

22/15908/22

Urząd Miasta Bielsk Podlaski WPLYNEŁO
2022 -09- 0 5
Nr.....

B  
5.9.22

Bielsk Podlaski, 5 września 2022 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Białymstoku  
ul. Henryka Sienkiewicza  
15-950 Białystok**

za pośrednictwem:

**Rada Miasta Bielsk Podlaski**  
ul. Mikołaja Kopernika 1  
17-100 Bielsk Podlaski

**Skarżący:**  
**Jarosław Borowski**  
Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski  
zam.  
17-100 Bielsk Podlaski

**Organ:**  
**Rada Miasta Bielsk Podlaski**  
ul. Mikołaja Kopernika 1  
17-100 Bielsk Podlaski

### SKARGA

NA UCHWAŁĘ RADY MIASTA BIELSK PODLASKI Z DNIA 28 CZERWCA 2022 r.  
W SPRAWIE NIEUDZIELENIA WOTUM ZAUFANIA ZA ROK 2021

Działając w imieniu własnym niniejszym na podstawie art. 3 § 2 pkt 6, art. 50 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 101 § 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaskarżam uchwałę Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia wotum zaufania dla Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski podczas LI sesji Rady Miasta Bielsk Podlaski, dalej jako „uchwała”.

**Zarzucam** zaskarżonej uchwale naruszenie art. 28aa ust, 9, art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako "ustawa" albo "u.s.g") poprzez uczynienie z głosowania nad przedstawioną uchwałą narzędzia politycznego, wobec braku

przesłanek merytorycznych przyjętego wyniku głosowania Rady Miasta Bielsk Podlaski, brak uzasadnienia stanowiska Rady.

W związku z powyższym, wnoszę o:

1. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości,
2. Zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

### UZASADNIENIE

W dniu 28 czerwca 2022 r. podczas LI sesji Rady Miasta Bielsk Podlaski wobec nieuzyskania w głosowaniu nad uchwałą o udzielenie wotum zaufania większości głosów podjęta została uchwała w sprawie nieudzielenia wotum zaufania dla Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski. Skarżący Jarosław Borowski sprawuje urząd Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski.

Zgodnie z treścią art. 28aa ust. 9 ustawy niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. Przepisy wprowadzają fikcję prawną polegającą na założeniu, iż została podjęta uchwała o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania w przypadku, gdy uchwała w przedmiocie udzielenia takiego wotum nie została skutecznie podjęta.

Uchwała - której treścią jest nieudzielenie burmistrzowi wotum zaufania - zaistniała więc z mocy prawa, na skutek niepodjęcia przez radę uchwały o treści poddanej pod głosowanie (o udzieleniu wotum zaufania). Tego rodzaju źródło uchwały nie wpływa na prawo do wniesienia na nią skargi do sądu administracyjnego, skoro pozostaje ona w obrocie prawnym, wywierając skutki równorzędne z podjęciem przez radę uchwały o nieudzieleniu burmistrzowi wotum zaufania.

Kompetencja wojewódzkiego sądu administracyjnego, określona między innymi art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pozwala na kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

**Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).**

Podstawą skargi jest art. 101 ust. 1 u.s.g.

**Skarżący kwestionuje treść merytoryczną uchwały, a więc prawidłowość jej rozstrzygnięcia, tym bardziej że uchwała nie zawiera argumentacji przyjętej przez Radę Miasta Bielsk Podlaski przemawiającej za brakiem udzielenia wotum zaufania.**

Niewątpliwie Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski - Jarosław Borowski jako adresat zaskarżonej uchwały posiada **interes prawny** w skierowaniu przedmiotowej skargi. Uchwała wpływa na sferę jego praw jako osoby piastującej urząd organu wykonawczego Gminy. Instytucja wotum zaufania stanowi bowiem konsekwencję oceny przedstawionego raportu o stanie Gminy, za który w świetle powołanych przepisów art. 28aa u.s.g., odpowiedzialność ponosi Burmistrz. Fakt braku udzielenia wotum zaufania - w razie wyrażenia takiej samej oceny w roku następnym - jest podstawą do podjęcia przez Radę uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Burmistrza. Co więcej, skarżący jako osoba fizyczna piastująca funkcję Burmistrza wybrana w wyborach powszechnych nie ponosi odpowiedzialności przed Radą Miasta, lecz przed wspólnotą samorządową. Brak wyrażenia wotum zaufania stanowi dla wyborców wskazówkę co do prawidłowości sprawowania urzędu przez skarżącego w zakresie dbania o stan Gminy, co przedkłada się na jego ocenę jako osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego. Skarżący podnosi, że przed przystąpieniem do głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia Burmistrzowi wotum zaufania, Burmistrz przedstawił szczegółowy raport o stanie Gminy. Przedstawiona została realizacja polityk, programów i strategii, uchwał Rady Gminy i budżetu obywatelskiego. Następnie, umożliwiono radnym udział w debacie nad przedstawionym przez Burmistrza raportem o

stanie Gminy. Skarżący podnosi, że żaden mieszkaniec lokalnej wspólnoty nie zgłosił się do zabrania głosu nad przedstawionym przez Burmistrza raportem o stanie Gminy. W debacie głos zabrało kilkoro radnych opozycyjnych, w ich wypowiedziach zabrakło jednak merytorycznej argumentacji przemawiającej za takim sposobem głosowania. Ich wystąpienia nie dotyczyły stanu gminy, a wyrażały niezadowolenie z działania Burmistrza sformułowane ogólnie, bądź co istotne niepodjęcia działań w sferze zadań nie stanowiących kompetencji Gminy. Zagadnienia poruszone w debacie są odzwierciedlone w protokole sesji (załącznik do niniejszej skargi) i w żadnej mierze nie dotyczą one raportu o stanie Gminy.

