

UCHWAŁA Nr /XXVI/20

Rady Miasta Milanówka z dnia 21 maja 2020 r.

w sprawie: rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Miasta Milanówka przy organizacji pracy Rady Miasta Milanówka.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695) - Rada Miasta Milanówka uchwala, co następuje:

§ 1.

Skargę z 5 lutego 2020 na działanie Burmistrza Miasta Milanówka przy organizacji pracy Rady Miasta Milanówka uznaję w części dotyczącej:

- nieuczestniczenia Burmistrza w sesjach Rady Miasta Milanówka za bezzasadną;
- niewysyłanie pracowników na sesje i komisje rady miasta za zasadną;
- wielokrotne wnoszenie tych samych projektów uchwał, w krótkich odstępach czasu bez zmiany uwarunkowań za bezzasadną.

§ 2.

Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miasta Milanówka do przesłania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Milanówka.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Skarżący pismem z 5 lutego 2020 roku zarzucił Burmistrzowi Miasta Milanówka naruszenie praworządności i interesów mieszkańców miasta poprzez:

- nieuczestniczenie w sesjach rady miasta;
- niewysyłanie pracowników na sesje i komisje rady miasta;
- wielokrotne wnoszenie tych samych projektów uchwał, w krótkich odstępach czasu bez zmiany uwarunkowań.

Skarżący wskazał dodatkowo, iż zgodnie z § 7 Regulaminu Rady Miasta Milanówka ujętym w załączniku nr 3 do Statutu Miasta Milanówka przyjętego uchwałą nr 476/XLVIII/18 RMM z dnia 11 października 2018 r. z późn. zm.:

ust. 1. W sesjach Rady powinien uczestniczyć Burmistrz, a ponadto na polecenie Burmistrza: zastępca Burmistrza, skarbnik Miasta, sekretarz Miasta, radca prawny, kierownicy referatów Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta.

ust. 2. Burmistrz obowiązany jest udzielić Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu i odbyciu sesji.

Skarżący, wywiódł z powyższego zapisu, iż Burmistrz Miasta Milanówka ma obowiązek uczestniczyć w sesjach Rady. Na potwierdzenie tej tezy, wskazał iż wyraz „powinien” oznacza nałożenie obowiązku oraz że „statut jest aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art. 22 ust. 1). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania Gminy” I OSK 2296/11 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2012 r.

W odpowiedzi na powyższy zarzut Burmistrz Miasta wskazał iż: „Rada gminy nie może zatem nałożyć na burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, gdyż taki zapis naruszałby art. 30 ust 1 i 2, art. 31. Art. 31a i art. 31b ustawy o samorządzie gminnym, w którym wymieniono, co należy do zadań wójta. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem burmistrza jako organu przygotowującego projekty uchwał, a nie jego obowiązkiem.” Dodatkowo w opinii Burmistrza pojęcie „powinien”, którym posługuje się statut Rady Miasta Milanówka „nie jest synonimem „musi”.

Odpowiadając na zarzut niewysyłania pracowników na sesje Rady Miasta Burmistrz wyjaśnił, że jest zwierzchnikiem służbowym pracowników i wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy i może wydawać polecenia pracownikom. Nadto Burmistrz wyjaśnił, iż na każdą sesję, merytoryczni pracownicy przygotowują pełną dokumentację i każdy z radnych, gdy ma wątpliwości, może się umówić na spotkanie. Dodatkowo Burmistrz wyjaśnił, iż nie wysyła pracowników na sesje, gdyż „nie może ich narażać na szykany i mobbing ze strony radnych”.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu wielokrotnego wnoszenia tych samych uchwał i wymuszania ich rozpoznania na sesjach Rady Miasta, w krótkich odstępach czasu. Burmistrz wyjaśnił, iż zwoływanie sesji na wniosek jest uprawnieniem wynikającym z przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Analizując przedstawione zarzuty należy podzielić stanowisko skarżącego, iż wyraz „powinien” używany w aktach prawnych oznacza zazwyczaj nałożenie obowiązku. Zasady prawidłowej legislacji wymagają, aby słowo użyte w akcie prawnym miało to samo znaczenie dla całego aktu. Badanie użycia pojęcia „powinien” wskazuje, iż Regulamin Rady Miasta Milanówka, posługuje się tym pojęciem w § 6; § 7; § 12; § 15; § 16; § 25 i za każdym razem zobowiązuje do określonego działania. Dodatkowo w ustawie o samorządzie gminnym z delegacji, której rada gminy uchwała swój statut, ustawodawca również używa pojęcia powinien w znaczeniu w jakim nakłada obowiązek, a nie luźne zalecenia o fakultatywnym charakterze.

