



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 264 .2021



Olsztyn, dnia 19 lipca 2021 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr **XXXVII/181/2021 Rady Gminy Kolno** z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Kolno wotum zaufania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 czerwca 2021 r. Rada Gminy Kolno podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Powołując się na art. 28aa ust. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy nie udzieliła Wójtowi Gminy Kolno wotum zaufania.

Dokonując oceny legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż uchwała Nr XXXVII/181/2021 Rady Gminy, w sposób rażący narusza prawo.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2021 r. Pismem z 6 lipca 2021 r. znak: PN.4131.2.17.2021, organ nadzoru zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie organu nadzoru, Przewodnicząca Rady Gminy wskazała, iż decyzja o nieudzieleniu wotum zaufania zapadła na podstawie wyników głosowania, po przeprowadzeniu debaty, a głosowanie było ściśle powiązane z rozpatrzeniem raportu oraz merytoryczną oceną działalności Wójta jako organu wykonawczego.

Na wstępie rozważań, uzasadniających wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego aktu, konieczne jest przedstawienie zasadniczego motywu ustawodawcy, będącego podstawą dokonania ustawą 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. z 2018 r. poz. 130), nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych, w tym ustawy o samorządzie gminnym. Była to chęć realnego przyczynienia się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzących z wyboru oraz zagwarantowanie obywatelom właściwej kontroli nad władzą samorządową, a tym samym przyczynienia się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują. Przejawem powyższego, jest m.in. przewidziana, w dodanym art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym, coroczna debata o stanie samorządu, w której mogą zabierać głos mieszkańcy gminy (ust. 4 i ust. 6), połączona z udzieleniem, w formie uchwały, podjętej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy

wotum zaufania wójtowi. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania (ust. 9).

Zgodnie z art. 28aa ust. 2 ww. ustawy, będący przedmiotem debaty raport ma obejmować podsumowanie działalności organu wykonawczego za rok poprzedni i może dotyczyć w szczególności realizacji polityki, programów i strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego. Jednakże, jak wskazuje doktryna w raporcie o stanie gminy nie może znaleźć się sprawozdanie wójta z wykonania budżetu, ponieważ narzędziem kontroli pracy wójta w tym zakresie jest absolutorium. Nie jest bowiem dopuszczalne połączenie instytucji absolutorium z jakąkolwiek „oceną działalności wójta inną niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy”.

Dodać również należy, iż według art. 28aa ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może określić, w drodze uchwały, szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Ustawodawca przyznał zatem radzie gminy uprawnienie (fakultatywne) do kształtowania szczegółowych wymogów raportu. Oznacza to, iż w sytuacji gdy rada gminy nie uchwali aktu precyzującego szczegółowe wymogi raportu o stanie gminy, wójt musi zastosować się wyłącznie do regulacji ustawowej.

Rada Gminy Kolno nie podjęła uchwały, stosownie do art. 28aa ust. 3 ww. ustawy, w której określiłaby szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Raport zatem w świetle ww. ust. 2 art. 28aa, winien obejmować podsumowanie działalności organu wykonawczego za rok poprzedni i mógł dotyczyć w szczególności realizacji polityki, programów i strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego.

Znaczenie, z punktu oceny legalności kwestionowanej uchwały, ma także ust. 10 art. 28aa, który stanowi, że w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Przepisy art. 28a ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio.

Po przedstawieniu przez Wójta Gminy raportu, który został również przekazany wcześniej radnym w wersji papierowej, w debacie nad raportem wzięli udział radni. Do projektu uchwały przedstawionego przez Przewodniczącą Rady Gminy nie wniesiono uwag. Radni, według wyjaśnień Przewodniczącej Rady, debatując nad uchwałą w sprawie udzielenia zaufania, ocenili działalność merytoryczną Wójta, jako organu wykonawczego za cały 2020 rok, dając temu wyraz w głosowaniu.

