

Załącznik do Protokołu z  
sesji RM w Bodzentynie z dn. 16.12.2024 r.  
dotyczących uwag do projektu X/2024  
Radnego S. Karła Karła.

Kielce, dnia 15 grudnia 2024 r.

Szanowny Pan

Burmistrz Miasta i Gminy Bodzentyn



## OPINIA PRAWNA

### I. Przedmiot opinii

Celem niniejszej opinii jest ustalenie, czy sesja Rady Miejskiej w Bodzentynie, przewidziana na dzień 16 grudnia 2024 r. na godzinę 8:00, została zwołana w sposób prawidłowy.

### II. Podstawy opracowania opinii

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („u.s.g.”);
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych („u.f.p.”)

### III. Stan faktyczny

Jak wynika z informacji przekazanej przez Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn oraz przekazanej dokumentacji, w dniu 13 grudnia 2024 r. Burmistrz złożył w sekretariacie UMiG Bodzentyn wniosek do Przewodniczącej Rady Miejskiej o zwołanie sesji Rady Miejskiej w Bodzentynie na dzień 16 grudnia 2024 r., na godz. 15:00. Do wniosku dołączono porządek obrad oraz projekty uchwał. Porządek obrad:

1. Otwarcie sesji.
2. Stwierdzenie quorum.
3. Zatwierdzenie porządku obrad.
4. Wręczenie przez Przewodniczącą Miejskiej Komisji Wyborczej w Bodzentynie nowo wybranemu radnemu zaświadczenia o wyborze.
5. Złożenie ślubowania przez nowo wybranego radnego Rady Miejskiej w Bodzentynie.
6. Stwierdzenie quorum.

7. Przyjęcie protokołu z sesji z dnia 19 listopada 2024r.
8. Podjęcie uchwał w sprawie:
  - a) wyrażenia woli niewnoszenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2024 r. w przedmiocie zawieszenia organów Miasta i Gminy Bodzentyn,
  - b) uchwalenia Roczного Programu Współpracy Miasta i Gminy Bodzentyn z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok,
  - c) zmieniająca uchwałę Nr IX/33/2024 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na odpłatne nabycie nieruchomości,
  - d) zmieniająca treść uchwały nr V/24/2024 z dnia 19 lipca 2024 r., w sprawie powołania Rady Społecznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bodzentynie.
9. Zamknięcie obrad.

Przewodnicząca Rady Miejskiej po zapoznaniu się z porządkiem i uchwałami, po ponad godzinie złożyła w sekretariacie UMiG w Bodzentyn wniosek w imieniu klubu radnych o zwołanie sesji Rady Miejskiej na dzień 16 grudnia 2024 r. na godz. 8:00, gdzie w porządku obrad zostały ujęte tylko niektóre uchwały proponowane przez Burmistrza. Porządek obrad:

1. Otwarcie sesji.
2. Stwierdzenie quorum.
3. Zatwierdzenie porządku obrad.
4. Przyjęcie protokołu z sesji z dnia 19 listopada 2024r.
5. Podjęcie uchwał w sprawie:
  - a) zmian w budżecie gminy na 2024 r.
  - b) wyrażenia woli niewnoszenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2024 r. w przedmiocie zawieszenia organów Miasta i Gminy Bodzentyn.
6. Zamknięcie obrad.

#### **IV. Teść opinii**

Jak stanowi art. 20 u.s.g.:

1. Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

1a. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

1b. Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

1c. (uchylony).

2. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady.

2a. (uchylony).

2b. W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego, na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do rady gminy.

2ba. Pierwszą sesję rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin lub rady nowo utworzonej gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w terminie 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do rady, a w przypadku, o którym mowa w art. 390a § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania gminy.

2c. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

3. Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego 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.

4. Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 3 stosuje się przepis ust. 1a, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.

5. Na wniosek wójta przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady.

6. Na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, cyt.: Przewodniczący rady gminy zwołuje sesje rady gminy z własnej inicjatywy. W pewnych jednak okolicznościach, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, może być do tego zobowiązany. Ma to miejsce w przypadku wystąpienia z wnioskiem o zwołanie sesji rady gminy przez wójta albo przez co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy (art. 20 ust. 3 zdanie pierwsze). Statuty gmin pierwszy rodzaj sesji – sesje zwoływane z własnej inicjatywy przewodniczącego – określają mianem sesji zwyczajnych, zaś drugi rodzaj – zwoływane na wniosek uprawnionych podmiotów – mianem sesji nadzwyczajnych (J. Czerw [w:] P. Chmielnicki [red.], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 472, Warszawa 2022).

