



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.208.2025

Lublin, dnia 1 sierpnia 2025 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/143/2025 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia wotum zaufania Zarządowi Powiatu w Lublinie.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/143/2025 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia wotum zaufania Zarządowi Powiatu w Lublinie.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2025 r.

Zgodnie z § 1 uchwały Nr XIII/143/2025 Rady Powiatu w Lublinie *po przeprowadzeniu debaty nad Raportem o stanie Powiatu Lubelskiego za 2024 rok postanawia się nie udzielić wotum zaufania Zarządowi Powiatu w Lublinie.*

W myśl art. 12 pkt 6a ustawy o samorządzie powiatowym *do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie raportu o stanie powiatu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania dla zarządu z tego tytułu.*

Szczegółowe unormowania dotyczące udzielania wotum zaufania dla zarządu powiatu oraz raportu o stanie powiatu ustawodawca zawarł w art. 30a ustawy o samorządzie powiatowym stanowiąc, że:

- „1. Zarząd powiatu co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie powiatu raport o stanie powiatu.
2. Raport obejmuje podsumowanie działalności zarządu powiatu w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady powiatu i budżetu obywatelskiego.
3. Rada powiatu może określić w drodze uchwały szczegółowe wymagania dotyczące raportu.
4. Rada powiatu rozpatruje raport, o którym mowa w ust. 1, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium. Raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie powiatu przeprowadza się debatę.
5. W debacie nad raportem o stanie powiatu radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych.

6. W debacie nad raportem o stanie powiatu mieszkańcy powiatu mogą zabierać głos.

7. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w trybie określonym w ust. 6, składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:

1) w powiecie do 100 000 mieszkańców - co najmniej 150 osób;

2) w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób.

8. Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie powiatu. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby.

9. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie powiatu rada powiatu przeprowadza głosowanie nad udzieleniem zarządowi powiatu wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania.

10. Nieudzielenie przez radę powiatu wotum zaufania zarządowi powiatu jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

11. Rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny, o której mowa w ust. 10, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady."

Przedmiotowa uchwała została podjęta podczas XIII sesji Rady Powiatu w Lublinie, której porządek obrad obejmował, jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Przewodniczącego Rady Powiatu w Lublinie pismem z dnia 15 lipca 2025 r., znak: Or-BRZ.0004.10.2025.DS3, oraz dołączonego projektu protokołu z tej sesji - m. in. punkty: (5) Rozpatrzenie Raportu o stanie Powiatu Lubelskiego za 2024r. i podjęcie uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania Zarządowi Powiatu w Lublinie; (6) Podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 2024; (7) Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Lublinie.

Z projektu protokołu z obrad XIII sesji Rady Powiatu w Lublinie oraz z nagrania sesji wynika, iż po przystąpieniu do punktu 5 porządku obrad głos zabrała Sekretarz Powiatu i przedstawiła Raport o Stanie Powiatu Lubelskiego za 2024r. w formie prezentacji multimedialnej.

Następnie Przewodniczący Rady poinformował, że w debacie nad Raportem mogą uczestniczyć radni bez ograniczeń czasowych oraz mieszkańcy Powiatu Lubelskiego, przy czym stwierdził, iż żaden z mieszkańców powiatu nie zgłosił chęci zabrania głosu podczas debaty w trybie określonym w art. 30a ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym.

Następnie w projekcie protokołu ujęto, iż *Przewodniczący otworzył debatę nad Raportem o stanie Powiatu Lubelskiego za 2024 r. Nie zadano ani jednego pytania. Nikt z Radnych nie zabrał głosu. Nikt z Radnych nie zgłosił uwag do Raportu.*

Kolejno głos zabrał Przewodniczący Rady Powiatu w Lublinie, który *"przedstawił stanowisko dotyczące zarówno wotum zaufania, sprawozdania finansowego jak i udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu"*. W wypowiedzi Przewodniczącego Rady zostały poruszone kolejno kwestie dotyczące budżetu Powiatu Lubelskiego na rok 2024, inwestycji, które nie zostały zrealizowane, sprawozdania finansowego oraz spraw kadrowych i organizacyjnych starostwa.

Następnie w dyskusji zabierali głos radni (Sylwia Pisarek - Piotrowska - Starosta Lubelski, Konrad Banach, Piotr Sawicki, Zdzisław Antoń, Teresa Chwała, Andrzej Kłapeć, Grzegorz Koziół, Mateusz Winiarski, Dorota Kozak, Krzysztof

Chmielik). Z utrwalonego przebiegu dyskusji nie wynika jednak, że radni poddali szczegółowej analizie "Raport o stanie Powiatu Lubelskiego 2024", czyli rozpatrzyli raport podczas sesji, stosownie do dyspozycji art. 30a ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. W konsekwencji przebieg dyskusji, prowadzonej po wystąpieniu Przewodniczącego Rady Powiatu, nie pozwala jednoznacznie ustalić, jakie były przyczyny nieudzielenia przez Radę Powiatu w Lublinie wotum zaufania Zarządowi Powiatu za 2024r.

