

POSTANOWIENIE

Dnia 14 marca 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodnicząca: Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 14 marca 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Jarosława Borowskiego
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
z dnia 6 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 713/22
w sprawie ze skargi Jarosława Borowskiego
na uchwałę Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 czerwca 2022 r.
w przedmiocie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski wotum zaufania

postanawia:

oddalić skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku postanowieniem z dnia 6 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 713/22, odrzucił skargę Jarosława Borowskiego na uchwałę Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 czerwca 2022 r., w przedmiocie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski wotum zaufania.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji w dniu 28 czerwca 2022 r. podczas LI sesji Rady Miejskiej 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 za 2021 rok. Uchwała ta nie zawierała uzasadnienia i znajdowała się w protokole nr LI/22 z obrad LI sesji Rady Miasta Bielsk Podlaski.

W dniu 4 października 2022 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wpłynęła skarga Jarosława Borowskiego - Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski na powyższą uchwałę Rady Miasta Bielsk Podlaski.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 28aa ust. 9, art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) – dalej: „u.s.g.” poprzez uczynienie z głosowania nad przedstawioną uchwałą narzędzia politycznego, wobec braku przesłanek merytorycznych przyjętego wyniku głosowania Rady Miasta Bielsk Podlaski i brak uzasadnienia stanowiska Rady. W oparciu o powyższe skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Bielsk Podlaski poinformowała, że podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w ww. uchwale.

Ponadto na rozprawie w dniu 6 grudnia 2022 r. pełnomocnik organu wniósł o odrzucenie skargi z uwagi na fakt, że Burmistrz jako organ wykonawczy nie może wnieść skargi do sądu administracyjnego, w trybie art. 101 u.s.g., na uchwałę rady gminy w sprawie nieudzielenia wotum zaufania, co potwierdza orzecznictwo NSA.

Wskazanym na wstępie postanowieniem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał wniesioną skargę za niedopuszczalną. W ocenie tego Sądu po stronie skarżącego w niniejszej sprawie, piastującego stanowisko Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski, nie doszło do naruszenia interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust.

1 u.s.g. uprawniającego do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 czerwca 2022 r.

Sąd *meriti* podzielił, wyrażane aktualnie w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, zgodnie z którym podjęta na podstawie art. 28aa ust. 9 u.s.g. uchwała o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania ma charakter intencyjny i jest wyłącznie deklaracją organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego w sprawie oceny działalności organu wykonawczego gminy w roku poprzednim, w zakresie określonym w raporcie o stanie gminy, to jest realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. W konsekwencji nie sposób uznać, aby podjęcie uchwały w przedmiocie nieudzielenia organowi wykonawczemu gminy wotum zaufania naruszało interes prawny lub uprawnienie skarżącego pełniącego taką funkcję, stosownie do treści art. 101 ust. 1 u.s.g. Uchwała taka nie wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki osoby, będącej piastunem organu. Skutkiem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania nie jest bowiem jego odwołanie ani ograniczenie jego kompetencji w jakimkolwiek zakresie. Interes prawny do zaskarżenia uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania nie wynika też z samego faktu wyboru na stanowisko wójta. Także z przepisu art. 28aa u.s.g. nie wynikają dla wójta żadne indywidualne uprawnienia lub obowiązki. W sytuacji zaś, gdy interes prawny ani uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą, skarga wniesiona na tę uchwałę podlega odrzuceniu, z mocy przepisu art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 z późn. zm.) – dalej: „P.p.s.a.”.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a i § 3 P.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odrzucił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniósł Jarosław Borowski. Zaskarżając rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucił naruszenie przepisów prawa, które miało istotny wpływ na wynik postępowania, mianowicie:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w zw. z przepisem art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a., poprzez błędne przyjęcie, że strona w myśl art. 101 ust. 1 u.s.g. nie posiada interesu prawnego do zaskarżenia uchwały podjętej przez Radę Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28

czerwca 2022 r. co skutkowało odrzuceniem skargi w przedmiotowej sprawie i brakiem merytorycznego rozpatrzenia skargi;

- art. 145 § 1 pkt 1 lit a P.p.s.a. w zw. z przepisem art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez niewłaściwe przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie skarżący nie posiada interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały podjętej na podstawie art. 28aa ust. 9 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., gdyż uchwała ta w ocenie Sądu nie odbiera i nie ogranicza jakichkolwiek uprawnień skarżącego;

- art. 145 § 1 pkt 1 lit a P.p.s.a. w zw. z przepisem art. 28aa ust. 9 u.s.g. poprzez niewłaściwe przyjęcie, że uchwała podjęta na jego podstawie ma jedynie charakter intencyjny, tym samym nie może naruszać, poprzez ograniczenie lub odebranie jakichkolwiek uprawnień podmiotu, którego dotyczy;

- przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit a P.p.s.a. w zw. z przepisami § 133-141 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, poprzez niezbadanie, czy skażona uchwała spełnia wymogi formalne określone przepisami prawa dla danego aktu prawnego, jednocześnie pozostawiając w systemie prawnym akt nieodpowiadający tym wymogom.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 1 P.p.s.a., ponieważ skarga kasacyjna została złożona na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego kończące postępowanie w sprawie.