Uregulowanie zawarte w art. 20 ust. 3 u.s.g. nie przekazuje kompetencji do zwołania sesji innemu podmiotowi – jest nim nadal przewodniczący rady gminy, jednakże sesja rady gminy zwołana na podstawie w/w przepisu odróżnia się kilkoma elementami od sesji zwykłej. Różnice dotyczą:

- wnioskowego trybu zwołania sesji – z inicjatywy uprawnionych podmiotów;
- obliżu zwołania sesji przez przewodniczącego w przypadku prawidłowego złożenia wniosku o zwołanie sesji;
- braku możliwości ustalenia porządku obrad takiej sesji przez przewodniczącego (uprawnienie zastrzeżone dla wnioskodawcy);
- ograniczenia w możliwości dokonywania zmian w porządku obrad sesji nadzwyczajnej.

W okolicznościach niniejszej sprawy, biorąc pod uwagę fakt, iż z wnioskiem o zwołanie sesji nadzwyczajnej na dzień 16 grudnia 2024 r. na godz. 15:00 wystąpił uprawniony podmiot (Burmistrz), a nadto wniosek od strony formalnej był sporządzony prawidłowo, należy dojść do przekonania, że Przewodnicząca Rady Miejskiej w Bodzentynie winna bezwarunkowo wniosek ten uwzględnić i sesję zwołać.

Inaczej rzecz się ma, gdy chodzi o „wniosek Klubu Radnych Przyjazna Gmina Bodzentyn” o zwołanie sesji nadzwyczajnej na ten sam dzień, na godz. 8:00. Wydaje się, iż

wniosek ten ma charakter konkurencyjny w stosunku do wniosku Burmistrza, mając na uwadze jego treść (ograniczony porządek obrad, jedynie wybrane projekty uchwał), a także datę jego wniesienia – został zarejestrowany niemal półtorej godziny po złożeniu wniosku przez Burmistrza. Co więcej, wniosek ten zawiera odrębny dopisek, aby sesję nadzwyczajną zwołać na godz. 8:00, a zatem kilka godzin przed sesją nadzwyczajną wnioskowaną przez Burmistrza we wniosku złożonym przez niego wcześniej. Uwzględnienie wniosku Klubu Radnych Przyjazna Gmina Bodzentyn i zwołanie sesji nadzwyczajnej może być – zdaniem opiniującego – odczytane w kategoriach omięcia dyspozycji art. 20 ust. 3 u.s.g. Pamiętać należy, że przepis ten nie daje przewodniczącemu rady gminy możliwości ingerowania w zawarty we wniosku złożonym w w/w trybie porządek obrad i zgłoszone projekty uchwał. W tych okolicznościach przeprowadzenie sesji Rady Miejskiej w dniu 16 grudnia 2024 r. o godz. 8:00, przewidującej porządek obrad ograniczony w stosunku do tego objętego wnioskiem Burmistrza, a dotyczącym sesji planowanej na dzień 16 grudnia 2024 r. na godz. 15:00, może być ocenione w kategoriach nieuprawnionej ingerencji w treść wniosku Burmistrza o zwołanie sesji nadzwyczajnej. Ocenę tę umacnia fakt, że we wniosku Klubu Radnych Przyjazna Gmina Bodzentyn wskazana została uchwała proponowana przez Burmistrza.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na kolejną, nie mniej istotną kwestię. Wniosek o zwołanie sesji nadzwyczajnej może złożyć ¼ ustawowego składu rady gminy, nie zaś klub radnych. Ustawa nie dała klubowi radnych w tym zakresie uprawnienia do inicjowania sesji nadzwyczajnej. Pod wnioskiem Klubu Radnych Przyjazna Gmina Bodzentyn złożyło podpis 4 radnych, co pozornie może wskazywać na spełnienie warunku ustawowego. Niemniej, jeden z podpisów został złożony przez Przewodniczącą Rady Miejskiej. Pomijając jej podpis, po stronie wnioskodawcy występują zatem 3 osoby, co nie stanowi 1/4 ustawowego składu rady. W ocenie opiniującego jest to o tyle znaczące, że kierowanie wniosku do przewodniczącego w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g. przez grupę radnych, w tym przez samego przewodniczącego, może być odczytane jako naruszenie tego przepisu. W takim wypadku po stronie wnioskodawcy (częściowo) i adresata wniosku zachodzi bowiem tożsamość. Przyjmując założenie racjonalności Ustawodawcy, biorąc pod uwagę, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje dwa tryby zwoływania sesji, oba przez przewodniczącego, jednak nadzwyczajny – z inicjatywy określonych podmiotów (a zatem bez udziału przewodniczącego), należy dojść do przekonania, że do wnoszenia wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej przewodniczący rady

gminy nie jest uprawniony (a ściślej – nie powinien występować o to jako jeden z radnych, gdyż wniosek w tym zakresie sam rozpoznaje).

