

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Białymstoku  
WYDZIAŁ II  
ul. H. Sienkiewicza 84  
15-950 BIAŁYSTOK

Dnia **3 czerwca 2022 r.**  
Sygn. akt II SA/Bk 89/22

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu



Bv  
7.6.22

Ruda RM.  
10.06.2022

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

## DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 3 czerwca 2022 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia **05.04.2022 r.** ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem, w sprawie ze skargi **Jarosława Borowskiego**.

Jednocześnie zwraca akta administracyjne dotyczące uchwały nr **XXXVII/21**.

Starszy sekretarz sądowy  
*Katarzyna Derewońko*

Załączniki:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z uzasadnieniem
2. akta administracyjne – 1 teczka (bez numeru)



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Grzegorz Dudar
Sędziowie	sędzia NSA Grażyna Gryglaszewska sędzia WSA Marek Leszczyński (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Sylwia Tokajuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2022 r.

sprawy ze skargi Jarosława Borowskiego

na uchwałę Rady Miasta Bielsk Podlaski

z dnia 29 czerwca 2021 r.

w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski za 2020 rok

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Rady Miasta Bielsk Podlaski na rzecz skarżącego Jarosława Borowskiego kwotę 480,00 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok  
Postanowienie

z dnia 5.04.22r. sygn. akt II SA/Bk 89/22

jest prawomocny(=) od dnia 24.05.2022v.

podpis sędziego/referendarza sądowego

*Helena*



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

*Katarzyna Derewońko*

Sygn. akt II SA/Bk 89/22

## UZASADNIENIE

W dniu 29 czerwca 2021 r., podczas XXXVII 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 – Jarosława Borowskiego. Uchwała ta nie zawiera jednak uzasadnienia.

W dniu 5 stycznia 2022 r. do tutejszego Sądu 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 2020 r. poz. 713 z późn. 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.

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.

Końcowo podkreślono, 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Bielsk Podlaski poinformowała, że procedując nad uchwałą dotyczącą przekazania skargi Jarosława Borowskiego Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski do sądu administracyjnego nie wypracowała odpowiedzi na wniesioną skargę.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, zważył co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej "p.p.s.a."), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 (tj. inne niż akty prawa miejscowego), podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W myśl zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Skarga w niniejszej sprawie została wniesiona na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako „u.s.g.”), zgodnie z którym 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 powołanego przepisu wynika, że legitymacja do wniesienia skargi jest oparta o kryterium "interesu prawnego" i wymaga stwierdzenia istnienia związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków wnoszącego skargę a zaskarżonym aktem lub czynnością organu administracji. O istnieniu interesu prawnego można mówić wówczas, gdy istnieje przepis prawa, z którego można wywieść dla danego pomiotu określone prawa lub obowiązki. Składający skargę musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną chronioną prawem sytuacją, a zaskarżoną uchwałą.

Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała stanowi początek procedury mogącej w myśl art.28 aa ust.10 u.s.g. doprowadzić do przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie odwołania wójta, a w konsekwencji jego odwołania. Jak stanowi bowiem powołany przepis w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi) wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa uchwała narusza interes prawny skarżącego pełniącego tę funkcję (tak też WSA w Szczecinie w wyroku z 25 lutego 2021 r. o sygn. akt II SA/Sz 669/20 oraz WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1222/20, oba dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tak więc Jarosław Borowski jako Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski, jest podmiotem legitymowanym do zaskarżenia uchwały z dnia 29 czerwca 2021r., albowiem narusza ona jego interes prawny. W tych okolicznościach należało przystąpić do merytorycznego rozstrzygnięcia skargi.

Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Nie każda wadliwość uchwały organu gminy jest podstawą do eliminacji tej uchwały z obrotu prawnego, albowiem zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały

lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie zatem z treścią art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. stwierdzenie nieważności uchwały następuje w przypadku, gdy uchwała jest sprzeczna z prawem, a naruszenie to ma charakter istotny. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię, oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805, oraz z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Jak wynika z normy art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. do wyłącznej kompetencji rady gminy należy "rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu". Z powołanej regulacji wynikają dwie istotne dla niniejszej sprawy konsekwencje. Po pierwsze, ustawodawca jednoznacznie wskazał, że raport o stanie gminy ma zostać przez radę rozpatrzony, a po drugie, że uchwała w sprawie udzielenia, bądź nieudzielenia wotum ma zostać podjęta "z tego tytułu", przez co należy rozumieć obowiązek powiązania uchwały w sprawie wotum z rozpatrzeniem raportu. Innymi słowy, uchwała w sprawie wotum zaufania dla wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta ma odzwierciedlać ocenę przedstawionego przez ten organ raportu o stanie gminy. Instytucja wotum zaufania dla organu wykonawczego gminy jest instytucją stosunkowo nową, wprowadzona została do u.s.g. ustawą z 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.). W uzasadnieniu do ww. noweli ustawodawca wskazał, że wprowadzane są zmiany, które realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę

samorządową, w której zamieszkują. Wśród wprowadzonych zmian jest właśnie coroczna debata o stanie samorządu połączona z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu.