W wyniku głosowania nad podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu w Lublinie wotum zaufania - 13 radnych głosowało „za”, 14 radnych głosowało „przeciw”, nikt nie wstrzymał się od głosu. Wobec braku bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady powiatu za udzieleniem wotum zaufania, na podstawie art. 30a ust. 9 ustawy o samorządzie powiatowym, podjęta została uchwała o nieudzieleniu Zarządowi wotum zaufania za 2024 r.

Należy podkreślić, że z treści art. 30a ust. 4 i 9 ustawy o samorządzie powiatowym jednoznacznie wynika, że ustawodawca połączył udzielenie wotum zaufania zarządowi z rozpatrywaniem raportu o stanie powiatu. Rada winna zatem rozpatrzyć raport o stanie powiatu, a po zakończeniu debaty nad raportem przeprowadzić głosowanie nad udzieleniem zarządowi powiatu wotum zaufania.

Głosowanie nad wotum zaufania dla zarządu stanowi ostatni etap procedury rozpatrywania raportu o stanie powiatu. Rada rozpatruje raport o stanie powiatu, który, co wynika z treści ust. 2 art. 30a ww. ustawy, jest przede wszystkim raportem o działalności zarządu powiatu w roku poprzednim, w szczególności realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady powiatu i budżetu obywatelskiego. Po rozpatrzeniu raportu o stanie powiatu ma mieć miejsce debata, aktywna dyskusja, w której radni powinni ustalić, czy zarząd zrealizował swoje obowiązki w tym zakresie, a dopiero po niej następuje głosowanie.

Z przedłożonego projektu protokołu XIII sesji Rady Powiatu w Lublinie z dnia 26 czerwca 2025 r. jak również z nagrania tej sesji wynika, że radni zapoznali się z treścią Raportu o stanie Powiatu Lubelskiego - w formie prezentacji multimedialnej. W wyniku głosowania, z mocy prawa została podjęta uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania Zarządowi Powiatu w Lublinie. Do przedmiotowej uchwały nie zostało sporządzone uzasadnienie, co potwierdzają wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Powiatu udzielone pismem z dnia 15 lipca 2025r. oraz pismem z dnia 30 lipca 2025 r. znak: Or-BRZ.0711.6.2025.DS3.

W ocenie organu nadzoru z przyznanego w art. 30a ustawy o samorządzie powiatowym prawa Rady Powiatu do udzielenia bądź nieudzielenia wotum zaufania nie można wywodzić zwolnienia z obowiązku ujawnienia motywów, którymi kierowała się Rada udzielając bądź nie udzielając wotum zaufania. Organy władzy publicznej muszą tak działać, aby budować zaufanie obywateli a temu sprzyja przejrzystość ich działania i wymóg motywowania podejmowanych aktów, w tym uchwał.

Przy czym - wbrew twierdzeniom zawartym w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Powiatu z dnia 30 lipca 2025r., stanowisko sądów administracyjnych w sprawie przeprowadzenia debaty nad raportem o stanie j.s.t., a w szczególności – kwestia uzasadniania uchwał w sprawie nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu j.s.t. nie jest jednolicie rozstrzygana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Na potwierdzenie powyższego należy przywołać chociażby wydane w odstępie kilku dni orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie dotyczące legalności uchwał w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. W orzeczeniu z dnia 23 marca 2021 r. sygn. III SA/Lu 956/20 (uchylonym następnie z przyczyn formalnych) WSA w Lublinie przyjął stanowisko, iż: „*sporządzenie pisemnego uzasadnienia uchwały w przedmiocie wotum zaufania nie jest sprzeczne z prawem, jednakże (...) z żadnych norm nie wynika obowiązek jego sporządzenia*”. Natomiast

w prawomocnym orzeczeniu z dnia 18 marca 2021r. sygn. III SA/Lu 1070/20 Sąd stwierdził, iż w pewnych szczególnych okolicznościach „*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 2013r., sygn. I OSK 240/13, wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 1348/17).*”

Należy również zauważyć, iż poza judykataми powołanymi w ww. piśmie Przewodniczącego Rady Powiatu z dnia z dnia 30 lipca 2025r., w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowana jest również odmienna linia orzecznicza, którą organ nadzoru w pełni aprobuje.

Organ nadzoru podziela stanowisko orzecznictwa sądów administracyjnych wskazujących, iż ustawodawca jednoznacznie sformułował obowiązek rady odnośnie rozpatrzenia raportu o stanie gminy/powiatu oraz obowiązek podjęcia uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wotum zaufania "z tego tytułu" (czyli z tytułu rozpatrzenia raportu, art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 6a ustawy o samorządzie powiatowym). Oznacza to powiązanie uchwały w sprawie wotum z rozpatrzeniem raportu. Innymi słowy, uchwała w sprawie wotum zaufania dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego ma odzwierciedlać ocenę przedstawionego przez ten organ raportu o stanie gminy/powiatu (vide np. wyroki WSA w Szczecinie w sprawie II SA/Sz 669/20, WSA w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 743/21).