Pozbawione są doniosłości prawnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania i naruszenia norm prawa materialnego. Autor skargi kasacyjnej, formułując zarzut naruszenia przepisów postępowania, wskazał art. 145 § 1 pkt 1 lit a i c P.p.s.a. wiążąc go w różnych konfiguracjach z art. 101 ust. 1, art. 28aa ust. 9 w zw. Z art. 18 ust. 2 pkt

4a u.s.g.. Zarzuty te zostały skonstruowane w sposób wadliwy, a to dlatego, że Sąd pierwszej instancji, dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały, nie stosował art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. tylko na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił. Przepis ten bowiem stanowi, że w razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala. Przy czym, co istotne, w przypadku uwzględnienia skargi na sporną uchwałę sąd zastosowałby art. 147 § 1 P.p.s.a.

Przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c reguluje podstawę prawną stosowania środka prawnego wobec decyzji i postanowień (dopuszcza ich uchylenie), nie ma natomiast zastosowania wobec uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do samodzielnego konkretyzowania zarzutów, ani stawiania hipotez w zakresie przepisu stanowiącego podstawę skargi.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Treść tego przepisu wskazuje, że skuteczne wniesienie skargi w tym trybie uzależnione zostało od tego, czy skarżący wykaże naruszenie - poprzez unormowania kwestionowanej uchwały - przysługującego mu interesu prawnego lub uprawnienia. W doktrynie przyjęto, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., przewidując, że „skargę może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem”, zawęża legitymację skargową, stanowiąc dopuszczony przez art. 50 § 2 P.p.s.a. wyjątek od zasady ogólnej z art. 50 § 1 P.p.s.a., przewidującego, że skargę może wnieść „każdy, kto ma w tym interes prawny”, a więc kto ma interes prawny w rozstrzygnięciu jego sprawy przez sąd administracyjny. (por. D. Dąbek, Komentarz do art. 101 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022 r.). Tym samym obowiązkiem sądu jest analiza dopuszczalności skargi poprzez stwierdzenie istnienia lub nieistnienia interesu prawnego skarżącego oraz jego naruszenia.

Sygn. akt III OSK 264/23

Kryterium „naruszenia interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy oznacza, że akt ten musi naruszać interes prawny skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Ze skuteczną skargą może więc wystąpić co do zasady podmiot, który wykaże związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Dopiero ustalenie, że skarżący podmiot posiada w tym względzie legitymację do wniesienia skargi, otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny (por. wyroki NSA: z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 457/16, LEX nr 2426938; z dnia 21 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 2560/13, LEX nr 1796206).

Nie budzi najmniejszej wątpliwości, że skarga wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru tzw. skargi powszechnej (*actio popularis*) co oznacza, że same potencjalne skutki danej uchwały, które mogłyby nastąpić w przyszłości nie dają uprawnienia do jej skutecznego wniesienia. Odwołując się do orzecznictwa NSA należy zauważyć, że: „stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Tylko więc takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia.”. (por. wyrok NSA z 17 lutego 2022 r., I OSK 117/19, LEX nr 3352798).

Stosownie do treści art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Takim przepisem szczególnym jest właśnie art. 101 ust. 1 u.s.g. Brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia składającego skargę obliguje sąd w takim przypadku do odrzucenia skargi.

Uchwała rady gminy (miasta) w przedmiocie nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania nie narusza interesu prawnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie ogranicza żadnych jego praw ani jako organu wykonawczego, ani jako członka wspólnoty samorządowej. Nie ogranicza zakresu kompetencji, nie pozbawia go mandatu, ani też w inny sposób nie ingeruje w pełnienie tej funkcji. Dopiero kolejna uchwała o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania podjęta w kolejnym roku bezpośrednio poprzedzającym rok, w którym podjęto pierwszą uchwałę o nieudzieleniu takiego wotum, może prowadzić do podjęcia przez radę gminy (miasta) następnej uchwały w przedmiocie zarządzenia referendum w sprawie odwołania danej osoby z pełnionej funkcji organu wykonawczego. Przy czym, jak słusznie przyjął Sąd pierwszej instancji, z treści art. 28aa ust. 10 u.s.g. wynika, że rada gminy (miasta) jedynie „może podjąć” uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miast) z tego powodu, że w dwóch kolejnych latach nie udzieliła mu wotum zaufania. Tym samym podjęcie uchwały o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania nie stanowi ingerencji w jego uprawnienia lub obowiązki. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach: z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 4896/21, ONSAiWSA 2022, nr 3, poz. 48 i sygn. III OSK 7559/21, LEX nr 3318492; z dnia 1 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5083/21, LEX nr 3355573, a Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę pogląd ten w pełni podziela.

Ponadto zbliżona sytuacja została uregulowana przez ustawodawcę w art. 28a ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym w przypadku podjęcia uchwały o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium z wykonania budżetu, rada gminy ma obowiązek podjąć uchwałę w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania danej osoby z funkcji organu wykonawczego gminy. Mimo że powołany art. 28a ust. 1 u.s.g. nakazuje radzie gminy podjęcie uchwały w przedmiocie ewentualnego referendum po podjęciu uchwały o nieudzieleniu absolutorium, to w orzecznictwie sądowym również dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwała o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium nie może zostać skutecznie zaskarżona przez tegoż wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nienaruszenia jego interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. (postanowienie NSA z dnia

Sygn. akt III OSK 264/23

10 stycznia 2018 r. sygn. akt II GSK 4237/17, LEX nr 2430310). Zatem nie ma podstaw do uznania, że uchwała o nieudzieleniu Burmistrzowi wotum zaufania narusza jego interes prawny.

W tym stanie sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji postanowienia, na podstawie art. 184 P.p.s.a.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy