

**Stanisław Bulajewski**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7067-4153

stanislaw.bulajewski@uwm.edu.pl

**Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego  
Sądu Administracyjnego w Białymstoku  
z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21,  
Lex nr 3287148, dotycząca kwestii debaty nad  
raportem o stanie gminy, jak i obligatoryjności  
uzasadniania uchwały w sprawie nieudzielenia  
wójtowi wotum zaufania**

**Teza:** 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. Natomiast 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.

Głosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku zapadł w następstwie skargi, jaką wniósł burmistrz miasta, który wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia (...) lipca

2021 r. nr (...) w całości. Uchwała dotyczyła nieudzielenia burmistrzowi wotum zaufania. Organ wykonawczy gminy zarzucił, że doszło do naruszenia art. 28aa ust. 4 i 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> przez faktyczne odstępianie od przeprowadzenia debaty w części dotyczącej wypowiedzi radnych oraz naruszenie art. 28aa ust. 9 u.s.g. przez odstępianie od uzasadnienia uchwały. Interes prawny do zaskarżenia uchwały wywiódł z faktu piastowania funkcji burmistrza K. oraz ze skutków prawnych, jakie wywołuje nieudzielenie wotum zaufania, tj. możliwości podjęcia przez Radę Miejską w K. uchwały co do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania burmistrza<sup>2</sup>. W ocenie skarżącego debata nad raportem o stanie gminy miała charakter iluzoryczny – nie zabierali w niej głosu ani radni, ani mieszkańcy gminy. W konsekwencji nie można również uznać za prawidłową procedury głosowania nad wotum zaufania. Zdaniem skarżącego głosowanie nad wotum zaufania nie ma charakteru wyłącznie politycznego, ale powinno być powiązane z debatą nad raportem. W przeciwnym razie doszłoby do stworzenia możliwości weryfikacji mandatu wyborczego w oparciu o arbitralne przesłanki (polityczne strategie bądź personalne powody). Czyniłoby to instytucję wotum zaufania pozbawioną sensu. Wskazał również na istotną wadę uchwały, tj. brak jej uzasadnienia, bowiem powodów nieudzielenia wotum zaufania nie sposób odkodować z protokołu sesji Rady. Uniemożliwia to poznanie motywów negatywnej oceny działalności organu wykonawczego za rok 2020.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w K. wniosła o jej uwzględnienie i przychyliła się w całości do argumentacji wskazanej w uzasadnieniu skargi.

Podczas rozprawy skarżący wyjaśnił, że komisja rewizyjna i regionalna izba obrachunkowa wyraziły pozytywną opinię odnośnie do uchwały w sprawie wykonania budżetu. Uzasadnienie uchwały w sprawie wotum zaufania powinien sporządzić przewodniczący Rady Miejskiej. Nie może stanowić takiego uzasadnienia informacja sporządzona przez przewodniczącego.

Sąd, uznając interes prawny burmistrza do zaskarżenia kwestionowanej uchwały, wskazał, że podstawę do jej zaskarżenia odnajdujemy w art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem każdy, kogo 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. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że mowa jest w nim o naruszeniu subiektywnie pojmowanego interesu prawnego, który jest powiązany z nieprzestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. Merytoryczne rozpoznanie oraz uwzględnienie przez sąd skargi wywiedzionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi więc

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm., dalej jako u.s.g.

<sup>2</sup> Podobne konsekwencje w przypadku nieudzielenia wójtowi absolutorium: A. Rzetecka-Gil, *Art. 28(a), [w:] eadem, Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania*, 2015, Lex.

być następstwem wykazania, że uchwała uchybia własnemu, indywidualnemu i realnemu interesowi prawnemu skarżącego<sup>3</sup>, polegającemu na istnieniu bezpośredniego związku między treścią (skutkami prawnymi uchwały) i jego własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją, a jednocześnie uchwała narusza obiektywny porządek prawny.

Zdaniem sądu ziściły się przesłanki uznania, że naruszenie indywidualnego interesu prawnego skarżącego jest powiązane z istotnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Interes prawny skarżącego jest niewątpliwie z racji piastowania funkcji burmistrza i skutków prawnych nieudzielenia wotum zaufania wynikających z art. 28aa ust. 10 u.s.g. Nie zrealizowano natomiast zasady przekonywania (brak uzasadnienia uchwały), a skarżący nie mógł zapoznać się z argumentacją organu prowadzącą do nieudzielenia wotum zaufania (w sytuacji pozytywnych ocen regionalnej izby obrachunkowej i komisji rewizyjnej odnośnie do wykonania budżetu, co jest fragmentem – ale istotnym – całokształtu działalności burmistrza). W konsekwencji skutki uchwały należy ocenić jako arbitralne, przekraczające granice uznania administracyjnego. Sytuacja ta narusza więc nie tylko prawo skarżącego do poznania motywów rozstrzygnięcia (zasada przekonywania), ale też narusza obiektywny porządek prawny w postaci zasady legalizmu i praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zdaniem sądu naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. przejawia się w sprawie niniejszej w braku zrealizowania zasady jawności i transparentności uchwały, naruszeniu zasady przekonywania będącej jedną z podstaw aksjologicznych systemu prawa administracyjnego. To zaś stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego<sup>4</sup>.

Sąd, wydając wyrok, przeprowadził dogłębną analizę przepisów ustawy o samorządzie gminnym i wskazał, że:

a) udzielenie bądź nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania jest ściśle powiązane z rozpatrzeniem raportu o stanie gminy;

b) wójt (burmistrz, prezydent miasta – zgodnie z art. 28aa ust. 1 i 2 u.s.g.) ma obowiązek przedstawić co roku raport o stanie gminy do 31 maja;

c) raport ma stanowić podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności przedstawić realizację polityki, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego;

d) obowiązkiem rady (stosownie do treści art. 28aa ust. 4 u.s.g.) jest rozpatrzenie raportu, co powinno się odbyć na tej samej sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi;

<sup>3</sup> Podobnie zob. wyrok NSA z 18 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 2998/18, Lex nr 2644976; wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1531/17, Lex nr 2544067.

<sup>4</sup> Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

e) raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności i nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę;

f) radni (zgodnie z art. 28aa u.s.g.) uczestniczący w debacie mogą zabrać głos bez ograniczeń czasowych (ust. 5 art. 28aa u.s.g.);

g) ustawa dopuszcza udział w debacie mieszkańców gminy, o ile uprzednio zgłoszą taką chęć (ust. 6 art. 28aa u.s.g.);

h) rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.).

W dalszej części uzasadnienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że w pełni podziela stanowisko orzecznictwa sądów administracyjnych, wskazujących iż ustawodawca jednoznacznie sformułował obowiązek rady gminy odnośnie rozpatrzenia raportu o stanie gminy oraz obowiązek podjęcia uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wotum zaufania „z tego tytułu”. Oznacza to powiązanie uchwały w sprawie wotum z rozpatrzeniem raportu a tym samym, uchwała w sprawie wotum zaufania dla wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta ma odzwierciedlać ocenę przedstawionego przez ten organ raportu o stanie gminy<sup>5</sup>.

Sąd, podsumowując powyższe rozważania, stwierdził, że w tych okolicznościach powstają dwa zagadnienia [podkr. S.B.] aktualne w stanie faktycznym niniejszej sprawy, tzn. zagadnienie odbycia debaty nad raportem oraz zagadnienie sporządzenia uzasadnienia uchwały.

Odnosząc się do problematyki odbycia debaty nad raportem o stanie gminy, sąd podkreślił, że w analizowanym przypadku podczas sesji Rady Miejskiej 14 lipca 2021 r., mimo wywołania przez przewodniczącego Rady Miejskiej porządku obrad polegającego na debacie nad raportem o stanie gminy (przedłożonym przez burmistrza w maju 2021 r.), nikt nie zabrał głosu, tzn. nie uczynili tego obecni radni ani mieszkańcy gminy. Debata nad raportem została więc „wywołana”, tyle że nie odbyła się pod względem merytorycznym z braku chętnych do zabrania głosu w dyskusji.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny<sup>6</sup>, nie można w takiej sytuacji mówić o braku debaty nad raportem. 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 (oprócz ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie<sup>7</sup>). Innymi słowy, obowiązek przeprowadzenia

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 669/20, Lex nr 3158539.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 600/20, Lex nr 3064738.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1064/20, Lex nr 3129571.

debaty nad raportem nie musi być równoznaczny z zabraniem głosu przez wszystkich bądź określoną częścią (większość) radnych<sup>8</sup>.