Instytucja wotum zaufania dla organu wykonawczego gminy wprowadzona została do u.s.g. 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 130, dalej: nowela do u.s.g.). Podobnie styczniową nowelizacją wprowadzona została instytucja raportu o stanie gminy. Zgodnie z 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. Zanim raport o stanie gminy zostanie rozpatrzony podczas sesji rady gminy, musi on zostać przygotowany i przedstawiony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie do 31 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, o czym wprost stanowi przepis art. 28aa ust. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 28aa ust. 1 ustawy, wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy (ust. 1). **Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego** (ust. 2). Rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu (ust. 3). Rada gminy rozpatruje raport, o którym mowa w ust. 1, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę (ust. 4). W debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych (ust. 5). W debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos (ust. 6).

Przepis art. 28aa ust. 9 i 10 u.s.g. stanowi natomiast, że po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględnie

większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Przepisy art. 28a ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1222/20, z powołanych przepisów wynika przede wszystkim, że pomiędzy raportem o stanie gminy, a podjęciem uchwały o wotum zaufania występuje ścisły związek. Powołane przepisy wzajemnie się dopełniają i wynika z nich określona rola i udział różnych podmiotów, tj. rady gminy - organu stanowiącego, wójta - organu wykonawczego oraz mieszkańców gminy, w procesie rozpatrywania raportu o stanie gminy oraz stosowania instytucji wotum zaufania. Zwieńczeniem procedury rozpatrywania raportu o stanie gminy jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w Wyroku z 9.03.2021 r., II SA/Bk 855/20, LEX nr 3149219.

Choć przepisy ustawy nie formułują wprost obowiązku uzasadniania przez radę gminy tego rodzaju uchwał, to nie sposób uznać aby rada gminy, realizując powyższe kompetencje była niczym nieskrępowana i **mogła wykorzystywać instytucję wotum zaufania dla wójta wyłącznie jako instrument stricte polityczny.**

Niezbędność uzasadnienia wyprowadza się z wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym oraz łączącej się z nią reguły wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP związania organów administracji publicznej prawem. Ponadto, podkreśla się także, iż istnienie uzasadnienia warunkuje kontrolę legalności sprawowaną przez organ nadzoru w oparciu o art. 91 ust. 1 u.s.g., czy też kontrolę sądową. Stosownie do powołanego art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o takiej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru. Z kolei według art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W motywach rozstrzygnięcia organ przedstawia przepisy prawne,

które w konkretnym przypadku zastosował. Dzięki temu możliwe jest poznanie powodów, które zdecydowały o podjętej przez niego decyzji. Z uwagi na to, że norma prawna zawiera hipotezę oraz dyspozycję, powstaje obowiązek organu publicznego wykazania, że stosuje on normę w okolicznościach wskazanych hipotezą podstawy prawnej oraz, że czyni to w sposób określony dyspozycją podstawy prawnej. W orzecznictwie wskazuje się także na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę "dobrej legislacji". Ponadto, obowiązek motywowania uchwał rady gminy należy także traktować jako element zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyroki NSA: z 8 czerwca 2006 r. II OSK 410/06, z 8 grudnia 2020 r. II OSK 494/20, z 27 lipca 2021 r. I OSK 1797/19).

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. oraz wskazany już wyżej art. 28aa ust. 9 u.s.g. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Z uwagi na użycie w tym unormowaniu określenia "z tego tytułu" w orzecznictwie sądowym zwrócono uwagę, że uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania jest ściśle powiązana z rozpatrzeniem przez radę raportu. Zatem ma ona odzwierciedlać ocenę przedstawionego przez organ wykonawczy gminy raportu o stanie tej gminy (tak np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 20 stycznia 2021 r. II SA/Rz 1064/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 4 lutego 2021 r. II SA/Sz 635/20).

Wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne, iż w demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności. Konsekwentnie przyjmuje się, że na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek uzasadnienia swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy. Konsekwentnie **brak uzasadnienia uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 28aa ust. 9 ustawy stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż uniemożliwia ustalenie rzeczywistych motywów jej podjęcia.**

Rada Miasta Bielsk Podlaski nie udzieliła również Burmistrzowi Miasta absolutorium z wykonania budżetu za 2021 r., pomimo pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta o udzielenie absolutorium i pozytywnej opinii RIO co do tego wniosku. Powyższe stanowi dodatkowe potwierdzenie, iż głosowanie nad zaskarżoną uchwałą stanowiło narzędzie polityczne i nie znajdowało merytorycznych przesłanek, a kompetencja do rozpatrzenia raportu o stanie gminy i podjęcia uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tytułu rozpatrzenia raportu, wbrew przepisom, realizowana była w warunkach dowolności, bez dochowania przewidzianych prawem procedur.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Odpis skargi,
- 2) Kopia protokołu LI Sesji RM BP