Odnosnie projektów uchwał zgłoszonych przez Klub Radnych Przyjazna Gmina Bodzentyn, wskazać należy, iż jedną z nich jest uchwała w sprawie zmian w budżecie gminy na 2024 r. Jak wynika z art. 60 ust. 1 u.s.g.: *Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt*. Z kolei wedle art. 60 ust. 2 pkt 4) u.s.g.: *Wójtowi przysługuje wyłączne prawo: (...) 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy*.

Jednocześnie wedle art. 233 u.f.p.: *Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały:*

1) *budżetowej,*

2) *o prowizorium budżetowym,*

3) *o zmianie uchwały budżetowej*

- *przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.*

W powyższym zakresie wyłączna kompetencja należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2023 r., I GSK 104/20, cyt.: *Wykładnia literalna, systemowa i celowościowa przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności art. 233 pkt 3 u.f.p. i art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. prowadzi do jednoznacznego rezultatu, że użyte w tych przepisach przez ustawodawcę pojęcie "wyłącznie" ogranicza inicjatywę zmiany przedmiotowej budżetu do organu wykonawczego gminy.*

Innymi słowy – w realiach niniejszej sprawy z projektem uchwały w sprawie dokonania zmian w budżecie mógł wystąpić jedynie Burmistrz, czyniąc to w ramach swego wniosku zgłoszonego w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g.

Końcowo trzeba zwrócić uwagę, że porządek obrad sesji wyznaczonej na dzień 16 grudnia 2024 r. na godz. 8:00 nie zawiera punktów: *Wręczenie przez Przewodniczącą Miejskiej Komisji Wyborczej w Bodzentynie nowo wybranemu radnemu zaświadczenia o wyborze oraz Złożenie ślubowania przez nowo wybranego radnego Rady Miejskiej w Bodzentynie*. Jak stanowi art. 23a ust. 3 u.s.g., *Radni nieobecni na pierwszej sesji rady gminy oraz radni, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji, składają ślubowanie na pierwszej sesji, na której są obecni*. Trudno orzec, czy nieumieszczenie w/w punktów w porządku obrad sesji zwołanej na dzień 16 grudnia 2024 r. na godz. 8:00 stanowi

niedopatrzenie czy było celowe, jednak ze względu na stanowczą treść art. 23a ust. 3 u.s.g. jakiegokolwiek uniemożliwienie radnemu złożenia ślubowania może być uznana za istotne naruszenie jego praw.

## **V. Wnioski opinii**

Zdaniem opiniującego, sesja nadzwyczajna Rady Miejskiej w Bodzentynie, z uwagi na okoliczności przywołane powyżej, została zwołana w sposób niewłaściwy, z naruszeniem art. 20 ust. 3 u.s.g. oraz art. 233 pkt 3) u.f.p. w zw. z art. 60 ust. 2 pkt 4) u.s.g., co może mieć negatywny wpływ na ważność uchwał podczas tej sesji podejmowanych.

## **VI. Zastrzeżenia**

1. Niniejsza opinia ma charakter informacyjny i stanowi pogląd prawny osoby, która ją sporządziła, na problem przedstawiony w pkt I opinii (Przedmiot opinii). Opinia została sporządzona z dołożeniem staranności wymaganej dla tego rodzaju działań w oparciu o aktualny stan prawny, dostępne orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz poglądy przedstawicieli doktryny prawa cywilnego. Niemniej, z uwagi na swój charakter, nie może ona stanowić dominującej wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Z uwagi na powyższe sporządzający niniejszą opinię nie ponosi odpowiedzialności w związku z wyrażeniem przez podmioty uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ewentualnym procesie odmiennego poglądu prawnego problem przedstawiony w treści opinii.
2. Niniejsza opinia nie może być wykorzystywana do innych celów niż ten, dla którego została sporządzona.

adwokat Łukasz Włodarczyk