Powyższa konkluzja wynika z analizy regulacji dotyczących obowiązków radnego. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 1 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Radny jest więc zobowiązany do czynnego udziału w pracach organów gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany, co obejmuje udział w dyskusjach i głosowaniach. Z drugiej strony nie istnieją środki przymusu (sankcje) na wypadek 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 przez referendum<sup>9</sup>. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w sprawie II SA/Sz 669/20, a pogląd ten sąd w sprawie niniejszej podzielił, 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<sup>10</sup>.

Podsumowując ten wątek, Sąd Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyraźnie wskazał, że brak wystąpienia któregokolwiek z radnych podczas debaty nad raportem burmistrza nie może skutkować stwierdzeniem, że doszło do naruszenia procedury określonej w art. 28aa u.s.g. Co więcej, zdaniem sądu fakt ten nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że uchwała rady gminy w przedmiocie udzielenia wotum zaufania (bądź w sytuacji nieudzielenia wotum zaufania z uwagi na brak bezwzględnej większości) była z tego powodu niezgodna z prawem<sup>11</sup>.

Druga część uzasadnienia wyroku (z argumentami tam zawartymi autor niniejszej glosy w pełni się zgadza) odnosi się do zarzutu niesporządzenia uzasadnienia uchwały. Na wstępie tej części uzasadnienia sąd przedstawił ustalenia faktyczne i wskazał, że z treści protokołu sesji Rady Miejskiej wynika, iż w głosowaniu nad udzieleniem burmistrzowi wotum zaufania udział wzięło 14 radnych na 15 w składzie Rady. Oddano 14 głosów ważnych, 6 głosów za udzieleniem wotum i 7 głosów przeciw. Tym samym zabrakło bezwzględnej większości głosów za jednym bądź drugim stanowiskiem. W związku z tym (zgodnie z art. 28aa ust. 9 zdanie ostatnie u.s.g) niepodjęcie uchwały o udzie-

<sup>8</sup> Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

<sup>9</sup> Por. C. Martysz, *Komentarz do art. 24, pkt 1, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. drugie, 2018, Lex.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

leniu wotum zaufania musiało zostać uznane za równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania.

Zdaniem sądu powyżej opisane ustawowe skutki nieuzyskania bezwzględnej większości w głosowaniu nad wotum zaufania, a także brak debaty nad raportem absolutnie nie zwalniają organu stanowiącego od konieczności sporządzenia uzasadnienia uchwały „wynikowej”. Sąd słusznie zauważył, że obowiązek sporządzenia motywów uchwały należy wyprowadzić zarówno z zasad ogólnych jak i szczególnych regulacji u.s.g.<sup>12</sup> Zdaniem sądu:

a) „(...) uzasadnienie każdego aktu administracyjnego jest fundamentalnym wymogiem w państwie opartym na rządach prawa, ponieważ jest to punkt, w którym umiejscawia się kontrola sądowa lub inna. Władza administracyjna musi rozwinąć swoją argumentację i dowieść, iż działa w granicach przyznanych jej kompetencji, że z należytych powodów akt dany podjęła, nie działa arbitralnie”. Mimo więc nawet niesformułowania w przepisach u.s.g. obowiązku uzasadnienia uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, nie sposób uznać, aby rada gminy, realizując tę kompetencję, była niczym nieskrępowana i mogła wykorzystywać instytucję wotum zaufania dla wójta wyłącznie jako instrument *stricte* polityczny”;

b) „w demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem akceptowana 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” (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie<sup>13</sup>);

c) wotum zaufania dotyczy całokształtu działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, a tym samym w procesie jego udzielania niezbędna jest ocena tej działalności;

d) daleko idące konsekwencje nieudzielenia wotum zaufania powodują, że uchwała o takich skutkach powinna stanowić efekt wszechstronnej i starannej analizy, w tym treści raportu;

e) zasadniczy motyw nieudzielenia wotum zaufania musi być możliwy do ustalenia. Jego brak uniemożliwia weryfikację prawidłowości realizacji kompetencji uchwałodawczej przez radę i nie pozwala odkodować motywów, jakimi rada się kierowała;

f) uzasadnienie uchwały, w szczególności uchwały o skutkach nieudzielenia wotum zaufania, pełni więc określone cele. Dlatego „brak uzasadnienia

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 785/19, Lex nr 2741804 oraz przywoływana tam literatura.

