

Tczów, dn. 11.03.2020 r.

WGT.0003.1.2020.AB(1)



Pan Andrzej Kołaga
Radny Gminy Tczów

Odpowiedź na zapytanie

I.

Na wstępie odnosząc się do pisma Radnego z dnia 26 lutego 2020 r., należy wskazać, że zgodnie z art. 24 ust. 3 – 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm, dalej także u.s.g.), w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. A zatem, interpelacja radnego powinna dotyczyć spraw zasadniczych, odnoszących się przede wszystkim do kwestii planów, strategii, zagadnień mających z punktu widzenia interesów wspólnoty samorządowej znaczenie fundamentalne. Zapytanie radnego dotyczyć powinno zaś spraw bieżących, które mogą dotyczyć podjęcia działań w konkretnych sprawach, w tym nawet kwestiach dotyczących poszczególnych, konkretnych osób, które np. zwróciły się do radnego w określonej sprawie. (por. *S. Gajewski, A. Jakubowski* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym* [w:] *S. Gajewski, A. Jakubowski* (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018).

Tym samym złożone przez Radnego pismo z dnia 26 lutego 2020 r. uznać należało za zapytanie skierowane do Wójta. Kwestii dotyczących pracy Radcy Prawnego zatrudnionego w Urzędzie Gminy nie można bowiem uznać za okoliczność o „fundamentalnym” znaczeniu dla Gminy.

II.

Odnosząc się do przedstawionego przez Radnego „stanu faktycznego”, na wstępie podkreślić trzeba, że Radny składający przedmiotowe zapytanie, nie jest w żadnym zakresie kompetentny do oceny pracy Radcy Prawnego. Zauważyć także trzeba, że zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g oraz z § 24 statutu Gminy Tczów to do zadań Przewodniczącego Rady Gminy, należy organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Nadto w myśl § 25 przedmiotowego statutu, Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności i nie wyznaczenia Wiceprzewodniczącego, Wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem, w szczególności:

- 1) zwołuje sesje Rady;

- 2) przewodniczy obradom,
- 3) zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektami uchwał,
- 4) podpisuje uchwały Rady Gminy.

Tym samym to Przewodniczący Rady Gminy, a nie Radca Prawny, zobowiązany jest do zorganizowania sesji oraz sprawnego przeprowadzenia obrad Rady. Powinien on zatem czuwać także nad przeprowadzeniem prawidłowego wyboru do poszczególnych Komisji Rady Gminy. Za całkowicie nieuzasadnioną należy zatem uznać próbę przerwania odpowiedzialności za błędy poczynione podczas wyboru Komisji Skarg Wniosków i Petycji z Rady Gminy czy też z ówczesnego Przewodniczącego Rady Gminy na Radcę Prawnego.

Podkreślić także trzeba, że Radca Prawny pomagał byłemu Przewodniczącemu Rady Gminy w prowadzeniu sesji Rady Gminy wyłącznie z uwagi na kierowane do niego przez Przewodniczącego prośby w tym zakresie. Jak się wydaje, ówczesny Przewodniczący liczył jednak na to, że Radca Prawny będzie mu nie tyle pomagał, ile będzie prowadził za niego sesję. Podkreślić także trzeba, że były Przewodniczący wielokrotnie ignorował wyrażane przez Radcę Prawnego opinie i uwagi dotyczące sposobu prowadzenia sesji. Wreszcie wskazać należy, że pomoc udzielana przez Radcę Prawnego byłemu Przewodniczącemu nie oznacza, że był on zwolniony z realizacji swoich obowiązków ustawowych dotyczących prowadzenia obrad Rady Gminy, zwłaszcza, że w tym zakresie otrzymywał on wynagrodzenie.

Wyjaśnić również trzeba, że Radca Prawny niezwłocznie po podjęciu niezgodnej z przepisami prawa, uchwały Rady Gminy w Tczowie o powołaniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji poinformował o tym fakcie mnie jako Wójta Gminy Tczów oraz Przewodniczącego Rady Gminy w Tczowie, tj. osobę, która organizuje pracę Rady Gminy w Tczowie. Mam jednak uzasadnione wątpliwości co do tego, czy ówczesny Przewodniczący Rady Gminy niezwłocznie poinformował o tym fakcie pozostałych Radnych Gminy Tczów (poinformował o tym nieznaczną część radnych po upływie blisko roku od pozyskania tej informacji od Radcy Prawnego). Już tylko na marginesie zaznaczyć trzeba, że nie kto inny, jak ówczesny Przewodniczący, podpisał ww. uchwałę celem przekazania jej organowi nadzoru.

