

Sygn. akt II SA/Bk 713/22

POSTANOWIENIE

Dnia 6 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Małgorzata Roleder
Sędziowie	sędzia WSA Marek Leszczyński asesor sądowy WSA Barbara Romanczuk (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Sylwia Tokajuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu **6 grudnia 2022 r.**

sprawy ze skargi **Jarosława Borowskiego**

na uchwałę **Rady Miasta Bielsk Podlaski**

z dnia **28 czerwca 2022 r.**

w przedmiocie **nieudzielenia wotum zaufania Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski za 2021 rok**

postanawia

odrzuć skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starosta (sekretarz sądowy)

Sylwia Tokajuk

Sygn. akt II SA/Bk 713/22

UZASADNIENIE

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

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 (k.18).

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 (tj.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) 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 i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor wywiódł, że 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 bowiem 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. Dalej skarżący zakwestionował treść merytoryczną uchwały, a więc prawidłowość jej rozstrzygnięcia wskazując, że uchwała nie zawiera argumentacji przyjętej przez Radę Miasta Bielsk Podlaski przemawiającej za brakiem udzielenia wotum zaufania. Jak podkreślił skarżący 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych 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. W oparciu o powyższe skarżący uznał, że brak uzasadnienia uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 28aa ust. 9 ustawy stanowi rażące naruszenie prawa, albowiem uniemożliwia ustalenie rzeczywistych motywów jej podjęcia.

W uzasadnieniu podkreślono jednocześnie, że Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski - Jarosław Borowski jako adresat zaskarżonej uchwały posiada interes prawny w skierowaniu przedmiotowej skargi albowiem 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. Ponadto fakt braku udzielania 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Bielsk Podlaski poinformowała, że podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w uchwale z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia wotum zaufania za rok 2021. Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski - Jarosław Borowski w roku 2021 w opinii większości radnych Rady Miasta Bielsk Podlaski nie spełnił oczekiwań i nie zrealizował większości powierzonych mu zadań. Głos rady dotyczący przedmiotowej uchwały jest zatem wyrażeniem opinii dużej części mieszkańców miasta, których reprezentują.

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 ustawy o samorządzie gminnym na uchwałę Rady Gminy w sprawie nieudzielenia wotum zaufania, co potwierdzają orzecznictwo NSA (k.63).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga podlegała odrzuceniu.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest uchwała Rady Miejskiej w Bielsku Podlaskim z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia wotum zaufania dla Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski za 2021 rok. Mimo braku uzasadnienia tej uchwały (zawarta w protokole) została ona podjęta na podstawie art. 28aa ust. 9, art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. - dalej jako „u.s.g.”).

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. – dalej w skrócie "p.p.s.a."), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Stosownie do art. 134 § 1 i 2 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

W myśl 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, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Zgodnie zaś z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z naruszeniem interesu prawnego mamy do czynienia wówczas, gdy zaskarżonym aktem zostanie odebrane lub ograniczone jakiegokolwiek uprawnienie skarżącego wynikające z przepisów prawa, bądź też

zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub zmieniony obowiązek dotychczasowy. Związek między własną, indywidualną sytuacją prawną strony skarżącej, a zaskarżoną uchwałą musi istnieć obecnie, a nie w przyszłości oraz powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków.

Podmiot wnoszący skargę winien zatem wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia, polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją. Związek ten powinien mieć charakter aktualny, realny i indywidualny.

W przedmiotowej sprawie skarżący akcentował, że jako adresat zaskarżonej uchwały posiada interes prawny w skierowaniu przedmiotowej skargi albowiem 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. Ponadto fakt braku udzielania 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.

Należy jednakże podkreślić, 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.

Uchwała Rady Miejskiej w Bielsku Podlaskim z 28 czerwca 2022 r. w sprawie wotum zaufania dla Burmistrza Bielsk Podlaski, została podjęta na podstawie art. 28aa ust. 9 u.s.g., której treścią było nieudzielenie wotum zaufania Burmistrzowi tej Gminy – Jarosławowi Borowskiemu. Uchwała ta niewątpliwie stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej. 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. wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 457/16; wyrok NSA z 2 września 2014 r. sygn. akt II OSK 237/13; wyrok NSA z 21 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 2560/13, wszystkie powoływane orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako CBOSA).

Wbrew stanowisku Jarosława Borowskiego, objęta tą sprawą uchwała w sprawie nieudzielenia wotum zaufania nie dotyczy interesu prawnego skarżącego, będącego Burmistrzem Bielsk Podlaski w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarżący przedstawiając swoją argumentację skargi nie wykazał, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia zaskarżoną uchwałą. Interes ten powinien być bezpośredni, konkretny i realny. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi w dacie wniesienia skargi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego określonych obowiązków. Skarżący natomiast nie wykazał, że nie może sprawować w pełnym zakresie swoje funkcji. Podnoszona w skardze okoliczność dotycząca ewentualnego podjęcia w kolejnym roku uchwały w przedmiocie referendum w sprawie odwołania burmistrza w żaden sposób nie narusza żadnych uprawnień osoby piastującej takie stanowisko.

Podkreślić bowiem należy, że uchwała o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania w żaden sposób ani nie ogranicza zakresu kompetencji osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy, nie pozbawia go mandatu, ani też w inny sposób nie ingeruje w pełnienie tej funkcji. Uchwała odmawiająca udzielenia wotum zaufania nie powoduje żadnych skutków prawnych dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta). 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 następnej uchwały w przedmiocie zarządzenia referendum w sprawie odwołania danej osoby z pełnionej funkcji organu wykonawczego gminy. Przy czym, jak wynika wprost z treści art. 28aa ust. 10 u.s.g. rada gminy 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.

Podkreślić przy tym należy, iż Sądowni wiadome jest z urzędu, że w identycznym stanie faktycznym został wydany wyrok tutejszego Sądu w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania temu samemu Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski za 2020 rok, którym stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały (wyrok z 5 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 89/22, wyrok prawomocny, CBOSA).

Niemniej jednak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 14 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 4896/21 zapoczątkował zmianę linii orzeczniczej sądów administracyjnych wskazując, że „uchwała o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania, na podstawie art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter intencyjny, będąc 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, tj. realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego (zob. art. 28aa ust. 2 u.s.g.). Co za tym idzie, 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.”(CBOSA).

Takie stanowisko zostało także podzielone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5083/21 oraz z dnia 16 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6056/21 (CBOSA). Także orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych konsekwentnie zaczęło odrzucać skargi w tego typu sprawach (postanowienie WSA w Kielcach z 14 września 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 370/22, postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2022 r. sygn. akt II SA/ Bd 750/22 i 13 lipca 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 1212/21, postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 listopada 2022 r. sygn. akt

II SA/Go 648/22 i 26 października 2022 r. sygn. akt II SA/Go 525/22, postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 14 października 2022 r. sygn. akt II SA/Rz 1086/22, postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 27 września 2022 sygn. akt III SA/Gd 618/22, postanowienie WSA w Poznaniu z 13 października 2022 r. sygn. akt II SA/Po 603/22, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 3147/21, postanowienie WSA w Lublinie z dnia 21 września 2022 r. sygn. akt III SA/Lu 408/22, postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 15 września 2022 r. sygn. akt II SA/Sz 711/22, wszystkie CBOSA). Stanowisko sądów administracyjnych w tym zakresie jest aktualnie jednolite, a Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela argumentację zawartą w tych postanowieniach.

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 10 stycznia 2018 r. sygn. akt II GSK 4237/17, postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II GSK 38/14, CBOSA).

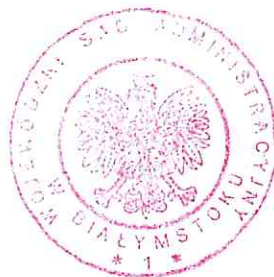
W związku z powyższym, nie ma podstaw do uznania, że uchwała o nieudzieleniu Burmistrzowi Bielska Podlaskiego wotum zaufania narusza jego prawnie chroniony interes. Zgodnie z aktualną linią orzecniczą sądów administracyjnych brak jest przesłanki naruszenia interesu prawnego, umożliwiającego zaskarżenie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, nawet po stronie prezydenta, burmistrza lub wójta gminy, któremu nie udzielono wotum zaufania. Uchwała w sprawie wotum zaufania jest bowiem jedynie wyrazem politycznej oceny działalności wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przez organ

kontrolujący – radę gminy (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 1289/22, CBOSA).

Skoro zatem uchwała Rady Miejskiej w Bielsku Podlaski z dnia 28 czerwca 2022 r. w przedmiocie udzielenia Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski wotum zaufania, nie narusza uprawnień skarżącego ani nie nakłada na niego żadnych obowiązków, to nie można przyjąć, że interes prawny skarżącego został naruszony stosownie do treści art. 101 ust. 1 u.s.g. Podkreślić przy tym należy, iż ze względu na to, że prawomocnym wyrokiem WSA w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 89/22 stwierdzono nieważność poprzedniej uchwały Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 29 czerwca 2021 r. w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania Burmistrzowi Bielsk Podlaski za 2020 r., to niniejsza uchwała z 28 czerwca 2022 r. jest pierwszą uchwałą w tym przedmiocie, będącą w obrocie prawnym, a co za tym idzie Rada Miasta nie może skorzystać z treści art. 28aa ust. 10 u.s.g. w zakresie możliwości podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania burmistrza z tego powodu, że w dwóch kolejnych latach nie udzielono mu wotum zaufania, co również potwierdza brak interesu skarżącego w przedmiotowej sprawie.

W tych okolicznościach merytoryczne zarzuty podnoszone w skardze i na rozprawie nie mogły być brane pod uwagę w niniejszym stanie faktycznym, a skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. należało odrzucić.

Nie znalazło oparcia w przepisach p.p.s.a. żądanie organu, by zasądzić na jego rzecz koszty postępowania. Niezależnie od treści rozstrzygnięcia sprawy, przepisy p.p.s.a. w żadnym przypadku nie przewidują możliwości obciążenia strony skarżącej obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz organu.



Na oryginał właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starosta Miasta Bielsk Podlaski

Sylvia Trawajuk