Sygn. akt **II SA/Rz 1064/20**

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	SWSA Elżbieta Mazur-Selwa
Sędziowie	WSA Magdalena Józefczyk
	WSA Maciej Kobak /spr./

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w dniu 20 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi Bartosza Romowicza
na uchwałę Rady Miejskiej Ustrzyki Dolne
z dnia 5 sierpnia 2020 r. nr XXVIII/369/20
w przedmiocie nieudzielenia votum zaufania Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych

I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**

II. **zasądza od Rady Miejskiej Ustrzyki Dolne na rzecz skarżącego Bartosza Romowicza kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W RZESZOWIE 2

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sylwia Opioła
Starszy Sekretarz Sądowy

Sygn. akt II SA/Rz 1064/20

U Z A S A D N I E N I E

Przedmiotem skargi Bartosza Romowicza (dalej w skrócie: „skarżący") jest uchwała nr XXVIII/369/20 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych (dalej w skrócie: „Rada Miejska") z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia wotum zaufania Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych (dalej w skrócie: „Burmistrz") - którą wydano w następujących okolicznościach:

Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a i art. 28aa ust. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej w skrócie: „u.s.g.") po odbyciu debaty nad „Raportem o stanie Gminy Ustrzyki Dolne za 2019 rok" (dalej w skrócie: „Raport"), nie udzieliła Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych wotum zaufania z tego tytułu.

Skarżący wniósł skargę na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w całości i zarzucając:

1) naruszenie art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP polegające na nieuzasadnieniu zaskarżonej uchwały, podczas gdy w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa, niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy publicznej - w tym uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego - bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem, co w rezultacie nie pozwala na ocenę ich legalności, zasadności i zgodności z powszechnie obowiązującym prawem;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego mających wpływ na wynik sprawy, tj. art. 18 ust. 2 pkt 4a w zw. z art. 28 aa ust. 4 w zw. z art. 28 aa ust. 9 u.s.g. poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały, będące konsekwencją wykorzystania instytucji wotum zaufania wyłącznie jako instrumentu *stricte* politycznego, a tym samym niewskazanie rzeczywistego motywu podjęcia przez Radę Miejską zaskarżonej uchwały, podczas gdy wyłączą przyczyną nieudzielenia wotum zaufania może być negatywna ocena działalności organu wykonawczego w raportowanym okresie, niekorzystna ocena samej treści raportu (np. gdy nie spełnia on wymogów, określonych w uchwale rady lub nie zawiera obligatoryjnych elementów), czy niedopełnienie terminu do jego przedstawienia.

Ponadto na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. skarżący wniósł o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z następujących dokumentów na okoliczność ich treści: uchwały nr XXVIII/369/20 z dnia 5 sierpnia 2020 r.; protokołu z sesji Rady Miejskiej z dnia 5 sierpnia 2020 r.; nagrania audio - video z sesji Rady Miejskiej z dnia 5 sierpnia 2020 r.; raportu o stanie Gminy Ustrzyki Dolne za 2019 rok; zarządzenia Burmistrza Nr 213/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie powołania Zastępcy Burmistrza Ustrzyk Dolnych; zarządzenia Burmistrza Nr 21/VI/2019 z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie odwołania Zastępcy Burmistrza Ustrzyk Dolnych; opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej z wykonania budżetu za 2019 r.; opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej; wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej o udzielenie absolutorium. Jednocześnie skarżący wskazał, że przeprowadzenie w/w dowodów z dokumentów jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Mając na uwadze powyższe, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie od Rady Miejskiej zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadniając swój interes prawny w zaskarżeniu uchwały skarżący podał, że piastuje urząd Burmistrza Ustrzyk Dolnych, a zatem podjęcie przez Radę Miejską uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania wpływa na sferę jego praw jako osoby piastującej urząd organu wykonawczego Gminy. Ponadto fakt braku udzielenia wotum zaufania - w razie wyrażenia takiej samej oceny w roku następującym - jest podstawą do podjęcia przez Radę Miejską uchwały o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania Burmistrza. Wreszcie skarżący wskazał, że brak wyrażenia wotum zaufania stanowi dla wyborców wskazówkę co do prawidłowości sprawowania urzędu Burmistrza przez skarżącego w zakresie dbania o stan Gminy, co przekłada się na jego ocenę jako osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego.

