

Milanówek, dnia 20 października 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Sygn.: **V DK/Wa 106/21**

Skarżący: **Piotr Remiszewski**
Organ którego dotyczy skarga: **Rada Miasta Milanówka**

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu Rady Miasta Milanówka wnoszę o :

1. Oddalenie skargi.
2. Zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania wg. norm przepisanych.
3. Rozpoznanie skargi na rozprawie.

Uzasadnienie

Skarżący Piotr Remiszewski – Burmistrz Milanówka, skarży uchwałę nr 413/XLVIII/21 Rady Miasta Milanówka z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Milanówka w związku z nieudzieleniem absolutorium z wykonania budżetu za rok 2020.

Skarga jest bezzasadna.

Skarżący wnosi skargę na podstawie przepisu art.101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zarzucając, że uchwała narusza jego interes, ponieważ, jak wskazuje, jako burmistrz musi liczyć się w tej sytuacji z przedterminowym zakończeniem jego kadencji. Przy czym zdecydowana większość zarzutów zawartych w skardze (*w zasadzie wszystkie poza zarzutem o niewysłuchaniu*) nie dotyczy skarżonej uchwały nr 413/XLVIII//21 Rady Miasta Milanówka z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego ale zupełnie innej uchwały - uchwały Rady Miasta Milanówka nr 403/XLVI/21 z 13 lipca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Milanówka absolutorium z wykonania budżetu za rok 2020.

Warunki formalne podjęcia uchwały o referendum gminnym w sprawie odwołania burmistrza wskutek nieudzielenia absolutorium za wykonanie budżetu precyzyjnie określa przepis art.28a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: Ustawa). Należy zatem ustalić czy warunki podjęcia takiej

uchwały określone w Ustawie zostały spełnione w stanie faktycznym tej konkretnej sprawy. I tak, zgodnie z Ustawą:

1. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia burmistrzowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta.

Uchwała Rady Miasta Milanówka nr 403/XLVI/21 w sprawie nieudzielenia burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2020 została podjęta w dniu 13 lipca 2021 r.

Warunek jest zatem spełniony.

2. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia burmistrzowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 ustawy.

Na sesji w dniu 13 lipca 2021 r. Rada Miasta zapoznała się z opinią komisji rewizyjnej z wykonania budżetu gminy i jej wnioskiem do rady gminy w sprawie absolutorium dla burmistrza. Rada Miasta zapoznała się także z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej na temat wniosku komisji rewizyjnej sprawie absolutorium.

Po zapoznaniu się przez z w/w dokumentami Rada Miasta podjęła uchwałę dot. nieudzielenia absolutorium.

Warunek jest zatem spełniony.

3. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

Uchwała Rady Miasta Milanówka nr 403/XLVI/21 w sprawie nieudzielenia burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2020 została podjęta przez Radę Miasta Milanówka wymaganą przez ustawę większością głosów.

Warunek jest zatem spełniony.

4. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania burmistrza z przyczyny nieudzielenia absolutorium za wykonanie budżetu na sesji zwołanej nie wcześniej, niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia burmistrzowi absolutorium.

Uchwała nr 413/XLVIII/21 Rady Miasta Milanówka z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Milanówka w związku z nieudzieleniem absolutorium z wykonania budżetu za rok 2020 została podjęta przez Radę Miasta po upływie 30 dni od daty podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Warunek jest zatem spełniony.

5. Przed podjęciem uchwały w sprawie o przeprowadzeniu referendum, rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu burmistrzowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień burmistrza.

- a) Rada Miasta zapoznała się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz umożliwiła wysłuchanie wyjaśnień burmistrza na sesji, na której podejmowano uchwałę. Zapisano to zresztą nawet w treści uchwały w jej uzasadnieniu. Nie może burmistrz zaprzeczać okolicznościom faktycznym.

Opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej była odczytana na sesji Rady Miasta przed podjęciem uchwały. Rada się z nią zapoznała, odbyła się również nad nią dyskusja.

Fakt złożenia przez burmistrza odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej nie ma żadnego znaczenia w sprawie. Rada Miasta była obowiązana zapoznać się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej (co uczyniła) nie zaś z odwołaniem burmistrza od tej uchwały.

Zatem warunek zapoznania się Rady Miasta z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej jest spełniony

- b) Co do wysłuchania, to wszelkie swoje argumenty burmistrz w sposób nieskrepowany mógł przedstawić na sesji w dniu 13 sierpnia 2021 r.

Przecież o sesji Rady Miasta, jej porządku obrad zawierającym punkt dot. podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum a także o treści projektu uchwały był poinformowany z odpowiednim wyprzedzeniem. Mógł i powinien wziąć w niej udział i udzielać wyjaśnień. Nie skorzystał z tej możliwości, ponieważ nie wziął udziału sesji Rady Miasta ani w dniu 13 sierpnia 2021 gdy rozpatrywano podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum ani również na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2021 r. gdy podejmowano uchwałę o nieudzieleniu mu absolutorium z wykonania budżetu za rok 2020. Co więcej, nie delegował żadnego z przedstawicieli Urzędu Miasta do wzięcia udziału w żadnej z tych sesji, i to pomimo tego, że w porządku obrad obu tych sesji znajdowały się ponadto punkty dot. sprawozdań Burmistrza Miasta Milanówka z prac między sesjami oraz z wykonania uchwał Rady Miasta Milanówka.

W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z § 14 Statutu Miasta Milanówka stanowiącego Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 476/XLVIII/18 Rady Miasta Milanówka z dnia 11 października 2018 r. w sprawie: Statutu Miasta Milanówka, Burmistrz powinien uczestniczyć w sesjach oraz w miarę potrzeb w posiedzeniach komisji stałych i doraźnych Rady. Natomiast w myśl § 7 ust. 1 Regulaminu Rady Miasta stanowiącego Załącznik Nr 3 do Uchwały Nr 476/XLVIII/18 Rady Miasta Milanówka z dnia 11 października 2018 r. w sprawie: Statutu Miasta Milanówka, 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.

Wprawdzie brak jest obowiązku uczestnictwa burmistrza w posiedzeniach rady miasta wynikającego z przepisów rangi ustawowej, to wobec zacytowanych wyżej wewnętrznych regulacji, Burmistrz powinien wziąć udział w posiedzeniach Rady Miasta Milanówka, tym bardziej, że były na nich rozstrzygane tak ważne kwestie dla Miasta, jak i dla niego samego. Tymczasem nie dość że nie wziął w nich w ogóle udziału, to jednocześnie nie oddelegował na żadną z tych sesji pracowników merytorycznych, którzy mogliby złożyć Radzie Miasta wyjaśnienia.

Pomijając jednak nawet w/w przepisy Regulaminu Rady Miasta i Statutu Miasta Milanówka, i pozostając w tym zakresie jedynie na gruncie przepisów ustawowych, to jak wskazuje się piśmiennictwie:

- Należy też zaznaczyć, że wójt nie musi udzielać wyjaśnień w tej sprawie. Przepisy prawa, gwarantując mu czynny udział w postępowaniu wyjaśniającym, nie zawierają jakiegokolwiek elementu przymusu. Udział w tym postępowaniu jest jego prawem, a nie obowiązkiem (*Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*)

- Oczywiście jeśli wójt nie zechce złożyć wyjaśnień, ale ich złożenie zostanie mu umożliwione, wówczas również uchwała podjęta bez owego wysłuchania będzie niewadliwa (*Rzetecka-Gil Agnieszka, Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*)
- Zauważa się jednak, że z treści art. 28a ust. 4 u.s.g. wynika, że wysłuchanie wyjaśnień wójta stanowi warunek konieczny podjęcia uchwały w sprawie jego odwołania; jednocześnie wskazuje się, że takie rozumienie omawianego warunku mogłoby prowadzić do skutecznego blokowania przez wójta uchwały o przeprowadzeniu referendum, poprzez niezłożenie wyjaśnień (M. Paczocha, *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy, FK 2006/3, s. 26*).
- przed podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum rada gminy musi zapoznać się z opinią RIO na temat swojej uchwały absolutoryjnej oraz wysłuchać wyjaśnień wójta (art. 28a ust. 4 u.s.g.). Z wymogu tego można, moim zdaniem, zrezygnować, jeżeli wójt odmówi złożenia wyjaśnień albo bez usprawiedliwienia nie będzie obecny na sesji, której przedmiotem jest sprawa przeprowadzenia referendum (*Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*)

Dlatego też stosowana przez burmistrza obstrukcja posiedzeń Rady Miasta i celowe unikanie przez burmistrza składania wyjaśnień przed Radą Miasta nie może być argumentem dla uchylenia skarżonej uchwały.

W konsekwencji warunek ustawowy wysłuchania burmistrza należy uznać za spełniony

6. Uchwałę w sprawie referendum rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Odbyło się głosowanie imienne, uchwała została podjęta wymaganą większością głosów.

Warunek został spełniony.

Zatem wszelkie wymagania ustawowe dla podjęcia uchwały, która jest zaskarżona, zostały spełnione.

Skarżący formułuje w skardze szereg zarzutów, ale zarzuty te formułuje wobec uchwały z dnia 13 lipca 2021 r. o nieudzieleniu absolutorium, a nie wobec uchwały z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego odwołania burmistrza, która jest przedmiotem niniejszego postępowania. Przy czym Skarżący sam następnie wskazuje, iż uchwała z dnia 13 lipca 2021 r. o nieudzieleniu absolutorium jest objęta odrębną skargą. Skarga ta jednak nie jest przedmiotem niniejszego postępowania.

Podnoszone przez skarżącego zarzuty dotyczące uchwały o nieudzieleniu absolutorium są bez znaczenia w przedmiotowym postępowaniu. Twierdzenie skarżącego o kwalifikowanych wadach prawnych uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium jest bezzasadne.

Uchwała z dnia 13 lipca 2021 r. o nieudzieleniu absolutorium nie została wyeliminowana z obrotu i obowiązuje.

Wprawdzie zwraca się uwagę w piśmiennictwie na możliwość wystąpienia na gruncie aktualnego stanu faktycznego sytuacji, gdy uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum zostanie podjęta, a następnie uchwała o nieudzieleniu absolutorium utraci moc obowiązującą; w takiej sytuacji powstanie zagadnienie ważności pierwszej z tych uchwał (por. M. Paczocha, *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy, FK 2006/3, s. 26*). Ale na gruncie niniejszego postępowania byłyby to

jedynie rozważania teoretyczne albowiem uchwała rady w sprawie nieudzielenia absolutorium nie została unieważniona.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego.

Tymczasem skarżący nie wskazuje na żadne konkretne naruszenie prawa przy podejmowaniu uchwały o referendum, poza zarzutem o niewysłuchaniu wyjaśnień burmistrza, który nie w tej sprawie może znaleźć zastosowania ponieważ (jak już szczegółowo wyjaśniono wyżej) pomimo umożliwienia przez Radę Miasta złożenia wyjaśnień to burmistrz celowo i świadomie nie pojawił się na posiedzeniu i wyjaśnień nie złożył, a obecnie ze stosowanej przez siebie taktyki obstrukcji posiedzeń Rady Miasta usiłuje stworzyć argument o rzekomym naruszeniu przez Radę Miasta ustawowych warunków dla podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania.

Nie zachodzi więc żadna podstawa do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, zaś kwestia ważności uchwały o nieudzieleniu absolutorium jest przedmiotem odrębnej skargi w innym postępowaniu.

W tym stanie rzeczy skarga na uchwałę nr 413/XLVIII/21 Rady Miasta Milanówka z 13 sierpnia 2021 r. jako bezzasadna podlega oddaleniu.

Załączniki :

1. Odpis pisma