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” (*vide*: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>14</sup>).

W dalszej części swoich wywodów sąd uzasadniał swoje rozstrzygnięcie i ostatecznie stwierdził, że brak uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa.

Sąd wyraźnie wskazał, że w aktach sprawy, którą badał, znajdują się wyłącznie: protokół sesji, projekt uchwały w sprawie udzielenia burmistrzowi wotum zaufania oraz zestawienie wyników głosowania. Brak jest uzasadnienia uchwały. Jednocześnie okoliczność braku uchwały o treści nieudzielającej wotum zaufania w wersji papierowej (istnieje głosowany projekt uchwały pozytywnej) nie oznacza, po pierwsze, braku jej podjęcia (wyraźnie stanowi o tym art. 28aa ust. 9 u.s.g.); po drugie, zwolnienia z obowiązku sporządzenia motywów nieudzielenia wotum zaufania.

Zdaniem sądu, które autor glosy w pełni podziela, „(...) 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. Także substytutem uzasadnienia uchwały nie może być protokół z posiedzenia rady –dyskusji nad raportem ani nawet zapis audio z tego posiedzenia. Uzasadnieniem takiej uchwały nie może być również notatka/informacja sporządzona przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, opisująca przebieg sesji i przebieg głosowania (...). Uzasadnienie uchwały w sprawie wotum zaufania powinno bowiem umożliwiać poznanie rzeczywistego motywu jej podjęcia bądź niepodjęcia, skoro wotum zaufania dotyczy całości kształtu działalności organu wykonawczego oraz jest rezultatem debaty nad podsumowaniem tej działalności, czyli raportem. Podkreślenia wymaga, że co prawda poza kompetencją sądu jest merytoryczna ocena stanowiska rady (wyrażonego w uzasadnieniu uchwały), a zatem sąd nie bada zasadności przyjętych przez radnych ocen, jednak sąd administracyjny sprawuje kontrolę pod względem legalności<sup>15</sup>. Oznacza to, że ma obowiązek sprawdzić, czy oceny działalności organu wykonawczego w ogóle dokonano. W sprawie niniejszej nie sposób mówić o dokonaniu oceny, skoro uzasadnienia uchwały nie sporządzono”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Wyroki w sprawach NSA: z 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13, Lex nr 1603052; z 1 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1348/17, Lex nr 2637320.

<sup>15</sup> Por. M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, R. II, nr 6(9), s. 45.

<sup>16</sup> Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

Autor zdecydował się na głosę do tego orzeczenia, albowiem tą materią wielokrotnie zajmowały się: organy nadzoru i sądy administracyjne – niestety, poglądy tych podmiotów są rozbieżne.

Krótką analizę głosowanego wyroku należy poprzedzić wyjaśnieniem znaczenia pojęcia wotum zaufania. Niezbędne staje się również rozstrzygnięcie nie tylko obligatoryjności uzasadniania uchwały w podejmowanej w przedmiocie wotum zaufania dla wójta, ale i konieczności przeprowadzenia debaty podczas podejmowania tejże uchwały.

Próba zdefiniowania pojęcia wotum zaufania dla organu wykonawczego gminy nie była jak dotąd przedmiotem szczegółowych analiz czy też szczególnego zainteresowania ze strony doktryny polskiej, dlatego trudno odnaleźć jakąkolwiek definicję tego pojęcia.