Uzasadniając zarzuty skargi skarżący podał, że przed przystąpieniem do głosowania nad zaskarżoną uchwałą, przedstawił szczegółowy raport o stanie Gminy. Skarżący zwrócił uwagę, że żaden mieszkaniec lokalnej wspólnoty nie złożył pisemnego zgłoszenia do Przewodniczącego Rady Miejskiej w kwestii zabrania głosu nad przedstawionym Raportem, również radni nie skorzystali ze swojej ustawowej kompetencji do określenia informacji, które chcieliby zobaczyć w Raporcie. Natomiast w debacie nad Raportem wzięło udział tylko trzech radnych, którzy odnosili się w głównej mierze personalnie do osoby skarżącego. W ocenie skarżącego nie

przeprowadzono więc rzeczowej i merytorycznej debaty nad Raportem, a działania opozycyjnych radnych w przedmiocie oddania głosu przeciw udzieleniu Burmistrzowi wotum zaufania w żaden sposób nie odnosiły się do treści sporządzonego Raportu, a miały tylko i wyłącznie wymiar *stricte* polityczny. Skarżący wskazał, że instytucje raportu o stanie gminy i wotum zaufania nie mogą być podstawą do politycznego rozliczania burmistrza przez radnych. Raport o stanie gminy ma służyć zaznajomieniu mieszkańców gminy, w tym radnych z bieżącą kondycją gminy i to na tej podstawie po rozpatrzeniu raportu ma zostać podjęta decyzja o udzieleniu wotum zaufania budź nieudzieleniu wotum zaufania. Przyjęcie odmiennej koncepcji prowadziłoby do niemożliwych do zaakceptowania wniosków, iż instytucje raportu o stanie gminy oraz wotum zaufania stanowią skuteczne narzędzie dla ukształtowania w radzie gminy układu politycznego.

Skarżący podniósł również, że dwoje radnych głosowało przeciwko udzieleniu wotum zaufania w związku z odwołaniem dotychczasowego Zastępcy Burmistrza z pełnionej funkcji.

Skarżący stwierdził, że kluczowe znaczenie w sprawie ma fakt, iż zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia. Takie działanie radnych nie daje możliwości poznania przesłanek, którymi kierowali się oddając głos przeciwko udzieleniu wotum zaufania, tym bardziej że w debacie nad Raportem wzięło udział tylko trzech radnych spośród ośmiu, którzy głosowali przeciwko udzieleniu wotum zaufania. Na poparcie stanowiska w kwestii konieczności sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały, skarżący przytoczył orzeczenia sądów administracyjnych.

Wreszcie skarżący wskazał, że Regionalna Izba Obrachunkowa - Zespól Zamiejscowy w Krośnie zaopiniowała pozytywnie sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2019. Wykonanie budżetu zgodnie z przepisami u.s.g. zostało również zaopiniowane przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej pozytywnie. Kontynuacją tego stanu rzeczy było sformułowanie wniosku o udzielenie Burmistrzowi absolutorium z tego tytułu.

W odpowiedzi na skargę, Przewodniczący Rady Miejskiej wniósł o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, że wobec braku naruszenia określonej w art. 28aa u.s.g. procedury rozpatrywania raportu o stanie gminy, nie można mówić o istotnym naruszeniu prawa, które jest warunkiem stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej podniósł również, że żaden przepis prawa nie wymaga sporządzenia pisemnego uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielenia wotum zaufania wójtowi (burmistrzowi). Natomiast przebieg debaty oraz głosy radnych, które zostały w jej trakcie zabrane, stanowią podstawę do dokonania merytorycznej oceny motywów nieudzielenia Burmistrzowi wotum zaufania. Z protokołu sesji i przeprowadzonej debaty wynika, że wyłączną przyczyną nieudzielenia wotum zaufania była negatywna ocena działalności organu wykonawczego w roku 2019.

