



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jerzy Drwal (sprawozdawca)
Sędziowie: Sędzia WSA Robert Hałabis
Sędzia WSA Anna Strzelec

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego
na uchwałę Rady Gminy Jabłoń
z dnia 31 lipca 2020 r. nr XVI/116/20
w przedmiocie udzielenia wotum zaufania Wójtowi Gminy za rok 2019

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent

Joanna Kielb

Uzasadnienie

Rada Gminy Jabłoń podjęła uchwałę Nr XVI/116/20 z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Jabłoń wotum zaufania.

W dniu 2 listopada 2020 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Wojewody Lubelskiego na powyższą uchwałę.

W skardze zarzucono, że uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt. 4a i art. 28aa ust. 4 i 9 u.s.g.

Wojewoda Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości podnosząc m.in., że nie przeprowadzono debaty nad przedłożonym raportem o stanie Gminy oraz nie sporządzono uzasadnienia uchwały. Wojewoda argumentował, że instytucja wotum zaufania dotyczy całokształtu działania organu wykonawczego w roku poprzednim. Za prawidłowość tych działań wójt ponosi odpowiedzialność. W związku z tym konieczne jest, aby zasadniczy motyw udzielenia wotum zaufania był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru oraz w ewentualnym postępowaniu przed sądem. Mimo, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie formułują wprost obowiązku uzasadniania przez radę gminy tego typu uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania, to uzasadnienie każdego aktu administracyjnego jest fundamentalnym wymogiem w demokratycznym państwie.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 2 listopada 2020 r. wezwano Radę Gminy Jabłoń do nadesłania odpowiedzi na skargę.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Gminy Jabłoń w piśmie z dnia 16 listopada 2020 r. wyjaśniła, że podczas sesji w dniu 31 lipca 2020 r. Rada Gminy obradowała m. in. nad raportem o stanie Gminy za 2019 r. W trakcie rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania Wójtowi Gminy za 2019 r. po przedstawieniu raportu o stanie gminy w części przewidującej dyskusję nad raportem żaden z radnych nie zabrał głosu. Wobec braku chętnych do udziału w dyskusji, Przewodniczący Rady Gminy poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania Wójtowi Gminy Jabłoń. Wobec braku bezwzględnej większości głosów za udzieleniem wotum zaufania, podjęta została uchwała o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania za 2019 r.

Jednocześnie Przewodnicząca Rady Gminy podzieliła stanowisko Wojewody Lubelskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnić należy w pierwszej kolejności, że stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713, powoływanej dalej jako "u.s.g."), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.).

Z uwagi na charakter sporu w niniejszej sprawie wymaga przypomnienia, że stosownie do 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.

Według art. 28aa. ust. 1 u.s.g. wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy.

Raport obejmuje 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.).

Rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu (art. 28aa. ust. 3 u.s.g.).

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 (art. 28aa. ust. 4 u.s.g.).

W debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych (art. 28aa. ust. 5 u.s.g.).

W debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos (art. 28aa. ust. 6 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 wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania (art. 28aa. ust. 9 u.s.g.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest podjęta - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. - uchwała Nr XVI/116/20 Rady Gminy Jabłoń z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Jabłoń wotum zaufania. Zgodnie z § 1 uchwały rozpatrzono raport o stanie Gminy i nie udzielono Wójtowi Gminy Jabłoń wotum zaufania z tytułu działalności w 2019 roku.

Uchwały nie uzasadniono oraz nie przeprowadzono debaty na temat stanu Gminy Jabłoń.

Brak debaty z udziałem radnych nie jest okolicznością przemawiającą za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, obowiązek radnego czynnego udziału w pracach rady, w tym poprzez aktywny udział w dyskusjach (debatach) nie jest prawnie sankcjonowany, nie można mówić o jakiegokolwiek sankcji prawnej za naruszenie tego obowiązku. W konsekwencji, brak wystąpienia któregokolwiek z radnych podczas debaty nad raportem (...) 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 (zob. wyrok z dnia 7 lipca 2020 r. sygn. II OSK 600/20).

W ocenie składu orzekającego WSA w Lublinie fakt, że nie uzasadniono podjętej uchwały, również co do zasady nie stanowi samodzielnej podstawy do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 91 ust. 1 u.s.g. bowiem w obowiązującym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego.

Prezentowany i dominujący w judykaturze pogląd zakłada natomiast, że brak uzasadnienia uchwały, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu bowiem nie sposób dokonać oceny jej legalności (zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., sygn. I OSK 240/13, wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 1348/17).

Skontrolowana uchwała okazała się w konsekwencji aktem wadliwym z powodu uchybień natury proceduralnej, które dopiero w powiązaniu z brakiem uzasadnienia stanowiska wyrażonego w uchwale przesądzają o konieczności wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Wątpliwości co do legalności i prawidłowego trybu procedowania przez radnych powstają po analizie treści figurującego w aktach sprawy protokołu nr 16/2020 z obrad

XVI sesji Rady Gminy Jabłoń z dnia 31 lipca 2020 r. Protokół zatytułowano „Rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania Wójtowi Gminy za 2019 rok”. Protokół wskazuje przede wszystkim, że w zaplanowanym porządku obrad przewidziano udzielenie wotum zaufania organowi wykonawczemu. Potwierdza to m.in. punkt 2. podpunkt 3. (str. 1 protokołu). Z treści tego dokumentu (podpunktu 3 protokołu) wynika, że Przewodnicząca p. Agnieszka Kuniszyk poddała pod głosowanie projekt uchwały. Końcowy fragment protokołu może świadczyć, że radni głosowali nad uchwałą o nieudzieleniu wotum zaufania organowi wykonawczemu i większość radnych uczestniczących w sesji opowiedziała się za podjęciem zaskarżonej uchwały (siedem głosów „za”, jeden głos „wstrzymujący się” oraz jeden głos „przeciw” – str. 5. protokołu).

W realiach niniejszej sprawy i z powodu lakonicznej treści wspomnianego protokołu (jego podpunkt 2. zatytułowany „Dyskusja” zawierał adnotację „Brak”), za uchybienie należało uznać, po pierwsze, ograniczenie normatywnej podstawy uchwały do nawiązania wyłącznie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt. 4a u.s.g, określającego, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania.

Po drugie, w sytuacji, kiedy rozpatrzono raport o stanie gminy, dalszy tryb procedowania wynikający zarówno z art. 28aa ust. 4 u.s.g. wprowadzającego zasadę, że nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę, jak i z przepisu art. 28aa ust. 9 u.s.g. określającego, że po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie - nie powinien budzić większych wątpliwości, co do czynności radnych, które zostały przez nich dokonane w sprawie udzielenia wotum zaufania.

Sąd administracyjny nie może ingerować w treść protokołu mającego odzwierciedlać przebieg sesji rady gminy oraz kontrolować motywów, którymi radni kierują się przy udzieleniu lub nieudzieleniu wotum zaufania.

Niemniej protokół nie wyjaśnia, po pierwsze, czy radni zostali zaproszeni do debaty przez Przewodniczącą Rady Gminy, a jeśli nie, to czy z własnej woli nie wzięli udziału w debacie, a po drugie, czy radni rzeczywiście głosowali - zgodnie z planowym porządkiem obrad - nad projektem uchwały o udzieleniu organowi wykonawczemu wotum zaufania. W związku z tym powstają uzasadnione wątpliwości co do przebiegu faktycznego głosowania w dniu 31 lipca 2020 r., których nie sposób usunąć z powodu braku uzasadnienia zaskarżonej uchwały.

Wyjaśnienia przedłożone przy odpowiedzi na skargę nie pozwalają na dodatkowe ustalenia w przedmiocie przebiegu sesji i obrad w dniu 31 lipca 2020 r. ponieważ nie wnoszą nic nowego w tej materii.

W świetle powyższych rozważań, nie ma możliwości dokonania kontroli działalności organu stanowiącego w gminie zwłaszcza w sytuacji, kiedy wójt wykonał swój przewidziany w art. 28aa u.s.g. obowiązek informacyjny i sporządził stosowny raport.

W świetle przytoczonych uwag stwierdzić należy, że uchwała Rady Gminy Jabłoń została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.. Sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały skutkuje zaś jej nieważnością w całości.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny we wspomnianym wyżej wyroku z dnia 7 lipca 2020 r. sygn. II OSK 600/20 w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego kontrolowanego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowy, materialnoprawny lub procesowy charakter.

Stąd też, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji.

Ubocznie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 15 zys⁴ ust. 3 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. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.; zwanej „ustawą o covid”), przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Stosownie do treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1829) począwszy od 17 października 2020 r. miasto na prawach powiatu Lublin, będące siedzibą Sądu, zostało objęte strefą czerwoną. Powyższe oznacza, że na mocy zarządzenia nr 23 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 października 2020 r., odpowiednie zastosowanie ma zarządzenie nr 39 Prezesa

NSA z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w NSA działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Mając na uwadze powyższą regulację, a także brak technicznych możliwości przeprowadzenia zdalnie rozprawy z udziałem stron oraz konieczność rozpoznania wniesionej w tej sprawie skargi – Sąd rozpoznał ją na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 marca 2021 r. w trybie przywołanego na wstępie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy o covid.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent

Joanna Kielb