Wotum zaufania to ni mniej, ni więcej jak podjęta w specjalnym głosowaniu uchwała rady wyrażająca zaufanie do działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kończąca proces oceny jego corocznej działalności. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nie ma zależności między udzieleniem wotum zaufania i udzieleniem absolutorium<sup>17</sup>. Należy pamiętać, że są to stanowiska wynikające z oceny odrębnych zagadnień z zakresu działalności organu wykonawczego gminy.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania wiąże się ściśle z raportem o stanie gminy i debatą nad nim. Potwierdza to art. 28aa ust. 9 u.s.g. zdanie pierwsze, wskazujący że po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wiąże się ściśle ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Potwierdzają to również art. 18a ust. 3 u.s.g. i art. 28a ust. 1 u.s.g. zdanie drugie. Wyrażenie wotum zaufania i udzielenie absolutorium dotyczą zatem odrębnych kwestii i nie są ze sobą związane.

Jedyna zależność pomiędzy trybami udzielania wotum zaufania i udzielenia absolutorium wynika z art. 28aa ust. 4 u.s.g. zdanie pierwsze i drugie, ponieważ rada gminy ma obowiązek rozpatrzyć raport o stanie gminy podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi i to przed głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania. Jednakże wiąże się to jedynie z obowiązkiem spojrzenia przez radę gminy na sprawozdanie z wykonania budżetu w szerszym kontekście stanu gminy. Nie możemy jednak wskazać innej zależności między głosowaniem nad wotum zaufania a udzieleniem absolutorium<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> S. Bułajewski, *Komisja rewizyjna jako pomocniczy organ rady powiatu z uwzględnieniem instytucji absolutorium*, „Rada Prawny” 2005, nr 5, s. 86–97.

<sup>18</sup> J. Wilk, *Czy istnieje zależność między udzieleniem wotum zaufania i udzieleniem absolutorium?*, 2022, Lex.



Należy również pamiętać o konsekwencjach niepodjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania. W przypadku uchwały w sprawie wotum zaufania dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawodawca zastosował rozwiązanie odmienne niż w przypadku uchwały absolutoryjnej odnośnie skutków prawnych sytuacji, w której uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania wójtowi zostanie przez radnych odrzucona. Tak więc w przypadku uchwały absolutoryjnej odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wójtowi nie oznacza automatycznego przyjęcia uchwały o brzmieniu przeciwnym, czyli o nieudzieleniu absolutorium. Natomiast w przypadku uchwały w sprawie wotum zaufania taki automatyzm już występuje. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 28aa ust. 9 u.s.g. *in fine* „niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania”<sup>19</sup>.

Przechodząc do problematyki wymogu sporządzenia uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielania wotum zaufania organowi wykonawczemu, należy stwierdzić, że niestety nie tylko zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, ale i zasady, i tryb wydawania uchwał mających moc wewnętrznie obowiązującą (jak do tej pory) nie zostały nigdzie kompleksowo uregulowane. Z tego też powodu nie tylko radni, obsługa prawna rady, ale i sądy administracyjne nie mają pewności co do tego, czy uzasadnienie jest, czy też nie jest obligatoryjnym elementem uchwały, a tym samym czy jego brak wpływa na legalność danej uchwały.

Jak zwykle z pomocą przychodzi orzecznictwo sądów administracyjnych, które nie prezentuje, niestety, także w tej kwestii, jednolitych poglądów. Przykładowo: Wojewódzki Sad Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z 25 października 2021 r. wyraźnie wskazał, że „jakkolwiek Sąd generalnie nie kwestionuje potrzeby czy konieczności uzasadniania projektów aktów prawa miejscowego i uchwał niebędących aktami prawa miejscowego, to jednak uchwała w przedmiocie udzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) wotum zaufania posiada specyficzny charakter i z tego względu nie może posiadać odrębnego uzasadnienia. Jest ona bowiem podejmowana po przedstawieniu raportu o stanie gminy oraz po przeprowadzeniu debaty nad tym raportem i wynikającymi z niego informacjami. Całokształt informacji uzyskanych z raportu daje podstawy do sformułowania przez radnych oceny wójta (burmistrza, prezydenta), której wyrazem jest uchwała w przedmiocie wotum zaufania. Należy podkreślić, że to treść raportu, a czasem również treść i przebieg debaty nad raportem stanowią uzasadnienie podjęcia uchwały o udzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) wotum zaufania lub stanowią uzasadnienie negatywnego wyniku głosowania nad nią, który to z woli ustawodawcy – posiada