Analizując jednakże cały stan prawny, należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż kwestia nakładania obowiązku uczestniczenia burmistrza w sesjach rady gminy była już przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych i orzeczeń sądów administracyjnych. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego dnia 3 listopada 2016 r. stwierdza się: *„Rada gminy nie może nałożyć na organ wykonawczy gminy obowiązku uczestnictwa w sesjach rady czy w pracach jej komisji. Zobowiązanie burmistrza do uczestnictwa w posiedzeniach rady i jej komisji nie może być uznane w szczególności za wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia trybu pracy wójta, bowiem przez tryb pracy rozumieć (w głównej mierze) należy sposób realizacji powierzonych zadań. Wójt (burmistrz) będący organem wykonawczym gminy realizuje szereg istotnych dla funkcjonowania gminy zadań, określonych m. in. W art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W realizacji zadań własnych wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 ustawy). Uczestniczenie wójta w sesjach rady gminy stanowi natomiast jego uprawnienie, a nie obowiązek, a zatem nałożenie w statucie na wójta gminy lub jego zastępcę obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady gminy pozostaje w sprzeczności z ustawą określającą prawa i obowiązki organów wykonawczych. (vide: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 564/14).”*

W tym stanie faktycznym wobec kolizji ww. norm należało dać pierwszeństwo rozwiązaniom ustawowym.

Odnosząc się do zarzutu niewysyłanie pracowników na sesje i komisje rady miasta oraz przesłanych w tym zakresie wyjaśnień, stwierdzić należy, iż zarzut znajdował odzwierciedlenie w stanie faktycznym. Brak obecności przedstawiciela wnioskodawcy, przy podejmowaniu uchwał z inicjatywy Burmistrza, przy tak ukształtowanym podziale kompetencji pomiędzy organami gminy, nie służy jakości przyjmowanego prawa. Nie ulega wątpliwości, że to autor projektu danego aktu najlepiej będzie zorientowany jakie okoliczności przemawiały za przyjęciem takich, a nie innych rozwiązań. Stąd udział przedstawicieli organu wykonawczego w sesji rady, na którym ma być podjęty dany akt wydaje się racjonalny i w pełni uzasadniony.

Z powyższym stanem faktycznym nie pozostają w sprzeczności wyjaśnienia organu wykonawczego- iż Rada gminy nie posiada uprawnienia do nakładania obowiązku uczestniczenia w sesjach pracowników Urzędu. To do organu wykonawczego gminy należy bowiem powierzanie pracownikom Urzędu określonych obowiązków, w tym w zakresie udziału w sesjach Rady.

Wątpliwości natomiast może budzić, nieprzysyłanie pracowników i zaproponowany sposób pozyskiwania informacji przez radnych - na podstawie indywidualnych spotkań z pracownikami urzędu. Sposób ten, nie znajdujący odzwierciedlenia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności w statucie Miasta Milanówka, gdzie

do wykonywania zadań rady powołuje się komisje, jako podstawowe miejsce pracy radnych, natomiast do pozyskiwania informacji przewidziano interpelacje i zapytania radnych.

Natomiast nie do zaakceptowania jest stwierdzenie, iż Burmistrz nie wysłał pracowników na sesje, gdyż „nie może ich narażać na szykany i mobbing”. Po pierwsze, należy zauważyć, iż mobbing został ustawowo zdefiniowany w ustawie kodeks pracy i wpisujące się w stosunek pracy, który nie łączy radnych i pracowników urzędu miasta. Po drugie kontakt pomiędzy radnymi a przedstawicielami wnioskodawcy w trakcie komisji i sesji rady miasta jest jawny i utrwalany oraz archiwizowany w formie nagrania, co daje znacząco większą ochronę w przypadku naruszeń prawa, a niżeli dwustronne spotkania w siedzibie urzędu.

Zarzut wielokrotnego wnoszenia tych samych uchwał na sesje Rady Miasta, w krótkich odstępach czasu, jest okolicznością bezsporną. Do tego zarzutu organ wykonawczy się nie odniósł wskazując jedynie na ustawowe kompetencje w zakresie zwoływania sesji na wniosek Burmistrza oraz brak wskazania jak często te sesje we wspomnianym trybie można zwoływać.

Zgodne z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym

Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

Tym samym należy wywieść wniosek

W tym stanie faktycznym i prawnym należało uznać skargę na działanie Burmistrza w części:

- nieuczestniczenia Burmistrza w sesjach Rady Miasta Milanówka za bezzasadną;
- niewysyłanie pracowników na sesje i komisje rady miasta za zasadną;
- wielokrotne wnoszenie tych samych projektów uchwał, w krótkich odstępach czasu bez zmiany uwarunkowań za bezzasadną.

Pouczenie: Zgodnie z art.239 §1 k.p.a. w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności -organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy -bez zawiadamiania skarżące