Projekt uchwały Nr XXXVII/181/2021 poddano pod głosowanie, w wyniku którego za udzieleniem wotum głosowało 5 z 11 obecnych na sesji radnych Rady Gminy Kolno, 6 głosowało przeciw. Uchwała nie uzyskała bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy. Rada Gminy Kolno, nieudzielając Wójtowi Gminy wotum zaufania, nie uzasadniła swojej negatywnej oceny działalności organu wykonawczego za rok 2020. W nadesłanym uzasadnieniu Rada Gminy ograniczyła się jedynie do powołania regulacji ustawowych. Z załączonego protokołu oraz wyjaśnień Przewodniczącej Rady Gminy wynika, iż procedura przy podejmowaniu uchwały została zachowana, nie przedstawiono jednak motywów przyjętego stanowiska, podczas głosowania na projekcie uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania Wójtowi Gminy Kolno. Nadesłane w dniu 24 czerwca 2021 r. do organu nadzoru pismo Rady Gminy Kolno, podpisane przez Przewodniczącą Rady Gminy, w ocenie organu nadzoru również ma charakter bardzo ogólny. Wskazano w nim, iż Wójt na sesji przedstawił ogólny zarys raportu oraz, że raport został bardzo nierzetelnie

sporządzony. W piśmie zarzucono brak informacji o współpracy organu wykonawczego z organem uchwałodawczym, niewywiązywanie się Wójta z realizacji wniosków Rady Gminy oraz brak dobrej współpracy z sołtysami i dyrektorami jednostek organizacyjnych gminy, wskazując na kolejne ogłoszenia konkursu.

Tym samym, trudno ustalić konkretne motywy leżące u podstaw takiego rozstrzygnięcia. Wójt Gminy, nie wie w świetle tak przedstawionego stanowiska Rady Gminy, co musi zmienić w swoim postępowaniu, jakie konkretne działania podjąć, by organ stanowiący, który udziela mu wotum zaufania, zaakceptował jego działalność. Samo niezadowolenie wyrażone podczas debaty przez radnych z działań podejmowanych przez Wójta oraz treści raporty nie jest wystarczające.

Rada Gminy Kolno, podejmując przedmiotową uchwałę wykonywała swoje kompetencje, jednak jej działanie, w ocenie organu nadzoru, nosi znamiona arbitralności i nie poddaje się nadzorowi, a zatem nie może być ono uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania do państwa prawa, rodzi po stronie organów władzy obowiązek motywowania swoich rozstrzygnięć. Obowiązek taki zaliczany jest do standardów demokratycznego państwa prawnego i jest elementem jawności działania władzy publicznej.

Brak zatem uzasadnienia wskazującego konkretne działania lub ich brak, nie pozwala ustalić, co legło u podstaw negatywnej oceny działalności organu wykonawczego. W ocenie organu nadzoru, uznać trzeba, iż nieumotywowanie przedmiotowego rozstrzygnięcia, wbrew intencji ustawodawcy, uniemożliwia lokalnej społeczności ustalenie, czy organ wykonawczy gminy został rzetelnie rozliczony ze swojej działalności, a przecież tylko poprzez jawność i transparentność można zagwarantować obywatelom możliwość właściwej kontroli nad władzą samorządową. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, normujące kwestie dotyczące podejmowania uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, nie formułują wprost obowiązku uzasadniania przez radę gminy tego rodzaju uchwał, jednakże nie sposób uznać, aby rada gminy, realizując ww. kompetencję była niczym nieskrępowana i mogła wykorzystywać instytucję wotum zaufania dla wójta wyłącznie, jako instrument stricte polityczny, na co zwrócił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/OL 785/19. Powyższe stanowisko podziela organ nadzoru. W państwie prawa nie może być bowiem akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z tej zatem zasady wyprowadza się obowiązek 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, co również podkreślił Sąd w ww. wyroku. W uzasadnieniu bowiem do podjętej uchwały, organ stanowiący gminy winien przedstawić swoją argumentację i wskazać, iż działa w granicach przyznanych kompetencji, w oparciu o konkretne powody, stanowiące podstawę do podjęcia ww. aktu.

W świetle powyższego, nieprzedstawienie motywów zajętogo stanowiska przez Radę Gminy Kolno, a jedynie powołanie w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały przepisów ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących sposobu głosowania oraz konsekwencji niepodjęcia uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania oraz w sposób ogólny

przetawienia stanowiska Rady Gminy w ww. piśmie z dnia 22 czerwca 2021 r., stanowi to naruszenie art. 7 Konstytucji RP i art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym i podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Kolno
Wójt Gminy Kolno

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojacki