Agopszowicz A., *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie terytorialnym, teza 3*, [w:] *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1997.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Gurdek M., *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.
- Gurdek M., *Odwołanie wójta pochodzącego z wyborów pośrednich*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysha-Sulińska, Warszawa 2014.
- Gurdek M., *Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6.
- 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.
- Gurdek M., *Referendum w sprawie odwołania wójta – uwagi de lege lata i de lege ferenda w kontekście projektowanych zmian ustawowych*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Struktury, aktorzy, działanie*, t. 2: *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny i szanse modernizacji*, red. A. Jarosz, Zielona Góra 2016.
- Gurdek M., *Sądowa kontrola ważności referendum w sprawie odwołania wójta w kontekście przysługujących wójtowi środków ochrony prawne – referat przygotowany na Ogólnopolską Konferencję nt. „Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju”, która odbyła się w Częstochowie 1 czerwca 2016 r., a który zostanie opublikowany w 2017 roku w monografii upamiętniającej to wydarzenie.*
- Jerominek M. (obecnie M. Gurdek), *Odwołanie organu wykonawczego*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Martysz C., *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Olejniczak-Szałowska E., *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.

<sup>36</sup> Tak np. C. Martysz, *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 346.

Rulka M., *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.

Uziębło P.J., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

### **Źródła internetowe:**

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 roku w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2010-2014/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2012-r-w-sprawie-wytycznych-i-wyjasnien-w-sprawie-referendow-lokalnych-dotyczacych-odwolania-organow-jednostek-samorzadu-terytorialnego.html> [dostęp: 12 kwietnia 2016].

Uchwała Nr 0150/VII/166/07 Rady Miasta Tychy z dnia 31 maja 2007 roku w sprawie odwołania dotychczasowego Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Tychach, <http://bip.umtychy.pl/index.php?action=PobierzPlik&id=6337> [dostęp: 13 kwietnia 2016].

### **Akty prawne:**

Ustawa z dnia 29 września 1986 roku Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U z 2011 r., Nr 212, poz. 1264, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 maja 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. nr 14, poz. 83.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74.

Ustawa z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym, Dz.U. z 1996 r., nr 84, poz. 386, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 124, poz. 601.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486.

Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 400.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191.

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 175, poz. 1457.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 153.

**Streszczenie:** Od dawna, niemal bezkrytycznie, przyjmuje się w literaturze, że referendum lokalne obligatoryjnie przeprowadza się we wszystkich trzech jednostkach samorządowych w sprawie odwołania organów stanowiących, a w gminie także wójta oraz w sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne. Pogląd ten znajduje w pełni uzasadnienie w odniesieniu do odwołania rady/sejmiku i samoopodatkowania się mieszkańców – w odpowiednich przepisach prawodawca bowiem wyraźnie stanowi, że w tych sprawach rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum. Natomiast w stosunku do referendum w sprawie odwołania wójta można mieć już wątpliwości, czy rzeczywiście powinno się je klasyfikować w ten

sposób. W żadnym bowiem przepisie legislator nie wskazuje, żeby również odwołanie wójta następowało wyłącznie w drodze referendum. Z tych względów autorka poddaje wnikliwej analizie szereg przepisów, na podstawie których próbuje ustalić, czy przyjmowane powszechnie założenie o odwołaniu wójta wyłącznie w drodze referendum jest słuszne i wolne od jakichkolwiek zarzutów.

**Słowa kluczowe:** referendum, odwołanie wójta, obligatoryjne/fakultatywne referendum, pośredni wybór wójta

### REFERENDUM ON BOROUGH LEADER DISMISSAL – OBLIGATORY OR OPTIONAL?

**Summary:** For a long time it has been almost uncritically accepted in literature that a local referendum is held obligatorily in all three self-governing units on determining bodies dismissal, and in an administrative district also on a borough leader dismissal and on self-taxation of inhabitants for public purposes. This opinion is fully justified with reference to the dismissal of council/regional council and self-taxation of inhabitants – so in appropriate provisions the legislator explicitly determines these issues to be decided only by means of referendum. On the other hand, as far as the referendum on borough leader dismissal is concerned, doubts may arise about referendum classification. There is no provision in which the legislator points out that supposedly the dismissal of a borough leader could occur exclusively by means of referendum. Because of this the author makes a thorough analysis of a number of provisions on the basis of which she attempts to establish whether the generally accepted assumption about the dismissal of a borough leader only by means of referendum is legitimate and free of any objections.

**Keywords:** referendum, borough leader dismissal, obligatory/optional referendum, indirect election of borough leader