Odnosząc się do zarzutu braku merytorycznej debaty nad Raportem Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że w ocenie większości radnych, Raport nie zawierał wielu ważnych i oczekiwanych treści np. odnośnie gospodarowania śmieciami, gospodarki komunalnej, przedsiębiorstwa gminnego energii cieplnej itd. Ocena merytoryczna tego dokumentu była u większości radnych niska, co odzwierciedla przebieg debaty i co przełożyło się w konsekwencji na wynik głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania. Natomiast w debacie wzięło udział trzech radnych, z których jeden przedstawił merytoryczne uwagi dotyczące dużej dysproporcji pomiędzy środkami wydanymi na wieś i na miasto, co jest sprzeczne z potrzebą zrównoważonego rozwoju gminy, postępujące i bardzo duże zadłużenie Gminy, duży spadek pozycji Gminy w rankingu ułożonym pod względem pozyskiwania i wykorzystywania środków na inwestycje z funduszy unijnych, brak w Raporcie odniesienia do gospodarki śmieciowej, ciepłownictwa, koordynacji zamierzeń i starań zmierzających do gazyfikacji miasta i gminy, brak działań w odniesieniu do komunikacji w mieście, zaniechania odnośnie uporządkowania koryta rzeki Strwiąż, forsowanie własnych racji bez względu na otoczenie społeczne. Drugi z radnych odniósł się do słabej jakości wykonania projektu na infrastrukturę sportowo-rekreacyjną w miejscowości Ustjanowa Dolna. Niemniej Przewodniczący Rady Miejskiej zaznaczył, że każdy radny ma prawo brać czynny udział w debacie nad raportem o stanie gminy, ale nie ma takiego prawnego obowiązku. Ostateczna ocena działalności Burmistrza wyraża się nie w wystąpieniach, ale w akcie głosowania. Natomiast udzielenie wotum zaufania nie jest uzależnione od uzyskania pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej, albowiem opinia ta odnosiła się do strony formalnej dokumentacji, a nie do strony merytorycznej, która pozostawiona jest swobodzie Rady. Na marginesie Przewodniczący Rady Miejskiej zauważył, że Burmistrz nie otrzymał także wotum zaufania i absolutorium od Rady Miejskiej za

2018 r. oraz nie otrzymał absolutorium od poprzedniej Rady Miejskiej za 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności Sąd odnotowuje, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 pkt 3 zzs [4] ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r. poz. 374).

Skarga jest zasadna, albowiem kwestionowana nią uchwała w sposób istotny narusza prawo.

Jak wynika z normy kompetencyjnej zrekonstruowanej w oparciu o 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 normy 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.

31 stycznia 2018 roku wszedł w życie art. 28aa u.s.g. (na mocy ustawy 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. 2018r. poz. 130), który zoperacjonalizował 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.

Wójta ma obowiązek przedstawić raport do 31 maja. Raport ma stanowić podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego – art. 28aa ust. 1 i ust. 2 u.s.g.

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. Radni uczestniczący w debacie mogą zabrać głos bez ograniczeń czasowych. Ustawa dopuszcza udział w debacie mieszkańców gminy, o ile uprzednio zgłoszą taką chęć.

