

UCHWAŁA Nr 75/07
RADY MIEJSKIEJ w Kłodawie
z dnia 27 czerwca 2007 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, zmiany: Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Dz.U. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Dz. U. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, Z 2006 r. Dz. U. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.),

Rada Miejska w Kłodawie uchwala, co następuje:

§ 1

Gmina Kłodawa wystąpi ze skargą do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu – uchwała Nr 11/462/2007 z dnia 30 maja 2007 r. orzekające nieważność uchwały NR 44/07 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Kłodawy.

§ 2

1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Przewodniczącego Rady.
2. Przewodniczący Rady może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

Jadwiga Jaroniewska

Kłodawa, dnia 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu

Za pośrednictwem:
Wojewody Wielkopolskiego w Poznaniu

Skarżący:
Rada Miejska w Kłodawie
ul. Dąbska 17
62 – 650 Kłodawa
Skarżony organ: Wojewoda Wielkopolski w Poznaniu

SKARGA

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego w Poznaniu – zarządzenie zastępcze z dnia 2007 r., nrPN-I-0911/161/05

Na podstawie art. 98 w związku z art. 98a ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Rada Miejska w Kłodawie wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego w Poznaniu – zarządzenie zastępcze z dnia , nr..... , stwierdzające wygaśnięcie mandatu Burmistrza Kłodawy . Podstawą do wniesienia niniejszej skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Kłodawie nr /07 z dnia 2007 r. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Skarżący ww. zarządzeniu zarzuca rażące naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm:) polegające na błędnym uznaniu, że zaistniały przesłanki do wygaśnięcia mandatu Burmistrza Kłodawy,
- art. 98 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) polegające na błędnym uznaniu, że rada ma w myśl tego przepisu obowiązek podjęcia uchwały wygaszającej mandat burmistrza,
- art. 98 a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) polegające na błędnym uznaniu, że Wojewoda Wielkopolski miał prawo do wydania zarządzenia zastępczego mimo podjęcia przez Radę Miejską w Kłodawie uchwały w tej sprawie.

Wskazując na powyższe uchybienia Rada Miejska w Kłodawie w myśl art. 148 ppsa wnosi o:

- uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru,
- obciążenie Wojewody Wielkopolskiego kosztami postępowania w sprawie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodawie wykonując obowiązek nałożony art. 26 ust 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) podjęła po wysłuchaniu wyjaśnień Burmistrza Kłodawy uchwałę nr 29/07 z dnia 26 stycznia 2007 r., na mocy której odmówiła stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Burmistrza Kłodawy Józefa Chudego uznając, że nie zaistniały przesłanki określone w art. 26 ust. 1a ustawy. Uchwała została podjęta w ustawowym 30 dniowym terminie od dnia, w którym przesłanka do stwierdzenia mandatu mogła zaistnieć. Rada podejmując taką uchwałę wykonała swój ustawowy obowiązek korzystając z prawa nałożonego w art. 26 ust 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta do wysłuchania wyjaśnień burmistrza i przeprowadzenia postępowania prowadzącego do możliwości jednoznacznego stwierdzenia czy zaniechanie Burmistrza Kłodawy stanowi przesłankę do wygaśnięcia mandatu.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Wielkopolski stwierdził wygaśnięcie mandatu Burmistrza Kłodawy na podstawie art. 26 ust. 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie była uprawniona do odmówienia wygaśnięcia mandatu Burmistrza Kłodawy ponieważ art. 26 ust. 2 w związku z art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na radę obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Jest to uchwała deklaratoryjna potwierdzająca jedynie fakt prawny i rada nie ma możliwości w takim przypadku odmówić wygaśnięcia mandatu. Wojewoda Wielkopolski w takim wypadku wezwał radę do podjęcia uchwały w wyznaczonym terminie, a po jego upływie wydał na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zaskarżone zarządzenie zastępcze.

W ocenie skarżącego stanowisko organu nadzoru jest błędne. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie wygaśnięcia mandatu burmistrza. Za słuszne należy uznać stanowisko, że w przypadku nie złożenia przez burmistrza w ustawowym terminie oświadczenia o działalności gospodarczej swojego małżonka mandat wygasa. O stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu orzeka rada w drodze uchwały w terminie 30 dnia od dnia zaistnienia przesłanki. Powyższe jednak nie oznacza, że Rada Miejska nie ma w ogóle możliwości wyboru czy uchwałą tą należy stwierdzić wygaśnięcie mandatu czy też w przypadku gdy wyjaśnienia burmistrza zostaną uznane za wystarczające i wynika z nich, że nie zaistniała przesłanka do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu uchwałą, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy można odmówić wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały rada winna umożliwić burmistrzowi złożenie wyjaśnień. Takie uregulowanie prawne w sposób jednoznaczny i bezsporny przekazuje uprawnienia radzie gminy do wnikliwego zbadania sprawy czy rzeczywiście zaistniały przesłanki do zastosowania wobec burmistrza tak dotkliwej sankcji jaką jest wygaśnięcie mandatu. Dopiero po przeprowadzeniu takiej analizy możliwe jest orzeczenie w drodze uchwały. Rada gminy ma pełne prawo a nawet obowiązek wysłuchania wyjaśnień i zdecydowania czy wyjaśnienia te są wystarczające dla podjęcia decyzji w sprawie. Uchwała w sprawie wygaśnięcia mandatu musi być wynikiem oceny całości informacji zgromadzonych w sprawie i musi odzwierciedlać stanowisko organu działającego w sprawie i na koniec podejmującego uchwałę. Dlatego efektem takiego badania może być uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu albo przeciwnie - dalsze jego obowiązywanie (takie stanowisko jest również prezentowane w literaturze - **Chmielnicki Paweł, Kisiel Wiesław: Finanse Komunalne 2005/7-8/5**). Ocena złożonych przez burmistrza wyjaśnień jest suwerennym uprawnieniem rady, gdyż ustawodawca tylko radzie przyznał takie prawo. Inne rozumowanie zapisów ustawy prowadziłoby do dwóch logicznych wniosków, iż ustawodawca nie działał racjonalnie lub, że przepis art. 26 ust. 2 zdanie drugie jest zbędny. W takiej sytuacji obowiązkiem rady gminy jest wysłuchanie wyjaśnień burmistrza i ich swobodna i suwerenna

ocena pod kątem zaistnienia przesłanki do wygaśnięcia mandatu. Należy bowiem stwierdzić, że rada w takiej sytuacji spełnia rolę organu orzekającego o uprawnieniach sądowych. Od jej orzeczenia zależy bowiem ukształtowanie wielu stosunków prawnych a w razie pozytywnego wniosku co do faktu zaistnienia przesłanki do wygaśnięcia mandatu rada jest organem, który nakłada na burmistrza swoistą sankcję karną pozbawiając go stanowiska. Biorąc powyższe pod uwagę swoboda oceny wyjaśnień analogicznie jak swoboda oceny dowodów w postępowaniu sądowym nie może być przez nikogo kwestionowana.

Na mocy powołanych wyżej przepisów Rada Miejska w Kłodawie przeprowadziła obowiązkowe postępowanie wyjaśniające. Po analizie złożonych wyjaśnień Rada Miejska w Kłodawie stwierdziła, że wyjaśnienia te są jasne, spójne i logiczne. W ocenie rady obowiązek składania oświadczeń majątkowych zarówno burmistrza jak i oświadczeń o działalności małżonka został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym w celu zapobieżenia zjawiskom korupcji i wskazania w sposób jasny na działalność najbliższej rodziny osób sprawujących władzę publiczną i ze środków publicznych zlecających dostawy, usługi i roboty budowlane. Głównymi adresatami tych oświadczeń są wyborcy i cała wspólnota samorządowa dlatego też istnieje obowiązek jawności tych oświadczeń wynikający z art. 24i i 24j ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec wyjaśnień złożonych przez burmistrza Józefa Chudego obowiązek ten został spełniony. Za wystarczające i w pełni uzasadnione rada przyjęła również wyjaśnienia co do formy złożonych oświadczeń. Żaden przepis nie reguluje formy składanego oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka. Nie określony został również wzór takiego oświadczenia. Umieszczenie więc zapisu we własnym oświadczeniu majątkowym oraz przesłanie dodatkowo odrębnego formularza całkowicie wyczerpuje zapis art. 24j ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Rady Miejskiej w Kłodawie wyjaśnienia burmistrza co do terminu złożenia oświadczenia należy również przyjąć za wystarczające. Burmistrz miał prawo według ówczesnej wiedzy przyjąć, że termin ten upływa w dniu 29 grudnia 2006 r. Rada uznaje, że wobec trwających nawet dzisiaj sporów nie można stwierdzić, że na koniec grudnia ubiegłego roku sprawa była jednoznaczna. Na taki sposób obliczania terminy wskazuje chociażby Wyjaśnienie Biura Prawnego Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi. Pozostawia to więc wiele wątpliwości, które w takich przypadkach należy zawsze interpretować na korzyść osoby, której orzeczenie dotyczy. Przy podejmowaniu uchwały Rada Miejska w Kłodawie brała również pod uwagę fakt, że działalność gospodarcza żony burmistrza Józefa Chudego z uwagi na jego dotychczasową działalność i ujawnione przez Starostwo Powiatowe oświadczenia majątkowe jest dla wyborców powszechnie znana i nie zmieniło się to po wyborach na stanowisko burmistrza. O fakcie tym mają przecież wiedzieć przede wszystkim wyborcy. Rada uznała również, że w kwestii terminu złożenia oświadczenia dotyczącego działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonkę oświadczenie zostało sporządzone w dniu 27 grudnia 2006 r. a więc w ustawowym terminie i nie zostało w jakikolwiek sposób zmienione. Na podstawie powyższego wobec dokonania przez Radę Miejską w Kłodawie, do czego rada ma pełną delegację ustawową, swobodnej i suwerennej oceny złożonych przez burmistrza Józefa Chudego wyjaśnień oraz uznania tych wyjaśnień za wystarczające do podjęcia decyzji należy uznać, że nie ma podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu burmistrza. W ocenie rady oświadczenie zostało złożone w wyznaczonym przez ustawę terminie i wobec tego brak jest jakiegokolwiek przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Przy podejmowaniu takiej decyzji rada kierowała się również względami ekonomicznymi i społecznymi. Wygaśnięcie mandatu pociąga za sobą ogromne koszty nowych wyborów. Jednocześnie w sposób jednoznaczny obniża zaufanie społeczne do systemu prawnego obowiązującego w kraju. Nie bez znaczenia dla rady jest również fakt, że wygaśnięcie mandatu burmistrza i nowe wybory to działania, które wobec konieczności sprawnej działalności urzędu gminy w zakresie uchwalenia budżetu i pozyskiwania środków europejskich na inwestycje gminne mogą przynieść straty, których nadrobić się nie da. Rada Miejska w Kłodawie zwróciła również uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym i bezpośrednim wyborze burmistrza nie

