UCHWAŁA NR XLII/243/14
RADY GMINY MAKÓW
z dnia 15 kwietnia 2014 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, zm.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1101 i 1529), Rada Gminy Maków uchwala, co następuje:

§1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Wojewody Łódzkiego na uchwałę Rady Gminy Maków z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie rozpatrzenia skargi Klubu Radnych „Zgoda" z dnia 21 czerwca 2012 roku na działalność samorządową radnej Heleny Sałek, określoną jako „Stanowisko".

§2. Wnosi się odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik do uchwały.

§3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

dr inż. Dariusz Kuleta

Załącznik do uchwały Nr XLII/243/14
Rady Gminy Maków
z dnia 15.04.2014 r.
w sprawie przekazania skargi do
Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego

Maków, 15 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący: Wojewoda Łódzki
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

Strona przeciwna: Rada Gminy Maków
ul. Główna 12
96-124 Maków

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz.270 ze zm.), Rada Gminy Maków przekazuje sądowi skargę (wraz z aktami sprawy i niniejszą odpowiedzią) na uchwałę Rady Gminy Maków z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie rozpatrzenia skargi klubu radnych „Zgoda" z dnia 21 czerwca 2012 roku na działalność samorządową radnej Heleny Sałek, określoną jako „Stanowisko", wnosząc o:

odrzucenie skargi, ewentualnie w przypadku stwierdzenia przez Sąd braku podstaw do odrzucenia skargi, o jej oddalenie oraz o przeprowadzenie dowodów załączonych do odpowiedzi na skargę.

Uzasadnienie

Wojewoda Łódzki wniósł do Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na uchwałę Rady Gminy Maków z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie rozpatrzenia

skargi Klubu Radnych „Zgoda" z dnia 21 czerwca 2012 roku na działalność samorządową radnej Heleny Sałek, określoną jako „Stanowisko".

Skarżący zarzucił tej uchwale:

1) istotne naruszenie prawa, polegające na obrazie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja;
2) istotne naruszenie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dalej Ustawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, w pierwszej kolejności należy wskazać, że stosownie do art. 93 ust. 1 Ustawy, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Skarga do sądu administracyjnego przysługuje na uchwałę bądź zarządzenie organu gminy.

Rada Gminy Maków większość spraw rozstrzyga w drodze uchwał. Potwierdza to brzmienie art. § 41 ust. 1 Statutu, zgodnie z którym rada obraduje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał sprawy należące do jej kompetencji, określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz w innych ustawach, a także w przepisach prawnych wydawanych na podstawie ustaw.

Podkreślenia wymaga fakt, iż Statut Rady Gminy Maków został wprowadzony w drodze uchwały Nr VII/27/07 RADY GMINY MAKÓW z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Maków, która bezsprzecznie podlega kontroli organu wyższego w trybie przepisów zawartych w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym, a przede wszystkim art. 91 ww. ustawy. Skoro wskazana uchwała wprowadzająca statut nie została unieważniona przez organ nadzoru oznacza to, iż tenże organ nie kwestionował i nie miał wątpliwości co do tego, że uchwała ta jest zgodna z prawem. Skoro Statut Rady Gminy Maków, stanowiący załącznik do uchwały, nie został zakwestionowany przez organ nadzoru zatem zasadnie przyjąć należy, że organ ten, tj. wojewoda nie kwestionował uprawnień Rady do podejmowania rozstrzygnięć w formach wymienionych w § 41 ust. 2 Statutu. Zatem organ nadzorczy zaakceptował te formy działania Rady Gminy Maków.
Stosownie do § 41 ust. 2 pkt 1-5 Statutu, oprócz uchwał Rada Gminy Maków może podejmować: postanowienia proceduralne, deklaracje – zawierające samozobowiązanie się do określonego postępowania, oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie, apele - zawierające formalne niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania,

podjęcia inicjatywy czy zadania i opinie – zawierające oświadczenia wiedzy oraz oceny. Dlatego też, nie każde głosowanie przeprowadzone w trakcie obrad Rady Gminy Maków prowadzi do przyjęcia uchwały.

Z Protokołu Nr XXIII/12 z XXIII sesji Rady Gminy Maków odbytej w dniu 29 sierpnia 2012 roku jasno wynika, że rozpatrując skargę Klubu radnych „Zgoda" na działalność samorządową radnej Heleny Sałek, Rada Gminy wyraziła swoją wolę w formie oświadczenia – zawierającego stanowisko w określonej sprawie, na podstawie § 41 ust. 2 pkt 3 Statutu.

Dowód: Protokół Nr XXIII/12 z XXIII sesji Rady Gminy Maków odbytej w dniu 29 sierpnia 2012 roku

Na taką formę wyrażenia woli przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego organowi nadzoru nie przysługuje zaś skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2009 roku (sygn. II SA/Ke 9/09). Skarga powinna więc zostać odrzucona.

Z ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia przez Sąd argumentów przemawiających za odrzuceniem skargi, odpowiadając na zarzuty Wojewody, Rada Gminy wskazuje co następuje.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

Komentowany przepis reguluje podstawowy i najbardziej ogólny obowiązek radnego, który powinien działać w interesie publicznym - na rzecz społeczności lokalnej gminy, w której radny uzyskał mandat.