Sąd nie podziela poglądu skarżącego, że obowiązek przeprowadzenia debaty nad raportem musi być równoznaczny z zabraniem głosu przez wszystkich, bądź określoną cześć – większość – radnych. Przeprowadzenie debaty na raportem o stanie gminy ma charakter wymogu proceduralnego, który nie musi zostać skonsumowany poprzez zabranie głosu przez radnych. Istotne jest wyłącznie to, czy z protokołu sesji rady wynika, że przewodniczący otworzył dyskusję nad raportem. To, czy ktokolwiek wziął w niej udział, dla pozytywnej weryfikacji wymogu przeprowadzenia dyskusji jest bez znaczenia. Z treści art. 24 ust. 1 u.s.g. wynika, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. W literaturze przedmiotu, na tle tego przepisu zwraca się uwagę na dwie istotne w kontekście rozpoznawanej sprawy kwestie. Z jednej strony, podkreśla się obowiązek czynnego udziału radnego w pracach organów gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany, co obejmuje udział w dyskusjach i głosowaniach. Z drugiej jednakże strony podkreśla się, że "regulacja zobowiązująca radnych do czynnego udziału w pracach rady i w innych strukturach gminy nie jest poparta żadnymi sankcjami w przypadku niewywiązywania się radnego z przyjętych obowiązków. W szczególności nie istnieje możliwość odwołania radnego czy pozbawienia go z tego tytułu mandatu w czasie trwania kadencji rady poprzez referendum" (por. Cz. Martysz, Komentarz do art. 24, pkt 1, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, wer. el. SIP LEX). Udział wyłącznie bierny (brak głosu w dyskusji) nie jest sankcjonowany prawnie. Brak aktywnego udziału radnego w dyskusjach na forum rady może wywoływać jedynie odpowiedzialność polityczną radnego, znajdującą odzwierciedlenie w decyzjach wyborców, oceniających dotychczasową działalność radnego na forum organów gminy, w ewentualnych kolejnych wyborach samorządowych. Skoro obowiązek radnego czynnego udziału w pracach rady, w tym poprzez aktywny udział dyskusjach (debatach) nie jest prawnie sankcjonowany, nie

można mówić o jakiejkolwiek sankcji prawnej za naruszenie tego obowiązku. W konsekwencji, brak wystąpienia któregokolwiek z radnych podczas debaty nad raportem burmistrza o stanie miasta, nie może skutkować stwierdzeniem, że doszło do naruszenia procedury określonej w art. 28aa u.s.g., a zatem nie można również stwierdzić, aby uchwała rady gminy w przedmiocie udzielenia wotum zaufania, była z tego powodu niezgodna z prawem - Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II OSK 600/20.

Z treści protokołu sesji Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 5 sierpnia 2020 roku wynika, że Burmistrz przedstawił raport o stanie gminy – pkt. 5.1 protokołu. Wynika z niego również, że Przewodniczący Rady otworzył dyskusję nad raportem o stanie gminy, i że 4 radnych zabrało głos – pkt 5.3 i 5.4 protokołu.

W takim układzie Sąd stwierdza, że wymóg przeprowadzenia dyskusji został zrealizowany.

Przyczyną uwzględnienia skargi jest inne istotne naruszenie prawa, polegające na niesporządzeniu uzasadnienia do kwestionowanej uchwały.

Zgodnie 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.

Z treści protokołu posiedzenia rady wynika, że w głosowaniu nad udzieleniem burmistrzowi wotum zaufania udział wzięło 15 radnych. Oddano 15 głosów ważnych, 7 głosów za udzieleniem wotum i 8 głosów przeciw. W takim układzie niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania musiało zostać uznane za równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania – zdanie ostatnie art. 28aa ust. 9 u.s.g.

Jak już wyżej eksponowano, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. tak uchwała o udzieleniu wotum zaufania, jak i uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania musi zostać podjęta, jako efekt rozpatrzenia raportu. Aby można było ten wymóg zweryfikować uchwała w tym przedmiocie musi zawierać uzasadnienie. 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 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.