<sup>19</sup> M. Cyrankiewicz-Gortyński, *Uchwałę w sprawie wotum zaufania dla wójta należy uzasadnić*, <https://www.prawo.pl/samorzad/uzasadnie-uchwaly-w-sprawie-wotum-zaufania-dla-wojta,515812.html> (data dostępu: 15.09.2022).

charakter milczącej uchwały o treści negatywnej. Uchwała ta, a właściwie wynik przeprowadzonego przez radę głosowania nad nią, jest efektem wewnętrzznego przekonania każdego z radnych. W tym przypadku ani organ nadzoru, ani sąd administracyjny nie może badać motywów takiego lub innego sposobu głosowania przez radnych, gdyż to wiąże się już z wykonywaniem przez nich mandatu udzielonego przez wyborców. Co więcej, niemożliwym jest odrębne uzasadnienie uchwały, która nawet nie była odrębnie procedowana, gdyż jej milczące podjęcie jest konsekwencją niepodjęcia innej uchwały<sup>20</sup>.

Powyższe orzeczenie stoi w sprzeczności z ogromną liczbą orzeczeń innych sądów administracyjnych. W tym miejscu warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 maja 2021 r.<sup>21</sup> Z jego uzasadnienia dowiadujemy się, że 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. 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” (z wyrokiem tym autor niniejszej glosy w pełni się zgadza). We wskazanym wyroku, a konkretnie w jego uzasadnieniu, sąd stwierdził również, że brak uzasadnienia uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 28aa ust. 9 u.s.g. stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż uniemożliwia ustalenie rzeczywistych motywów jej podjęcia<sup>22</sup>.

Ostatnim elementem omawianym w ramach niniejszego punktu jest kwestia obligatoryjności debaty nad raportem o stanie gminy – także ta problematyka była przedmiotem analizy sądownictwa administracyjnego, która jest o tyle ważna, albowiem debata stanowi niezbędny element poprzedzający podjęcie uchwały w przedmiocie udzielania wotum zaufania wójtowi. I tu rodzi się pytanie, czy brak tej debaty powoduje, że mamy do czynienia z uchwałą legalnie podjętą, czy też doszło jedynie do tzw. nieistotnego naruszenia prawa?

Niestety, również ta kwestia nie została rozstrzygnięta w odpowiednich przepisach samorządowego prawa ustrojowego, dlatego także w tym przypadku odpowiedzi winniśmy poszukiwać w orzecznictwie sądów administracyjnych. W tym miejscu warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyj-

<sup>20</sup> Sygn. akt II SA/Op 492/21, Lex nr 3274080. Podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z 2 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 738/21, Lex nr 3288716.

<sup>21</sup> Sygn. akt. IV SA/Po 213/21, Lex nr 3187698. Zob. również wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 669/20, Lex nr 3158539; wyrok WSA w Olsztynie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 785/19, Lex nr 2741804; wyrok NSA z 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13, Lex nr 1603052; wyrok NSA z 1 marca 2019 r., sygn. akt. I OSK 1348/17, Lex nr 2637320; wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 669/20, Lex nr 3158539; wyrok WSA we Wrocławiu z 5 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 283/20, Lex nr 3096312.

<sup>22</sup> M. Stahl, op. cit., s. 45.

nego we Wrocławiu z 10 października 2019 r.<sup>23</sup> Z uzasadnienia tegoż orzeczenia dowiadujemy się m.in., że „wobec przyjętego w art. 28aa u.s.g. modelu procedowania, w tym wprowadzenia rozwiązania polegającego na »milczącym podjęciu uchwały« o nieudzieleniu wotum zaufania burmistrzowi, jedynym elementem pozwalającym potwierdzić to niezbędne powiązanie pomiędzy oceną raportu o stanie gminy (i dokonaną w powiązaniu z nim oceną działalności organu wykonawczego) a decyzją rady w sprawie udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu, jest właśnie debata. W ramach tego elementu proceduralnego powinno bowiem nastąpić przedstawienie stanowisk radnych co do raportu, w szczególności w przypadku jego nieakceptacji. O ile można dopuścić koncepcję, że brak dyskusji poprzedzający udzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania oznacza brak zastrzeżeń co do raportu przedstawionego przez ten organ i jego pełną akceptację, to w sytuacji nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, uchylenie się przez radnych od zajęcia jakiegokolwiek stanowiska w debacie prowadzi do sytuacji, w której: 1) nie można stwierdzić, że głosowanie nad wotum zaufania miało związek z oceną raportu, a w konsekwencji że w ogóle wykonana została jakaś forma nadzoru merytorycznego nad organem wykonawczym i spełniony został wspomniany cel przepisu w postaci zwiększenia społecznej kontroli, 2) dochodzi do całkowitego wypaczenia celu, jakim było zwiększenie transparentności działań organów gminy, skoro można założyć sytuację, że raport o stanie gminy potwierdza prawidłowe wykonanie obowiązków przez burmistrza, zaś radni z nieujawnionych powodów nie udzielają mu wotum zaufania, otwierając drogę do ewentualnego podważania jego mandatu wyborczego i zmniejszając przez to gwarancje z tego mandatu wynikające, 3) zlekceważone zostaje prawo mieszkańców gminy do informacji o działaniach jej organów, skoro zostali oni pozbawieni możliwości poznania motywów nieudzielenia wotum zaufania wybranemu przez tych mieszkańców wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta”.

Konkludując, należy wyrazić pogląd, że w przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w sposób prawidłowy dokonał analizy zarówno przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia, jak i w sposób dogłębny przeprowadził analizę bogatego orzecznictwa sądowego.

W ramach niniejszej glosy zaprezentowano nie tylko głosowany wyrok (wraz z uzasadnieniem), ale i skonfrontowano go z wybranymi (często przeciwnymi) innymi wyrokami sądów administracyjnych. Oczywiście w ramach niniejszej glosy celem nie było całościowe przedstawienie treści, formy i trybu podejmowania uchwały w sprawie wotum zaufania dla organu wykonawczego gminy w zderzeniu z orzecznictwem sądów administracyjnych, a jedynie zwrócenie uwagi na ważny problem, i to nie tylko z punktu widzenia lokalnych prawodawców, lecz także organów nadzoru. Chodzi bowiem o nie-

<sup>23</sup> Sygn. akt III SA/Wr 302/19, Lex nr 3014158.

bagatelną kwestię – uznanie, kiedy uchwała rady gminy w sprawie wotum zaufania dla wójta (po spełnieniu jakich warunków co do treści, formy i procedury) będzie aktem legalnym, a kiedy będziemy mieli do czynienia z aktem (zdaniem organu nadzoru lub zdaniem sądu administracyjnego) nielegalnym. W ramach omawianej glosy zwrócono szczególną uwagę na dwie kwestie, mianowicie na kwestię wymogu sporządzenia uzasadnienia do uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania, jak i wymogu (lub jego braku) przeprowadzenia debaty przed podjęciem tejże uchwały.

Przedstawioną problematykę w swoim orzeczeniu zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, który nie miał wątpliwości (niezależnie od niejednolitego orzecznictwa) z wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia, z którym autor glosy w pełni się zgadza.

łatwo można zauważyć, nie tylko na podstawie glosowanego orzeczenia, ale i na podstawie przytoczonych w glosie przykładowych wyroków sądów administracyjnych, że te same treściowo uchwały podjęte w przedmiocie braku zaufania dla wójta były kwalifikowane do aktów legalnych bądź nielegalnych.

Co bardzo niebezpieczne, orzeczenia sądów administracyjnych nie zawsze są uwzględniane przez samorządy lokalne, a tylko koniunkturalnie wykorzystywane. Prawodawcy lokalni, podejmując swoje legislacyjne inicjatywy, często przywołują te orzeczenia sądów, które potwierdzają ich tok myślenia, pomijając jednocześnie te, które temu tokowi myślenia przeczą.

W pewnym zakresie przeciwsrodkiem może być ustawa o zasadach i trybie wydawania aktów prawa miejscowego, która nie tylko powinna, ale musi zostać uchwalona, by przynajmniej w tej dziedzinie rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów<sup>24</sup> oraz orzeczenia sądów administracyjnych w całej Polsce były jednolite. Nie może być przecież tak (a obecnie tak właśnie jest), że w jednym województwie uchwała rady w przedmiocie wotum zaufania dla wójta (poprzedzona debatą o stanie gminy) obligatoryjnie musi zawierać uzasadnienie, zaś w innym województwie organ nadzoru (najczęściej wojewoda) uważa, że nie tylko uzasadnienie nie jest konieczne, ale i debata przed podjęciem tejże uchwały również nie jest konieczna<sup>25</sup>.

## Wykaz literatury

Bułajewski S., *Komisja rewizyjna jako pomocniczy organ rady powiatu z uwzględnieniem instytucji absolutorium*, „Radca Prawny” 2005, nr 5.

<sup>24</sup> S. Bułajewski, *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani Di Toruń” 2020, nr XVI, s. 61–79.

<sup>25</sup> Idem, *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, s. 118–127.

- Buławajewski S., *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Buławajewski S., *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani Di Toruń” 2020, nr XVI.
- Cyrankiewicz-Gortyński M., *Uchwałę w sprawie wotum zaufania dla wójta należy uzasadnić*, <https://www.prawo.pl/samorzad/uzasadnie-uchwaly-w-sprawie-wotum-zaufania-dla-wojta,515812.html>.
- Martysz C., *Komentarz do art. 24, pkt 1*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. drugie, 2018, Lex.
- Rzetecka-Gil A., *Art. 28(a)*, [w:] eadem, *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania*, 2015, Lex.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, R. II, nr 6(9).
- Wilk J., *Czy istnieje zależność między udzieleniem wotum zaufania i udzieleniem absolutorium?*, 2022, Lex.

## Summary

### **Approving commentary to the verdict of the Provincial Administrative Court in Białystok of December 21, 2021, file ref. II SA/Bk 743/21, Lex No. 3287148, concerning the issue of the debate on the report on the state of the commune and the obligatory justification of the resolution on the failure to grant a vote of confidence to the mayor**

**Keywords:** administrative law, vote of confidence, administrative courts, resolution, control, oversight.

In conclusion, I would like to express the view that in the case in question, the Provincial Administrative Court in Białystok has both correctly analyzed both the legal provisions that are the basis for the decision and thoroughly carried out an analysis of the extensive court jurisprudence.

In this commentary, I not only presented the judgment under review (along with the reasoning) but also contrasted it with selected (often contradictory) other judgments of administrative courts. Of course, my goal was not to provide a comprehensive presentation of the content, form, and mode of adoption of a resolution on a vote of confidence for a commune executive body in juxtaposition with the jurisprudence of administrative courts (although the commentary does provide such a presentation), but only to draw attention to the problem, which is important from the point of view of not only local legislators,

but also supervisory bodies. This is because the problem involves an important issue: recognizing when a resolution of a commune council on a vote of confidence for the commune head (after meeting what conditions as to content, form, and procedure) is a legal act and when this act is illegal (in the opinion of the supervisory authority or an administrative court). In the commentary, I paid particular attention to two issues: the requirement to prepare a statement of reasons for a resolution not to pass a vote of confidence and the requirement (or lack thereof) to hold a debate before passing the resolution.

The above-mentioned issue was presented in its verdict by the Regional Administrative Court in Białystok, which had no doubts (regardless of the inconsistent jurisprudence) as to its final decision, with which I fully agree. As we can easily see (not only based on the verdict under review), but also based on the examples of judgments of administrative courts cited in the commentary, resolutions with the same content passed on the subject of no confidence in the commune head were qualified as legal or illegal acts. What makes the situation particularly dangerous is that the verdicts of administrative courts are not always taken into account by local governments, but instead are exploited only in an opportunistic manner. When submitting their legislative initiatives, local lawmakers often refer to court verdicts that confirm their way of thinking while omitting those that would contradict it.

To some extent, the solution to this may be a law on the rules and procedure for issuing local laws, which not only should but must be enacted to ensure that, at least in this area, the supervisory decisions of province governors, as well as the rulings of administrative courts throughout Poland, are uniform. After all, it cannot be tolerated (although it currently is) that in one province a resolution of a council on a vote of confidence for a commune head (following a debate on the state of the commune) must obligatorily contain the reasoning, while in another province the supervisory authority (most often the provincial governor) considers not only the reasoning but also the debate before the passing of the resolution, to be unnecessary.