Naczelną wytyczną w sprawowaniu mandatu jest kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej, rozumianej jako ogół mieszkańców danej gminy. Niedopuszczalne będzie zatem priorytetowe traktowanie interesów indywidualnych lub grupowych, jeżeli pozostawałyby one w sprzeczności z realizacją potrzeb mających na celu rozwój społeczny, gospodarczy, kulturowy i cywilizacyjny gminy. Radny ma obowiązek kierowania się koniecznością zagwarantowania jak najpełniejszego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz poprawy warunków życia mieszkańców gminy. Czyni to jako członek kolegialnego organu gminy, tworząc i stosując prawo, ale także

szerzej - kształtując w ramach tego organu politykę gminy (red. R. Hauser / Jaroszyński, ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województw).

Z drugiej jednak strony mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. Tak więc radni mają prawo do krytykowana poczynań pozostałych radnych, których postępowanie jest ich zdaniem sprzeczne z dobrem wspólnoty samorządowej.

Radni Klubu Radnych „Zgoda" byli więc uprawnieni do wniesienia skargi, w której wyrażają dezaprobatę działalności radnej zarówno w Radzie Gminy jak i poza jej organami, która w ich odczuciu „skupia się na ciągłych i nieustających aktach skierowanych wobec Wójta Gminy Maków, Przewodniczącego Rady Gminy, pozostałych radnych oraz innych instytucji oświatowo-kulturowych", w obawie że pomimo „niezaprzeczalnych dokonań Gminy, właściwie prowadzonej gospodarki finansowej, przeprowadzenia wielomilionowych inwestycji, dostrzegalnych przez osoby z zewnątrz oraz wszystkich mieszkańców Gminy", Gmina znajdzie się w niekorzystnej sytuacji, co może spowodować „niezasłużoną utratę zaufania do Gminy.

Zgodzić należy się z wojewodą, że wobec radnego nie można stosować środków dyscyplinujących. Niemniej w Stanowisku Rady Gminy Maków z dnia 29 sierpnia 2012 roku nie zastosowano wobec Radnej Heleny Sałek żadnych środków dyscyplinujących.

Świadczy o tym w szczególności wykładnia językowa. Internetowy słownik języka polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN S.A. zwrot dyscyplinować definiuje jako podporządkować jakimś regułom. W niniejszym stanie faktycznym, w szczególności Rada nie wydała żadnych przepisów wykonawczych do art. 23 Ustawy, uszczegółowiających określone w tym artykule obowiązki radnych oraz przepisów przewidujących karę za nie przestrzeganie tych przepisów wykonawczych. Rada Gminy wezwała jedynie radną, aby w dalszej działalności samorządowej kierowała się przede wszystkim: „dobrem Gminy Maków i jej mieszkańców; zasadą praworządności, bezstronności, obiektywizmem, uczciwością i rzetelnością; dobrymi relacjami z radnymi oraz dobrą współpracą z wójtem; dbałością o dobre imię samorządu, który reprezentuje". Zgodnie z definicją tego samego słownika języka polskiego, wzywać oznacza natomiast tyle co zwrócić się do kogoś z apelem o coś.

Po pierwsze nie można więc uznać, że Stanowisko Rady Gminy Maków z dnia 29 sierpnia 2012 roku miało charakter dyscyplinujący. Tym bardziej, że nie zostało ono przekazane do wiadomości publicznej a jedynie do wiadomości

zainteresowanych – Przewodniczącemu Klubu Radnych „Zgoda" oraz Pani radnej Helenie Sałek.

Po drugie, wskazane w Stanowisku sformułowania w żaden sposób nie uszczegóławiają przepisów, nie nakładają na Radną dodatkowych obowiązków lecz wynikają wprost z przepisów, w tym w szczególności z art. 23 Ustawy i utrwalonych zwyczajów, w tym w szczególności z Europejskiego kodeksu postępowania dotyczącego politycznej uczciwości wybieranych reprezentantów lokalnych i regionalnych, stanowiącego załącznik do rekomendacji 60 (1999) w sprawie politycznej uczciwości wybieranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych, przyjętej przez Europejski Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy - organ doradczy, reprezentujący władze lokalne i regionalne członków Rady Europy dnia 17 czerwca 1999 r.

Z powyższych powodów zarzut naruszenia art. 23 Ustawy jest bezpodstawny.

Między innymi ze względu na powyższe argumenty chybiony jest także zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W sposób szczególny należy podkreślić, że na podstawie § 41 ust. 2 pkt 1-5 Statutu Rada Gminy obok uchwał może działać za pomocą innych form, w szczególności wydając oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie. Wydanie przedmiotowego oświadczenia jest natomiast dopuszczalne na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 6 Ustawy, gdyż przedmiotem oświadczenia jest sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym, której rozpatrzenie nie zostało zastrzeżona dla innych organów.

Mając na względzie powyższe Rada Gminy Maków wnosi jak we wstępie.

PRZEWODNICZĄCY RADY
dr inż. Dariusz Kulon