Skoro wotum zaufania dotyczy całokształtu działania organu wykonawczego w roku poprzednim, za prawidłowość którego organ ten ponosi odpowiedzialność, to konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia wotum zaufania był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru i ewentualnie w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

W ocenie organu nadzoru brak faktycznego odniesienia się do treści raportu o stanie powiatu podczas dyskusji przed przeprowadzeniem głosowania oraz brak stosownego uzasadnienia do podjętej uchwały skutkuje tym, że ustalenie rzeczywistego motywu podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania staje się niemożliwe.

Jak wywodzi WSA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2021r., sygn II SA/Bk 743/21: "*Daleko idące konsekwencje nieudzielenia wotum zaufania powodują, że uchwała o takich skutkach powinna stanowić efekt wszechstronnej i starannej analizy, w tym treści raportu. 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. Uzasadnienie uchwały, w szczególności uchwały o skutkach nieudzielenia wotum zaufania, pełni więc określone cele. Dlatego "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" (vide wyroki w sprawach I OSK 240/13, I OSK 1348/17). Tymczasem w aktach sprawy niniejszej znajduje się wyłącznie protokół sesji, projekt uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi K. 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 (vide art. 28aa ust. 9 u.s.g.) oraz po drugie, zwolnienia z obowiązku sporządzenia motywów nieudzielenia wotum zaufania. 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".

Podobnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 marca 2021 r. sygn. IV SA/Po 1222/20 wskazał, że „pomiędzy raportem o stanie gminy, a podjęciem uchwały o wotum zaufania występuje ścisły związek. Powołane przepisy wzajemnie się dopełniają i wynika z nich określona rola i udział różnych podmiotów, tj. rady gminy – organu stanowiącego, wójta - organu wykonawczego oraz mieszkańców gminy, w procesie rozpatrywania raportu o stanie gminy oraz stosowania instytucji wotum zaufania. Jak stanowi zdanie trzecie art. 28aa ust. 4 u.s.g., nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę. Jest to jeden z najistotniejszych elementów procedury rozpatrzenia przez radę gminy przedłożonego przez wójta raportu. Zwieńczeniem procedury rozpatrywania raportu o stanie gminy jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. (...) W aktach sprawy znajduje się protokół z dnia [...] czerwca 2020r. nr [...] Sesji Rady Gminy w K. , gdzie w ostatnim zdaniu punktu 8 wskazano, że z braku chętnych do zabrania głosu nad raportem, wobec niepodjęcia debaty Przewodniczący Rady zamknął debatę. W punkcie 9 jest wzmianka o tym, iż Przewodniczący Rady Gminy przedstawił treść projektu uchwały nr [...] w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania. Projekt uchwały zawiera jedynie nazwiska i imiona radnych, które głosowały za lub przeciw udzieleniu wotum zaufania. Brak natomiast uzasadnienia. W punkcie 10 Przewodniczący Rady Gminy poddał treść uchwały pod głosowanie. W wyniku głosowania za przyjęciem uchwały głosowało [...] radnych, wstrzymało się od głosowania 0 radnych, sprzeciw wyraziło [...] radnych. (...) Brak przeprowadzenia debaty, a w szczególności brak uzasadnienia uchwały w przedmiocie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, z czym mamy do czynienia w kontrolowanej sprawie, 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 wójt - 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. Zdaniem Sądu, w niniejszej sprawie należy przyjąć, że brak sporządzenia uzasadnienia uchwały winien skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały, ponieważ nie jest możliwe ustalenie racji, jakie legły u jej podjęcia.”

Zdaniem organu nadzoru powyższa wykładnia znajduje w pełni zastosowanie na gruncie analogicznych przepisów ustawy o samorządzie powiatowym.

Choć przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, normujące zagadnienia związane z podejmowaniem uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi wotum zaufania, nie formułują wprost obowiązku uzasadniania przez radę powiatu tego rodzaju uchwał, to nie sposób uznać aby rada powiatu, realizując ww. kompetencję była niczym nieskrępowana i mogła wykorzystywać instytucję wotum zaufania dla zarządu wyłącznie jako instrument stricte polityczny. W demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem 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 (por.: wyroki WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 785/19, WSA w Warszawie z dnia 14

grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 2140/20, WSA w Poznaniu z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 213/21, WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 283/20).

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 (tak: T. Jasudowicz, "Wybrane problemy administracji w świetle standardów europejskich" str. 37, Monografie Kolegium Jagiellońskiego).

Jak wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2006r. sygn. akt: II OSK 410/06, *działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, podjęcie przedmiotowej uchwały z pominięciem obowiązku rozpatrzenia Raportu o stanie Powiatu Lubelskiego podczas sesji oraz przeprowadzenia faktycznej debaty nad Raportem o stanie Powiatu Lubelskiego, bez uzasadnienia wskazującego, jakie przesłanki przesądziły o nieudzieleniu wotum zaufania Zarządowi Powiatu w Lublinie za 2024 rok, stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6a w zw. z art. 30a ust. 4 i 9 ustawy o samorządzie powiatowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/143/2025 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Starosta Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Lublinie