Przepis art. 28aa u.s.g. unormował procedurę rozpatrywania raportu, rozstrzygając o tym, do kiedy organ wykonawczy ma przedłożyć raport, jakie są podstawowe komponenty jego treści, oraz w jaki sposób dochodzi do jego rozpatrzenia. Obowiązkiem rady jest rozpatrzyć raport na tej samej sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, przy czym raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę – art. 28aa ust. 4 u.s.g. Zgodnie zaś z art. 28aa ust. 9 u.s.g. 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 bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania. Jak stanowi art. 28aa ust. 10 w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Przy czym niepodjęcie uchwały w przedmiocie udzielenia wotum zaufania nie jest podjęciem uchwały w przedmiocie nieudzielenia prezydentowi wotum zaufania, ale jest równoznaczne z podjęciem takiej uchwały (analogicznie WSA w Poznaniu w wyrokach z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 213/21 oraz z dnia 18 stycznia 2022r., sygn. akt IV SA/Po 954/21, CBOSA).

Tak więc art. 28aa ust.9 u.s.g. zawiera konstrukcję, w której niepodjęcie jednej uchwały jest równoznaczne z podjęciem innej. Procedowanie nad pierwszą z nich wyczerpuje procedurę dla drugiej. Jeżeli właściwa rada nie podjęła uchwały o udzieleniu wójtowi (burmistrzowi) wotum zaufania jest to równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. W świetle tych przepisów nie zachodzi w tym przypadku konieczność odrębnego procedowania nad uchwałą o nieudzieleniu wotum zaufania łącznie z jej odrębnym głosowaniem. Ustawodawca wskazał bowiem, że w pełni procedowana, łącznie z raportem o stanie gminy, ma być uchwała w przedmiocie udzielenia wójtowi wotum zaufania. Natomiast w przypadku niepodjęcia uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania, ustawodawca wprowadził

rozwiązanie w postaci zrównania ww. sytuacji z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. (ust. 9).

W tym miejscu trzeba podkreślić, że zarówno uchwała, w której bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy udzielono wójtowi wotum zaufania, jak i uchwała o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania (będąca wolą ustawodawcy następstwem niepodjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania), są uchwałami z tytułu rozpatrzenia raportu o stanie gminy. Powyższe wynika z powoływanych wyżej zapisów art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. Stąd też nie ma podstaw, aby uchwałę o nieudzieleniu wotum zaufania traktować jako "milczącą" w znaczeniu braku określonych motywów jej "podejmowania" (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 listopada 2020r. sygn. akt III SA/Wr 283/20, CBOSA).

Jak wynika z powołanych przepisów rada gminy realizując swoją kompetencję z art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. w zw. z art. 28 aa u.s.g. nie działa w warunkach dowolności, ponieważ, wotum zaufania jest powiązane z raportem o stanie gminy (rozpatrzeniem przez radę gminy raportu), a nadto dochowane muszą być przewidziane procedury. Uchwała - której treścią jest nieudzielenie wójtowi wotum zaufania - powstaje wprawdzie z mocy prawa, na skutek niepodjęcia przez radę uchwały o treści poddanej pod głosowanie (o udzieleniu wotum zaufania), tym niemniej tego rodzaju źródło uchwały nie wpływa odmiennie na prawo do wniesienia na nią skargi do sądu administracyjnego. Pozostaje ona bowiem w obrocie prawnym, wywierając skutki równorzędne z podjęciem przez radę uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

W tym miejscu wyjaśnić również trzeba, że przepisy u.s.g., normujące zagadnienia związane z podejmowaniem uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania wójtowi, nie formułują obowiązku uzasadniania przez radę gminy tego rodzaju uchwały. Jednakże zarówno w orzecnictwie, jak i doktrynie wskazuje się, że takie uzasadnienie powinno być sporządzane, ponieważ pełni ono określone cele. Podkreślić należy, na co zwraca się uwagę w orzecnictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 1348/17, dostępny w CBOSA), że chociaż w obowiązującym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego, niemniej jednak brak uzasadnienia uchwały, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych



powodów podjęcia aktu przez organ powiatu powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności. Im bardziej uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia (zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 240/13).

Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (wyroki NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 240/13; z dnia 28 sierpnia 2018 r., I OSK 2136/16 oraz z dnia 5 października 2018 r., I OSK 2539/17, CBOSA).

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawa i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji" (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45). 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 wskazuje się, że brak uzasadnienia uchwały rady gminy podjęte na podstawie art. 28aa ust. 9 u.s.g. stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż uniemożliwia ustalenie rzeczywistych motywów jej podjęcia (tak WSA w

Poznaniu w wyroku z dnia 19 maja 2021 r., sygn. IV SA/Po 213/21, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II SA/OI 785/19, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. III SA/Wr 283/20, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. II SA/Sz 669/20, CBOSA).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy wskazać należy, że z akt wynika, że sporna uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski jest następstwem niepodjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania. Z akt sprawy wynika bowiem, że w dniu 29 czerwca 2021 r. na sesji Rady Miasta Bielsk Podlaski (na której podejmowana była uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium), po przedstawieniu raportu o stanie Miasta Bielsk Podlaski za 2020r. i debacie nad raportem zostało przeprowadzone głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania Burmistrzowi. Głosujących za udzieleniem wotum zaufania było 8 radnych, przeciw było 12 radnych i jedna osoba wstrzymała się od głosu. W efekcie głosowania nie została podjęta uchwała o udzieleniu wotum zaufania, co zgodnie z art. 28aa ust. 9 u.s.g. jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania. Do uchwały nie zostało sporządzone uzasadnienie.

Jak już wyżej zostało wskazane zarówno uchwała o udzieleniu wotum zaufania, jak i uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania są następstwem rozpoznania raportu o stanie gminy (art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.). A zatem uzasadnieniem dla udzielenia czy nieudzielenia wotum zaufania jest ocena działalności wójta (w sprawie Burmistrza), w poprzednim roku, podjęta w kontekście rozpoznania raportu o stanie gminy. Uchwała o nieudzieleniu mu wotum zaufania z tytułu rozpatrzenia tego raportu powinna stanowić efekt negatywnej oceny tej działalności. Brak uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa, bowiem uniemożliwia weryfikację prawidłowości realizacji kompetencji uchwałodawczej przez radę i w istocie nie pozwala zidentyfikować motywów, jakimi kierowała się rada.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że wymóg sporządzenia uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielania wotum zaufania organowi wykonawczemu z tytułu rozpatrzenia raportu nie odnosi się do możliwości zweryfikowania przez Sąd zasadności przyjętych przez radnych ocen dotyczących tego raportu, lecz tego, czy taka ocena w ogóle została przeprowadzona. Nie ma bowiem żadnych podstaw, by wnioskować, że może to być tzw. "uchwała milcząca". Akceptacja możliwości

nieuzasadniania uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. pociągałaby za sobą, jak trafnie zauważył skarżący, dopuszczalność wykorzystywania tego instrumentu dla celów politycznych, zarówno w tych układach, w których w radzie przeważałaby opcja opozycyjna względem organu wykonawczego, jak i wtedy, gdy rada byłaby temu organowi przychylna (tak też WSA w Szczecinie w wyroku z 25 lutego 2021 r., sygn. II SA/Sz 669/20, oraz WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 14 listopada 2019r., sygn. akt II SA/OI 785/19, CBOSA).

Brak zatem uzasadnienia uchwały w przedmiocie nieudzielenia Burmistrzowi wotum zaufania, z czym mamy do czynienia w kontrolowanej sprawie skutkuje tym, że ustalenie rzeczywistego motywu podjęcia przez Radę Miasta Bielsk Podlaski uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania staje się niemożliwe. Skoro wotum zaufania dotyczy całokształtu działania organu wykonawczego w roku poprzednim, za prawidłowość którego Burmistrz, jako organ wykonawczy, ponosi odpowiedzialność, to konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia wotum zaufania był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Brak w tym zakresie uzasadnienia, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ miasta, powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności. Powyższe powinno skutkować z kolei stwierdzeniem nieważności uchwały, ponieważ nie jest możliwe ustalenie racji, jakie legły u jej podjęcia.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie co do zasady podziela pogląd, że w przypadku, gdy wymagane uzasadnienie do zaskarżonej uchwały nie zostało sporządzone, co stanowi – co do zasady - istotne naruszenie prawa, to brak tego uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśnia motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści. Obszernie wskazane i wyjaśnione okoliczności, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały, wyartykułowane w odpowiedzi na skargę, pozwalają bowiem sądowi na ustalenie przesłanek podjęcia uchwały, zatem i kryteriów ustalenia stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów. (tak np. WSA w Poznaniu w wyroku z 31 marca 2019r., sygn. akt IV SA/Po 1201/18, NSA w wyroku z 27 maja 2020 r., sygn. I OSK 1658/19, CBOSA). W kontrolowanej sprawie o takim uzupełnieniu nie może być mowy skoro

Rada Miasta Bielsk Podlaski przekazując skargę Jarosława Borowskiego wprost wskazała, że nie wypracowała odpowiedzi na wniesioną skargę. Tym samym nie sanowała braku polegającego na tym, że zaskarżona uchwała nie posiada uzasadnienia.

W świetle przytoczonych argumentów Sąd uznał, że wadliwość, jaką dotknięta jest zaskarżona uchwała (brak jej uzasadnienia), przesądza o konieczności wyeliminowania jej z porządku prawnego, jako naruszającej w sposób istotny prawo. Z przedstawionych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, o czym orzeczono w pkt 1 sentencji wyroku. O kosztach orzeczono w punkcie 2 wyroku stosownie do treści art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Do kosztów zaliczono koszty ustanowienia pełnomocnika z wyboru (480 zł) - § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j.Dz. U. z 2018 r., poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

*Katarzyna Derewońko*