Zasady logiki formalnej nakazują przyjąć, że skoro raport o stanie gminy ma zawierać podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ust. 2 u.s.g.), to 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, albowiem uniemożliwia weryfikację prawidłowości realizacji kompetencji uchwałodawczej przez radę i w istocie nie pozwala zidentyfikować motywów, jakimi kierowała się rada. W demokratycznym państwie prawnym nie może być 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 (art. 7 Konstytucji RP). Z tej też zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień 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. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie wskazuje się, że takie uzasadnienie powinno być sporządzane, ponieważ pełni ono określone cele. Podkreślić należy, że chociaż w obowiązującym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego, to 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 - zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 240/13, wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 1348/17.

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 prawnego 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 ocenie Sądu substytutem uzasadnienia uchwały nie może być protokół z posiedzenia rady – dyskusji nad raportem – ani zapis audio z tego posiedzenia. Z protokołu wynika, że w dyskusji wzięło udział 4 radnych: Artur Bobrecki, Marek Dziwisz, Bogdan Kwaśnik i Ryszard Lawrenc. Z protokołu głosowania wynika, że Artur Bobrecki i Bogdan Kwaśnik głosowali przeciw udzieleniu wotum zaufania burmistrzowi, a Marek Dziwisz i Ryszard Lawrenc za udzieleniem takiego wotum. Głosy osób uczestniczących w dyskusji rozłożyły się zatem po równo. Ostatecznie o braku udzielenia wotum zaufania burmistrzowi zdecydował jeden głos.

Wobec braku uzasadnienia zaskarżonej uchwały Sąd nie ma żadnego wglądu w motywy jej podjęcia, co skutkuje brakiem możliwości zweryfikowania, czy została ona podjęta zgodnie z kompetencją uchwałodawczą, a więc jako następstwo rozpatrzenia raportu o stanie gminy – art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.

Należy odnotować, że analogiczne stanowisko w kwestii konieczności sporządzenia uzasadnienia uchwał podejmowanych w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. zajął WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ol 785/19 i WSA we Wrocławiu w wyroku 5 listopada 2020 r., sygn. III SA/Wr 283/20.

W świetle przytoczonych argumentów stwierdzić należy, że Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych, odstępując od uzasadnienia zaskarżonej uchwały, dopuściła się naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4a i art. 28aa ust. 9 u.s.g. oraz art. 7 Konstytucji RP. Sprzeczność z prawem tej uchwały skutkuje zaś jej nieważnością w całości. Stąd też, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.

W kwestii legitymacji skarżącego należy podać, że zgodnie 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 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. Interes prawny powinien zatem być osobisty, własny, indywidualny i bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej skarżącego. Składający skargę musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną chronioną prawem sytuacją a zaskarżoną uchwałą.

Skoro konieczną przesłanką korzystania z prawa do sądu w trybie art. 101 u.s.g. jest naruszenie indywidualnego interesu prawnego, to przepis ten nie może być podstawą prawną do wniesienia skargi w interesie publicznym. Przy takiej definicji interesu prawnego i legitymacji skargowej z art. 101 u.s.g. należy wywieść, że wójt (burmistrz czy prezydent miasta), będący organem gminy, nie ma legitymacji do skarżenia uchwały rady tej gminy. Organy gminy nie mają własnego interesu prawnego w toku wykonywania zadań gminy i wykonywania przysługujących im kompetencji. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie odnosi się zatem do naruszenia interesu prawnego jednego organu gminy przez inny organ gminy. Natomiast podjęcie przez radę gminy uchwały o nieudzieleniu absolutorium z wykonania budżetu wpływa na sferę prawną osoby pełniącej tę funkcję - por. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 2998/18, wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1531/17, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA.

Jak wynika z akt sprawy skarga została wniesiona przez Bartosza Romowicza - czyli osobę pełniącą funkcję Burmistrza, którego dotyczy uchwała w sprawie nieudzielenia wotum zaufania. Tym samym uchwała została skutecznie zaskarżona. Strona posiada legitymację skargową, zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W RZESZOWIE
Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sylwia Opioła
Starszy Sekretarz Sądowy