

Informacja w sprawie RM
09.08.2020 r.

30.0004.53.2020

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

URZĄD MIASTA
KĘTRZYN
w/tytuł

Olsztyn, dnia 30 lipca 2020 r.

2020-08-03

PN.4131.275.2020

9104

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVII/191/2020 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Kętrzyn wotum zaufania za 2019 rok.

UZASADNIENIE

Uchwała, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Kętrzynie, działając na podstawie art. 28aa ust. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), postanowiła nie udzielić wotum zaufania Burmistrzowi Miasta Kętrzyn.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W dniu 20 lipca 2020 roku, Wojewoda Warmińsko- Mazurski wszczął postępowanie nadzorcze względem uchwały o Nr XXVII/191/2020 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Kętrzyn wotum zaufania za 2019 rok.

Organ nadzoru ustalił, iż w dniu 25 czerwca 2020 r., odbyła się XXVII sesja Rady Miejskiej w Kętrzynie, na której to zgodnie z porządkiem obrad odbyła się debata nad raportem o stanie Gminy-Miejskiej Kętrzyn.

Ustawodawca w art. 28aa ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zobowiązuje organ wykonawczy gminy do corocznego przedstawiania organowi uchwałodawczemu raportu o stanie gminy. Ustawodawca przyznaje radzie gminy uprawnienie (fakultatywne) do kształtowania szczegółowych wymogów raportu. Jest to uprawnienie realizowane w formie uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego. Jej charakter wewnętrzny wynika przede wszystkim z faktu, że adresatem aktu jest organ wykonawczy gminy, sporządzający raport o stanie gminy. Wymogi, w niej określone będą więc wytycznymi skierowanymi wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jeśli jednak rada gminy nie uchwali aktu precyzującego szczegółowe wymogi raportu o stanie gminy, wójt musi zastosować się wyłącznie do regulacji ustawowej. W art. 28aa ust. 2 ww. ustawy, ustawodawca wskazuje,

że raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Z jednej strony nie ma więc przeciwwskazań, aby poszerzyć raport o inne elementy, z drugiej zaś, należy pamiętać, że elementy raportu muszą mieścić się w dyspozycji art. 28aa ust. 2 ww. ustawy i obejmować „podsumowanie działalności wójta”.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Kętrzynie, nie skorzystała z uprawnień do kształtowania szczegółowych wymogów raportu i nie podjęła uchwały określającej wymogi raportu o stanie miasta. Z tego względu raport o stanie Gminy Miejskiej Kętrzyn za 2019 r. dla swojej ważności wymagał spełnienia podstawowego minimum ustawowego, a więc podsumowania działalności wójta w roku poprzednim.

Z protokołu nr XXVII/2020 z XXVII sesji Rady Miejskiej w Kętrzynie, wynika iż raport został przedstawiony radnym, a następnie przeprowadzono debatę, której zasadniczym elementem była ocena jego treści. Radni zabierający głos podczas debaty ocenili raport pozytywnie, doceniając jego dokładność i samodzielne wykonanie. Krytyczny stosunek dotyczył zasadniczo zakresu i treści przedłożonego raportu. Należy jednak zaznaczyć, iż nie można rozpatrywać zasadności tych zarzutów w kategoriach merytorycznych, gdyż te dotyczyły wyłącznie spraw związanych z kształtowaniem treści raportu, a nie działalność organu wykonawczego w 2019 roku.

Procedurę rozpatrywania raportu o stanie gminy wieńczy uchwała o udzieleniu wójtowi wotum zaufania, podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Oznacza to, że wotum zaufania zostanie udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowała więcej niż połowa ustawowego składu rady gminy. Bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady gminy, a zarazem tej połowie najbliższą. W głosowaniu nad uchwałą o udzieleniu wotum zaufania Burmistrzowi Miasta Kętrzyn, „za” przyjęciem głosowało pięciu radnych, trzech radnych „przeciw” i jedenastu radnych „wstrzymało się od głosu” – uchwała tym samym uzyskała tylko zwykłą większość. Zgodnie z art. 28aa ust. 9 ww. ustawy, niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania było równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

W uzasadnieniu uchwały Rada Miejska w Kętrzynie wskazała, iż *po przeprowadzeniu debaty nad raportem, biorąc pod uwagę przebieg debaty oraz informacje uzyskane w jej toku, postanawia nie udzielić wotum zaufania Burmistrzowi Miasta Kętrzyn*. Uzasadnienie tak lakoniczne, w istocie nie spełnia swojej funkcji, wywołuje skutki równoznaczne z jego brakiem, które w konkretnej sytuacji uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia. Zwłaszcza dla

oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierowała się Rada Miejska w Kętrzynie, podejmując przedmiotową uchwałę.