Podkreślić także należy, że Radca Prawny zatrudniony w Urzędzie Gminy, nie jest organem Gminy i nie miał możliwości podjęcia jakichkolwiek „działań naprawczych”. Między innymi swój błąd mógł zaś naprawić ówczesny Przewodniczący Rady Gminy. Wystarczyło tylko aby poinformował on o tym fakcie Radę Gminę. To bowiem Radni (4 radnych), a nie Radca Prawny ma w tym zakresie inicjatywę uchwałodawczą. Po raz kolejny pojawia się jednak pytanie, dlaczego Przewodniczący zataił uzyskaną od Radcy Prawnego informację i nie przekazał jej przez blisko rok Radzie Gminy. Zaznaczyć także trzeba, że to przecież nie kto inny, jak Przewodniczący Rady Gminy zwołuje sesje i ustala porządek obrad. Nie było zatem żadnych przeszkód, aby były Przewodniczący wprowadził do porządku obrad uchwałę zmieniającą skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Z całą stanowczością zaś trzeba zauważyć, że w tym zakresie Radca Prawny, zrealizował swój obowiązek, informując o tym błędzie Przewodniczącego.

Wyjaśnienia wymaga także, że zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 tej ustawy. Nadto zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r.,

poz. 2325 ze zm.), Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Tym samym, za przynajmniej zaskakujące należy uznać, że były Przewodniczący Rady Gminy Tczów, który głosował za ww. uchwałą o powołaniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, a następnie ją podpisał, po odwołaniu go ze stanowiska Przewodniczącego Rady Gminy, nagle „jednoosobowo” stwierdza, że Rada Gminy pod jego przewodnictwem podjęła „nieważną uchwałę”. Wydaje się, że były Przewodniczący w tym zakresie „jednoosobowo” próbuje wyręczyć Wojewodę lub Sąd. Wyjaśnić przy tym warto, że nie każda sprzeczność uchwały z prawem powoduje jej nieważność. Jak podkreśla się bowiem w doktrynie: „Przesłanką do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest sprzeczność z prawem uchwały lub zarządzenia organu gminy, z tym jednak zastrzeżeniem, że sprzeczność ta musi mieć charakter istotny. Taki wniosek wynika z wykładni łącznej ust. 1 i 4 komentowanego artykułu. W kontekście treści obu jednostek redakcyjnych trzeba skonstatować, że ustawodawca wprowadził pewną gradację ze względu na wagę naruszenia prawa, przesądzając jednocześnie, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się jedynie do wskazania, że kontrolowany akt wydano z naruszeniem prawa. Skoro w przypadku nieistotnego naruszenia prawa niedopuszczalne jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, to w takim razie wydanie aktu stwierdzającego nieważność może nastąpić wyłącznie w przypadku istotnego naruszenia prawa”. (G. Dragon, P. Kuzior, M. Łyszczarz, Samorząd gminny. Nadzór nad działalnością gminną. Komentarz, Wyd. 1, Warszawa 2017).

Odnosząc się do przedstawionego przez Radnego w piśmie z dnia 26 lutego 2020 r. „stanu faktycznego” zauważyć trzeba ponadto, że w celu sporządzenia Statutu Gminy Tczów, Rada Gminy powołała trzyosobową Komisję Statutową. Zadaniem tej Komisji – a nie jak twierdzi Radny zadaniem Radcy Prawnego - było przygotowanie projektu Statutu Gminy Tczów. Z zadania tego Komisja Statutowa się wywiązała – przedstawiła ona Radzie Gminy projekt statutu, który został przez nią następnie przyjęty. Zaznaczyć przy tym trzeba, że wówczas to, były Przewodniczący Rady Gminy nie zgłaszał do Statutu żadnych uwag, zagłosował za jego przyjęciem, a następnie podpisał go i skierował do organu nadzoru. Za zastanawiające uznać zatem trzeba, że Radny – były Przewodniczący, zaczął zgłaszać uwagi do Statutu Gminy dopiero po odwołaniu go z funkcji Przewodniczącego. Domyślam się, że wątpliwości dotyczące Statutu powziął on po tym, jak pomimo zobowiązania go przez Radę Gminy, nie chciał on wypełniać obowiązku pełnienia dyżurów w Urzędzie Gminy w Tczowie. W tym miejscu wyjaśnić także trzeba, że Statut, niejako wyręczając Komisję Statutową, przygotowała poprzednia Sekretarz Gminy (jeszcze przed objęciem przeze mnie urzędu Wójta). Radca Prawny, z czego radny wnoszący zapytanie doskonale zdaje sobie sprawę, służył jej zaś później tylko radą i opinią.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że uchwalony przez Radę Gminy statut należy uznać za zgodny z przepisami prawa. Art. 22 ust. 1 u.s.g. wskazuje bowiem wyłącznie, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Nie wskazuje on zaś, że należy w nim uregulować, kto ma w imieniu Rady Gminy pełnić dyżur oraz co zrobić w sytuacji, gdy Przewodniczący takich dyżurów pełnić nie chce. Zaznaczyć także trzeba, że idąc tokiem rozumowania byłego Przewodniczącego za obarczone „rażącymi brakami” należałoby uznać także Statuty Miasta Radomia, Miasta Lublina, czy Miasta Krakowa. One bowiem także nie regulują kwestii dotyczących

zasad realizacji przez Radę obowiązku przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków. Zresztą kwestii tej nie regulują zdecydowana większość Statutów Gmin i Miast. Zaznaczenia nadto wymaga, że Radni Gminy Tczów w zasadzie jednogłośnie (poza byłym Przewodniczącym) podjęli decyzję, że to Przewodniczący w imieniu Rady będzie wypełniał obowiązek przyjmowania obywateli.

Wreszcie wskazać należy, że Radca Prawny nie ma prawa nakazywać, czy też pouczać Radnych oraz Wójta co do określonego zachowania. Może on tylko rozstrzygać zagadnienia prawne, które budzą wątpliwości Rady i Wójta oraz na ich prośbę wydawać w tym zakresie opinie. Przy tym jego opinie nie mają charakteru wiążącego, a poszczególni Radni są wolni w swoich decyzjach. Zgodnie zaś z poglądem zaprezentowanym przez Radnego wnoszącego zapytanie, zatrudniony w Urzędzie Gminy Radca Prawny, powinien przygotowywać projekty wszystkich uchwał, prowadzić za Przewodniczącego sesję Rady i uchylać uchwały. Pojawia się jednak pytanie, jakie obowiązki w takim przypadku spoczywałyby na Radzie Gminy i Przewodniczącym.

III.

Ad. 1. Radca Prawny świadczy w Urzędzie Gminy w Tczowie usługi doradztwa prawnego i obsługę prawną na podstawie:

- a) umowy zlecenia z dnia 26.11.2018 r. – umowa obowiązywała w okresie od dnia 26.11.2018 r. do dnia 31.12.2018 r.;
- b) umowy zlecenia z dnia 31.12.2018 r. – umowa obowiązywała w okresie od dnia 01.01.2019 r. do dnia 31.01.2019 r.;
- c) umowy o pracę na czas określony z dnia 01.03.2019 r. – obowiązywała do dnia 31.08.2019 r.
- d) umowy o pracę na czas nieokreślony z dnia 30.08.2019 r. – obowiązuje od dnia 01.09.2019 r. do dziś.

Ad. 2 Zgodnie z zawartymi umowami zlecenia do obowiązków Radcy Prawnego należało:

- a) doradztwo prawne, opiniowanie zarządzeń Wójta,
- b) doradztwo prawne, opiniowanie projektów uchwał Rady Gminy,
- c) doradztwo prawne, opiniowanie dokumentów w zakresie zamówień publicznych,
- d) doradztwo prawne, opiniowanie projektów umów cywilnoprawnych i porozumień,
- e) doradztwo prawne, opiniowanie projektów statutów i regulaminów Urzędu Gminy,
- f) opiniowanie spraw pracowniczych Urzędu Gminy,
- g) doradztwo prawne, opiniowanie statutów, regulaminów, umów cywilnoprawnych i porozumień, dokumentów w zakresie zamówień publicznych, opiniowanie spraw pracowniczych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Tczowie,
- h) udzielanie informacji o zmianach ustaw i rozporządzeń zawartych w Dziennikach Ustaw, Monitorach Polskich.

W myśl z kolei zakresu obowiązków z dnia 01.03.2019 r. Radcy Prawnemu powierzone zostały następujące obowiązki:

- 1) Zakres ogólnych obowiązków: obowiązki wynikające z przepisów Rozdziału 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) oraz odpowiednich przepisów Kodeksu pracy.
- 2) Zakres szczegółowych obowiązków na zajmowanym stanowisku pracy: Świadczenie pomocy prawnej na rzecz organów Gminy, pracowników Urzędu Gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, w szczególności:

- a) opiniowanie projektów aktów prawnych, w tym uchwał Rady Gminy, zarządzeń Wójta, zawieranych umów i porozumień;
- b) reprezentowanie Gminy oraz podległych jednostek przed sądami i urzędami w ramach udzielonego pełnomocnictwa;
- c) udzielanie pracownikom Urzędu Gminy porad i opinii prawnych oraz wyjaśnień w zakresie prowadzonych przez nich spraw i stosowania prawa;
- d) udzielanie opinii i porad prawnych oraz udzielanie wyjaśnień w zakresie stosowania prawa kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych – na polecenie Wójta;
- e) udzielanie informacji o zmianach w obowiązującym stanie prawnym w zakresie działalności Urzędu Gminy i organów Gminy;
- f) informowanie Wójta o uchybieniach w działalności Urzędu w zakresie stosowania prawa i skutkach tych uchybień;
- g) uczestniczenie w sesjach Rady Gminy oraz w razie potrzeby w posiedzeniach komisji.

Ad. 3 i 4. Radca Prawny otrzymuje takie wynagrodzenie jakie zostało zaproponowane przeze mnie Radcy Prawnemu w obecności Radnego (byłego Przewodniczącego) składającego zapytanie. Dodać trzeba, że wówczas, ów Radny nie zgłaszał żadnych uwag co do zaproponowanej przeze mnie wysokości wynagrodzenia. Niemniej jednak podkreślam stanowczo, że wynagrodzenie to jest zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz wydanymi przeze mnie zarządzeniami.

Ponadto informuję (o tym Radny wnoszący zapytanie nie ma informacji) że:

- 1) w trakcie trwania umowy o pracę wynagrodzenie zasadnicze Radcy Prawnego zostało zwiększone o 400 złotych brutto (w dniu 01.05.2019 r. – wówczas „podwyżki” otrzymała znaczna część pracowników Urzędu Gminy w Tczowie);
- 2) w dniu 27.05.2019 r. Radca Prawny otrzymał nagrodę w wysokości 800 złotych brutto za wykonywanie dodatkowych zadań, wykraczających poza ustalone dla zajmowanego stanowiska, związanych z organizacją wyborów do Parlamentu Europejskiego (wynagrodzenie otrzymali także inni pracownicy uczestniczący w organizacji wyborów);
- 3) w październiku Radca Prawny otrzymał dodatek specjalny w wysokości 300 złotych brutto za wykonywanie dodatkowych prac przy wyborach do Sejmu i Senatu RP (dodatek specjalny otrzymali także inni pracownicy Urzędu Gminy wykonujący czynności przy wyborach do Parlamentu);
- 4) w grudniu Radca Prawny otrzymał nagrodę w wysokości 400 złotych brutto (tzw. nagroda świąteczna – otrzymali ją wszyscy pracownicy Urzędu Gminy);
- 5) w 2020 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami Radca Prawny otrzymał dodatkowe wynagrodzenie roczne tzw. „trzynastkę”.

Ad. 5. Radca Prawny opiniuje wszystkie uchwały, które są mu przedkładane do zaopiniowania.

Ad. 6. Radca Prawny w Urzędzie Gminy w Tczowie pełni rolę Radcy Prawnego.

Ad. 7. Utworzyłem stanowisko Radcy Prawnego na cały etat – do czego namawiał mnie ówczesny Przewodniczący - ponieważ chciałem zapewnić odpowiednią obsługę prawną Urzędu Gminy w Tczowie.

Ad. 8. Zatrudniony w Urzędzie Gminy w Tczowie Radca Prawny, swoją karę zawodową rozpoczął w czerwcu 2011 r. (od stanowiska stażysty, poprzez stanowisko starszego administratora, Referenta, Referenta Prawnego, Specjalisty, Starszego Specjalisty po Radcę Prawnego – od dnia 01.10.2016 r.). W tym czasie świadczył on pracę zarówno w organie wchodzącym w skład wojewódzkiej administracji

zespolonej (16.06.2011 r. – 30.11.2012), jak i w organie centralnym podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu (01.12.2012 r. – 28.02.2018 r.).

Radca Prawny był także wykładowcą szkoły wyższej - Akademii Finansów i Biznesu Vistula. W trakcie swojej kariery zawodowej ukończył on szereg szkoleń organizowanych zarówno przez pracodawców jak i Okręgowe Izby Radców Prawnych w Kielcach i Warszawie – część z nich dotyczyła procedury administracyjnej. Wielokrotnie reprezentował on organ administracji centralnej przed sądami administracyjnym, w tym Naczelnym Sądem Administracyjnym – najwyższy sąd administracyjny w Polsce, a także uczestniczył w zespołach mających na celu przygotowywanie projektów rozporządzeń i ustaw. W trakcie swojej kariery zawodowej występował on także przed sądami powszechnymi. Zaznaczenia również wymaga, że jego praca poddawana była okresowej ocenie przez byłych pracodawców (w ramach służby cywilnej) jak i wizytatora Okręgowej Izby Radców Prawnych w Kielcach (jako Radcy Prawnego). Wszystkie te oceny zakończyły się wynikiem pozytywnym.

WÓJT
Bllel
Arkadiusz Baran