

**Załącznik do Uchwały Nr XXX/156/2020
Rady Powiatu Łosickiego
z dnia 14 października 2020 r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

Skarżący: Katarzyna Klimiuk

[REDACTED]

[REDACTED]

Strona Przeciwna: Rada Powiatu Łosickiego

ul. Narutowicza 6

08-200 Łosice

Odpowiedź na skargę Pani Katarzyny Klimiuk do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r. na uchwałę Rady Powiatu nr XXVII/133/2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. w przedmiocie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Łosickiego wotum zaufania i uchwałę nr XXVIII/136/2020 z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania.

Na podstawie art. 54§2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) Rada Powiatu Łosickiego wraz z przekazaniem skargi na uchwałę Rady Powiatu Łosickiego nr XXVII/133/2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. w przedmiocie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Łosickiego wotum zaufania i uchwałę Rady Powiatu Łosickiego nr XXVIII/136/2020 z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odwołania Zarządu

Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania

składa niniejszą odpowiedź na skargę i wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej,
2. oddalenie wniosku Skarżącej o wstrzymanie wykonania w/w uchwał.

Jednocześnie Rada Powiatu Łosickiego wnosi o zwrócenie się przez Sąd do Wojewody Mazowieckiego - adres Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa o nadesłanie informacji, czy Wojewoda Mazowiecki udzielał skarżącej informacji w przedmiocie nieważności uchwały Rady Powiatu Łosickiego nr XXVII/133/2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. w przedmiocie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Łosickiego wotum zaufania i uchwały Rady Powiatu Łosickiego nr XXVIII/136/2020 z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania, a jeśli tak to zobowiązanie Wojewody Mazowieckiego do nadesłania tego pisma.

UZASADNIENIE

Pani Katarzyna Klimiuk pismem z dnia 16 września 2020 r. zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchwałę Rady Powiatu Łosickiego:

1. z dnia 18 sierpnia 2020 w przedmiocie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Łosickiego wotum zaufania;
2. z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania.

Jako podstawę skargi w przedmiocie uchwały z dnia 18 sierpnia 2020 r. o nieudzieleniu Zarządowi wotum zaufania skarżąca wskazała: brak przeprowadzenia debaty nad raportem o stanie Powiatu za 2019 r., oraz brak uzasadnienia uchwały.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa skarga jest niezasadna i winna ulec oddaleniu w całości z powodów wskazanych poniżej.

Debata nad raportem o stanie Powiatu

Wbrew twierdzeniom skarżącej debata nad raportem o stanie Powiatu Łosickiego została przeprowadzona i jasno z jej treści wynika, co było podstawowym zarzutem kierowanym w stronę Zarządu Powiatu. W trakcie debaty głos zabrało 4 Radnych tj. Bożena Niedzielak, Iwona Muder, Michał Michaluk, Grażyna Kasprowicz. Część z tych Radnych zabierała głos dwukrotnie. Z treści ich wystąpień wynika, iż w sposób szczegółowy odnieśli się do treści raportu. Zdecydowana większość zarzutów każdego z Radnych, którzy zabrali głos w debacie dotyczyła inwestycji na drogach powiatowych. Zdaniem Radnych w 2019 r. było zbyt mało inwestycji drogowych. Zarządowi Powiatu Łosickiego zarzucono brak złożenia wniosków o dofinansowanie inwestycji drogowych, jak chociażby wniosku do Zespołu Zarządzania Kryzysowego o dofinansowanie dróg z tzw. Funduszu Klęskowego, czy też wniosku do Narodowego Funduszu Dróg Samorządowych. W całej Polsce drogi są remontowane

ze środków Województwa lub w odpowiedniej części dotowane przez Gminy, którym również zależy na jak najlepszym stanie dróg. Nie sposób się zatem zgodzić z wyjaśnieniami ówczesnej Starosty - Pani Katarzyny Klimiuk, iż Zarząd Powiatu zastał znacznie zadłużony powiat i musiał w związku z tym ograniczać wszelkie wydatki. W 2019 r. zdecydowanie zabrakło inwestycji drogowych. Jak wynika ze strony 83 i 84 Raportu o stanie Powiatu w 2019 r. na drogach Powiatu Łosickiego wykonano remont nawierzchni bitumicznych na łączną kwotę 170.229,37 zł. Na letnie utrzymanie dróg wydano kwotę 146.472 zł, natomiast na zimowe utrzymanie dróg powiatowych kwotę 116.855,59 zł. W 2019 r. rozliczono przebudowaną w 2018 drogę 2049W (całość środków z Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych, którą pozyskał poprzedni Zarząd, którego kadencja upłynęła w 2018 r.), drogę 2063W na kwotę 153.204,54 zł (z czego 120.000 zł ze środków Gminy Łosice), oraz drogę 2003W za kwotę 92.636 zł (z czego 42.500 zł ze środków Gminy Łosice), a także drogę nr 2016W na kwotę 44.656 zł (z czego 22.328 zł ze środków Gminy Stara Kornica). Dodatkowo odbudowano drogę 2026W oraz drogę 2016W przy czym zdecydowana większość środków pochodziła z Funduszu Kłęskowego tj. **kwota 2.432.323 zł, oraz kwota ok 400.000 zł** ze środków odpowiednich Gmin. **W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, co również wynika z treści debaty (str. 16 protokołu z sesji Rady Powiatu Łosickiego z dnia 18 sierpnia 2020 r.), że środki z Funduszu Kłęskowego uzyskał jeszcze poprzedni Zarząd.** W rzeczywistości zatem Zarząd swoim staraniem dokonał inwestycji na drogach powiatowych na łączną kwotę (razem z pozyskanymi środkami z Gmin) **ok 750.000 zł złotych.** Dla porównania jak wynika z raportu o stanie Powiatu za 2018 r. Powiat Łosicki na utrzymanie dróg powiatowych przeznaczył **16.224.261,02 zł.** W szczególności, na co Radni, którzy zabrali głos zwracali uwagę raz jeszcze zbyt mała ilość środków pochodzących z zewnątrz na inwestycje dróg powiatowych. W roku 2018 r. (str. 26-28 raportu o stanie Powiatu za rok 2018 r.) Zarząd powiatu pozyskał znaczne środki na remont dróg powiatowych i udało mu się tym samym dokonać niezbędnych inwestycji bez angażowania znacznych środków z budżetu Powiatu. Porównanie inwestycji drogowych prowadzonych na przestrzeni 2 lat w rażący sposób uwidacznia brak działań Zarządu Powiatu w tym zakresie. Można przypuszczać, iż w 2019 r. Powiat Łosicki na tle innych powiatów wypadł słabo, jeżeli chodzi o inwestycje dróg powiatowych. Jest to o tyle istotne, iż stan dróg powiatowych Powiatu Łosickiego jest „opłakany” i wymaga przeznaczenia znacznych środków finansowych. **W zakresie inwestycji drogowych Radni zarzucili również Zarządowi pomijanie zaproszeń Radnych na spotkania w zakresie wytypowania dróg, które miałyby być remontowane z Funduszu Dróg Kłęsk Żywiotowych.** Radni zabierali również głos w innych dziedzinach ujętych w Raporcie, w tym oświacie, jednakże zdecydowanie najczęściej czasu poświęcono problemom z realizacją inwestycji dróg powiatowych.

W przedmiotowej debacie przeprowadzono dyskusję w trakcie, której wszyscy w tym Zarząd, oraz obywatele mogli poznać motywy decyzji o nieudzieleniu wotum zaufania. Dyskusja dotyczyła całej działalności organu wykonawczego za 2019 r. Radni nie prezentowali jedynie krytycznego stosunku względem opisu tychże działań, np. w zakresie ich niekompletności, a kwestionowali całą działalność organu wykonawczego w zakresie realizacji, głównie inwestycji drogowych, które dla większości samorządów stanowią istotną

część ich działalności, albowiem dotyczą bezpośrednio ich mieszkańców-wyborców. W dyskusji zwrócono uwagę na problemy nieujęte w raporcie jak m.in. nieinformowanie Radnych i Wójtów o podejmowanych zadaniach, samowolnego decydowania o wyborze dróg podlegających remontowi oraz na inne (str. 14 -23 protokołu z sesji Rady Powiatu Łosickiego z dnia 18 sierpnia 2020 r.)

W związku z powyższym nie sposób zgodzić się ze skarżącą jakoby nie przeprowadzono debaty. Debata została przeprowadzona i wyraźnie z niej wynika jakie zarzuty były skierowane do Zarządu Powiatu i co było podstawą do nieudzielania mu wotum zaufania. Za realizację inwestycji drogowych i zwłaszcza za uzyskiwanie środków z zewnątrz na ten cel odpowiada Zarząd, a nie Rada Powiatu. Zważyć należy, iż przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie wskazują przy tym czy podstawą nieudzielania wotum zaufania Zarządowi jest zakwestionowanie całości raportu o stanie Powiatu, czy tylko poszczególnych jego części. Uznać zatem należy, że wystarczy aby Rada Powiatu miała zastrzeżenia odnośnie części Raportu, aby móc skutecznie nie udzielić wotum zaufania Zarządowi Powiatu. Jak wskazano w cyt. przez skarżącą wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 10.10.2019 r., sygn. akt: III SA/Wr 302/19 *„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. Co za tym idzie stosowanie tego instrumentu musi nie tylko umożliwiać 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.**”*. Ocena raportu miała miejsce przez Radnych na sesji w dniu 18.08.2020 r. i skutkiem tej oceny było nieudzielenie Zarządowi wotum zaufania. Istotnym jest, iż żadne przepisy prawa nie wskazują na minimalną ilość Radnych czynnie uczestniczących tj. poprzez udzielenie im głosu w debacie o raporcie. Ważnym jest żeby ocena raportu w debacie miała miejsce. Ze względów praktycznych niezrozumiałe byłoby przyjęcie, iż każdy Radny z osobna musi zabrać głos. Od tego jest głosowanie nad uchwałą, a nie sama debata. Skoro bowiem zdaniem głosujących Radnych stanowiska innych Radnych w sposób wyczerpująco odniosły się do raportu bezcelowym byłoby zabieranie głosu i dublowanie zdania innego Radnego. Dodatkowo część z Radnych Powiatu stanowiła jednocześnie Zarząd Powiatu, toteż nie można i nie powinno od nich się wymagać zajęcia stanowiska w przedmiocie Raportu dotyczącego działań Zarządu, czyli ich samym. Byłoby to z jednej strony niemoralne, z drugiej z oczywistych względów taki Radny nie powinien mieć zastrzeżeń do sporządzonego przez Zarząd Raportu. W cytowanym wyżej wyroku, na który powołuje się skarżąca WSA we Wrocławiu stwierdził nieważność uchwały z uwagi brak przeprowadzenia debaty, przy czym w debacie nad raportem nie zabrał głosu ani jeden radny Rady Gminy. Warto również zwrócić uwagę, iż przeciwko udzieleniu wotum zaufania Zarządowi Powiatu Łosickiego głosowało aż 9 radnych, natomiast za było 5 radnych, z czego

3 było członkami Zarządu Powiatu. Stanowisko Rady Powiatu w zakresie niedzielenia wotum zaufania jest zatem niezaprzeczone i jest wyrazem zdania zdecydowanej większości Radnych Powiatu.

Brak uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania

Skarżąca w treści skargi powołuje się na orzeczenie WSA w Olsztynie z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/OL 785/19, z którego wynika, iż brak sporządzenia uzasadnienia uchwały stanowi rażące naruszenie prawa. Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem albowiem:

1. W/w wyrok dotyczy nieudzielania wotum zaufania Wójtowi, a nie Zarządowi Powiatu. Wójt jest wybierany w wyborach powszechnych przez suwerena, natomiast Zarząd przez Radę Powiatu. Mandat Wójta jest trwalszy i ma charakter mandatu wyborczego;
2. Sporządzenie uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania jest niepraktyczne, albowiem spowodowałoby konieczność przerwania sesji, na co najmniej kilka godzin, celem sporządzenia uzasadnienia. Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań zarządu należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady. Innymi słowy Zarząd Powiatu, któremu nie udzielono wotum zaufania musiałby niejako przewidzieć fakt nieudzielenia wotum zaufania i sporządzić dwie odrębne uchwały, co jest niecelowe i nie znajduje oparcia w przepisach prawa, a także nieracjonalne. Jaki organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zakłada nieudzielenie wotum zaufania...?
3. Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań zarządu należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady. Starosta przewodniczy pracom Zarządu. Zarzucając niesporządzenie uzasadnienia uchwały, skarżąca w zasadzie zarzuca sobie i kierowanemu przez siebie Zarządowi brak należytej wykonywanych obowiązków. To w końcu Zarząd nie sporządził uzasadnienia uchwały;
4. W/w wyrok stoi w istotnej opozycji do cyt. przez skarżącą wyroku WSA we Wrocławiu, w którym sąd wskazywał, iż wystarczającym jest przeprowadzenie debaty i to w takim stopniu **„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.”** Również wyrok WSA we Wrocławiu został wydany w sprawie dotyczącej nieudzielenia wotum Wójtowi, a nie Zarządowi Powiatu co nie powinno pozostać pominięte.
5. Skoro koniecznym jest sporządzenie uzasadnienia do uchwały należałoby się zastanowić po co w takim razie obowiązuje nakaz przeprowadzenia debaty. Istotą debaty jest to aby zarówno organ wykonawczy, jak również inne zainteresowane osoby, w tym obywatele mieli świadomość ocen i ewentualnych zarzutów do pracy organu wykonawczego. Skoro taka ocena miałaby być również umieszczona w uzasadnieniu, to wypacza to zasadność prowadzenia debaty. Zważyć należy, iż zarówno protokół z sesji w formie papierowej jak i transmisja jest publicznie dostępna i każdy ma prawo wglądu do nich.

6. Zgodnie z art. 30a ust. 9 zd. 3 ustawy o samorządzie powiatowym niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania. Uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania nie wymaga uzasadnienia. Niezrozumiałym jest dlaczego brak podjęcia takiej uchwały w głosowaniu bezwzględną większością głosów ma skutkować koniecznością „dopisania” do niej uzasadnienia. Rada Powiatu głosuje w sprawie udzielenia wotum zaufania, zgodnie z treścią uchwały, a nie w sprawie nieudzielenia wotum zaufania. Nieudzielenie jest jedynie konsekwencją nieprzyjęcia wotum zaufania, ale nie stanowi odrębnego głosowania. Skoro nie stanowi odrębnego głosowania uzasadnienie uchwały byłoby sporządzane już po podjęciu uchwały, co jest niezgodne z prawem. Uzasadnienia uchwały sporządza się przed, a nie po podjęciu uchwały.

Skarżąca wniosła również o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Powiatu Łosickiego nr XXVIII/136/2020 z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania, przy czym podstawą stwierdzenia miałyby być stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania, do której to uchwały i jej zasadności podjęcia szczegółowo odniesiono się powyżej. W związku z powyższym brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności tej uchwały.

W tym miejscu Rada Powiatu Łosickiego chciałaby podkreślić wynik głosowania nad Uchwałą Nr XXVIII/136/2020 w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania, gdzie głosowano w sposób następujący:

- 11 głosów „za”,
- 3 głos „przeciw”,
- 1 głos „wstrzymujący się”.

Wstrzymanie wykonania uchwał

Pani Katarzyna Klimiuk wniosła o wstrzymanie wykonania uchwały nr XXVII/133/2020 z dnia 18 sierpnia w przedmiocie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Łosickiego wotum zaufania i uchwały nr XXVIII/136/2020 z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Łosickiego z powodu nieudzielenia wotum zaufania. Treść żądania Pani Katarzyny Klimiuk nie została przy tym w ogóle uzasadniona. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu lub czynności jest wykazanie przez stronę we wniosku okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków i ich konkretyzacja w przedstawionym przez stronę materiale dowodowym. Nie wystarczy więc samo powtórzenie treści przepisu. Uzasadnienie wniosku powinno się odnosić do konkretnych zdarzeń (okoliczności) świadczących o tym, że w stosunku do wnioskodawcy wstrzymywanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest uzasadnione. Najdobitniej wyraził to NSA w postanowieniu z 18.05.2004 r., FZ 65/04, LEX nr 1405435, w którym stwierdził, że brak uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji uniemożliwia jego merytoryczną ocenę. Należy zauważyć, iż sam fakt wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na w/w uchwały nie uzasadnia wstrzymania ich wykonania.

Należy mieć również na uwadze, że w/w uchwały były przedmiotem analizy przez Wojewodę Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością samorządu powiatowego, który nie stwierdził ich nieważności.

Mając zatem powyższe na uwadze Rada Powiatu Łosickiego wnosi o oddalenie skargi.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Powiatu Łosickiego
Marek Gromadzki

Załączniki:

1. Raport o stanie Powiatu Łosickiego za rok 2019.
2. Raport o stanie Powiatu Łosickiego za rok 2018.
3. Protokół z sesji Rady Powiatu z 18 sierpnia 2020 i z dnia 3 września 2020 r.
4. Skarga.