Porównując projekt uchwały Rady Miejskiej w Kętrzynie *w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Kętrzyn wotum zaufania* za 2019 r. oraz jego uzasadnienie, należy zauważyć iż uzasadnienie było przygotowane jeszcze przed rozpoczęciem debaty, przez co nie zawierało żadnych do niej odniesień oraz merytorycznych argumentów uzasadniających stanowisko Rady Miejskiej w Kętrzynie. Przedmiotowa uchwała w uzasadnieniu posiada wyłącznie dodaną do wyrażenia „udzielić” partykułę „nie”.

Brak uzasadnienia uchwały w przedmiocie nieudzielenia burmistrzowi wotum zaufania, skutkuje tym, że ustalenie rzeczywistego motywu podjęcia przez Radę Gminy 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 toku postępowania przed organem nadzoru i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną.

W ocenie organu nadzoru, art. 28aa ww. ustawy, nie może być interpretowany, a co więcej realizowany, w taki sposób, który będzie dopuszczał stosowanie kryteriów wyłącznie politycznych lub personalnych w celu odsunięcia od sprawowania funkcji organu wykonawczego gminy osoby wybieranej na to stanowisko w bezpośrednich, powszechnych i demokratycznych wyborach. Instytucja wotum zaufania musi być traktowana jako instrument dodatkowego, w stosunku do istniejących, nadzoru nad organem wykonawczym, powiązany ściśle ze zwiększeniem zakresu i nowymi narzędziami społecznej kontroli działalności tego organu oraz postulatem transparentności działań organów gminy i prawa mieszkańców gminy do informacji. Stosowanie tego instrumentu musi nie tylko umożliwić realizację tych celów, ale i kontrolę ich realizacji, poprzez zapewnienie możliwości zapoznania się z (przez organ wykonawczy, mieszkańców gminy oraz dokonujący kontroli uchwały Sąd) ze stanowiskiem radnych w odniesieniu do raportu o stanie gminy, tak by możliwe było co najmniej potwierdzenie, że w ogóle ocena tego raportu miała miejsce i w konsekwencji powiązanie z nią głosowania w sprawie wotum zaufania.

Prawidłowa, spójna wewnętrznie i zgodna z Konstytucją wykładnia art. 28aa ww. ustawy, każe przyjąć, że uchwała w sprawie wotum zaufania, o której mowa w ust. 9 tego artykułu, może być zgodnie z prawem podjęta, wyłącznie w związku z rozpatrzeniem raportu o stanie gminy i dokonaną na skutek tego oceną działalności organu wykonawczego - a co za tym idzie - tylko

wówczas może wywołać skutek, o jakim mowa w art. 28aa ust. 10 ww. ustawy. Brak możliwości ustalenia takiego powiązania, przesądza o wadliwości procedury podjęcia uchwały na podstawie art. 28aa ust. 9 ww. ustawy, a w rezultacie - o niezgodności z prawem samej uchwały. Uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania organowi wykonawczemu gminy, podjęta niezgodnie z prawem, nie może natomiast być źródłem i podstawą realizacji przez radę gminy uprawnienia, w jakie wyposażono organ stanowiący gminy w art. 28aa ust. 10 ww. ustawy.

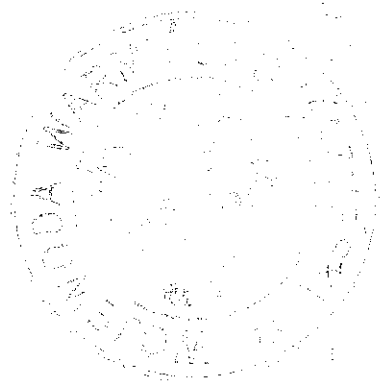
W tym miejscu wskazać należy, że organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 302/19.

Na problem potraktowania przez ustawodawcę jako równoznacznych: niepodjęcia uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania oraz podjęcia uchwały o jego nieudzieleniu należy spojrzeć w szczególności z punktu widzenia konsekwencji. Skutkiem takiego działania - w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach - będzie bowiem możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Stosuje się przy tym odpowiednio przepisy art. 28a ust. 3 i 5 ww. ustawy, a więc rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. Uchwała w sprawie referendum zapada bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Podsumowując, Rada Miejska w Kętrzynie, odstępując od uzasadnienia zaskarżonej uchwały, dopuściła się naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4a i art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP. Sprzeczność z prawem tej uchwały skutkuje zaś jej nieważnością w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

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 otrzymania.



wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Aleksander Socha
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Kętrzynie
2. Burmistrz Miasta Kętrzyn