dają burmistrzowi prawa do odwołania się od uchwały o wygaśnięciu mandatu. Jest to ogromne niedopatrzenie ustawodawcy pozbawiające burmistrzów konstytucyjnego prawa do obrony. Pomijając zatem przedstawione wyżej argumenty całkowicie uzasadniające podjęcie uchwały o odmowie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu rada zauważa, że w przypadku wygaszenia mandatu przy bardzo prawdopodobnym badaniu spornych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny i orzeczeniu korzystnym dla burmistrza doszłoby do sytuacji gdzie rada spowodowała niekonstytucyjną uchwałą nieodwracalne skutki prawne. Za niekonstytucyjne mogą bowiem w ocenie rady być uznane przepisy pozbawiające mandatu burmistrza wybranego w demokratycznych wyborach powszechnych z powodu nieistotnego naruszenia prawa. Zgodnie z dostępnymi obecnie ekspertyzami autorytetów prawa pozbawienie burmistrza mandatu byłoby w takiej sytuacji nałożeniem przez radę sankcji karnej nieproporcjonalnie wysokiej do czynu naruszającego przepisy prawa. Rada uznaje, że nawet gdy w ocenie Wojewody Wielkopolskiego burmistrz Kłodawy spóźnił się ze złożeniem oświadczenia, co w świetle powyższych wyjaśnień wydaje się mało prawdopodobne, to nie stwarza to dla realizacji celu tych uregulowań prawnych jakim jest walka z korupcją i było to nieistotne naruszenie prawa. W tym zakresie Rada Miejska w Kłodawie podziela stanowisko Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej z dnia 25.01.2007 r.

Wobec powyższego Rada Miejska w Kłodawie uznaje, że termin złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej małżonki został dochowany i nie zaistniały przesłanki określone w art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta i odmówiła stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Burmistrza Kłodawy Pana Józefa Chudego. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w takim stanie faktycznym byłoby bowiem pozbawione podstawy prawnej, a rozstrzygnięcia wydane bez podstawy prawnej są nie ważne. Uchwała nr 20/07 Rady Miejskiej w Kłodawie była więc realizacją obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Wobec powyższego Wojewoda Wielkopolski wydając zaskarżone zarządzenie zastępcze naruszył przepis art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ponieważ prawo do wydania zarządzenia ma wojewoda tylko wtedy gdy rada nie wykonuje nałożonych na nią obowiązków. Rada Miejska w Kłodawie w ustawowym terminie podjęła w tej sprawie uchwałę i nie zaistniała przesłanka do zarzucenia radzie bezczynności. Zarządzenie wydane zostało więc bez podstawy prawnej. Brak jest zatem ustawowych przesłanek do zastosowania przez Wojewodę Wielkopolskiego zapisów art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wielkopolski nie miał podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały nr 29/07 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 26 stycznia 2007 r. i jako takie sprzeczne z prawem wobec naruszenia art. 26 ust. 1 a ustawy.

Przewodniczący

Rady Miejskiej w Kłodawie

W załączeniu:

