



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 29 stycznia 2025 r.

Znak:PNK.I.4131.14.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 19 grudnia 2024 roku *o wyborze Pana Krzysztofa Szafraniec na Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Bodzentynie* (potwierdzoną uchwałą Rady Miejskiej w Bodzentynie Nr XII/37/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r.) w całości.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 95/2024 z dnia 5 września 2024 r. Regionalna Izba Obrachunkowa wezwała Gminę Bodzentyn do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Wobec rozbieżności stanowisk w tym zakresie zaistniałych w obrębie Rady Miejskiej w Bodzentynie w okresie od 16.10.2024 r. do 19.12.2024 r. prezydium rady było obecne jedynie na dwóch spośród dziesięciu zwołanych sesji. Nieobecność prezydium rady uniemożliwiała skuteczne przeprowadzenie sesji rady miejskiej. Taki stan rzeczy miał miejsce również na XI sesji nadzwyczajnej Rady Miejskiej zwołanej przez Przewodniczącą Rady w dniu 19.12.2024 r. W sesji tej nie uczestniczyły bowiem ani Przewodnicząca i Wiceprzewodnicząca Rady. Jak wynika z nagrania sesji w tej sytuacji przewodniczenia sesji podjął się najstarszy wiekiem radny Stanisław Krak. W trakcie obrad rady ślubowanie złożył nowo wybrany radny Rady Miejskiej w Bodzentynie – Pan Jacek Przeworski. Następnie obecni na sesji radni przeprowadzili w tajnym głosowaniu wybory na Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Bodzentynie i po ogłoszeniu wyników przez komisję skrutacyjną podjęli uchwałę o wyborze radnego Krzysztofa Szafranca na nowego wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Bodzentynie. Na kolejnej XII sesji nadzwyczajnej zwołanej przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Bodzentynie w dniu 23 grudnia 2024 roku, której przewodniczył radny Krzysztof Szafraniec, Rada Miejska podjęła uchwałę nr XII/37/2024 w sprawie wyboru Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Bodzentynie, potwierdzającej wybór radnego

Krzysztofa Szafraniec na funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej. Jak wynika z treści uchwały celem jej podjęcia było potwierdzenie w formie pisemnej uchwały podjętej na sesji w dniu 19.12.2024 r., miało ono charakter deklaratoryjny i stanowiło „uzewnętrznienie” wyników przeprowadzonego głosowania. Uchwała Rady Miejskiej w Bodzentynie nr XII/37/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r. została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 3 stycznia 2025 r. W dniu 23 stycznia 2025 r. Wojewoda zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego, zarzucając Radzie, iż uchwała z dnia 19.12.2024 r. o wyborze wiceprzewodniczącego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W odpowiedzi na zawiadomienie Komisarz rządowy, powołany przez Prezesa Rady Ministrów w miejsce zawieszonych organów gminy Bodzentyn, nie kwestionował zastrzeżeń organu nadzoru do podjętych przez Radę Miejską obu uchwał.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady Miejskiej w Bodzentynie o wyborze Wiceprzewodniczącego Rady Gminy została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do brzmienia art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 19 ust. 2 ww. ustawy zadaniem przewodniczącego jest prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego - zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Analizując brzmienie ww. przepisów, należy zauważyć, że nie jest możliwe przyznanie radnemu, który nie jest przewodniczącym rady gminy, wcześniej wskazanym wiceprzewodniczącym bądź też wiceprzewodniczącym najstarszym wiekiem (jeżeli wskazania takiego nie było), kompetencji do prowadzenia sesji rady miejskiej. Z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż z (obowiązujących przepisów prawa nie można wywieść normy kompetencyjnej przyznającej najstarszemu radnemu niebędącemu przewodniczącym ani wiceprzewodniczącym rady kompetencji do prowadzenia obrad w sytuacji nieobecności na sesji przewodniczącego i wszystkich wiceprzewodniczących, którzy w sposób przewidziany prawem nie utracili swoich funkcji por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., III OSK 7036/21; wyrok NSA z dnia 13 lipca 2017 r. II OSK 1215/17; wyrok WSA w Opolu z dnia 7 lipca 2020 r., II SA/Op 159/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r. II SA 2113/03).

W sprawie przekazania kompetencji prowadzenia obrad osobie nieuprawnionej szeroko wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 1215/17. Sąd ten stwierdził, że skoro na gruncie ustawy najstarszy wiekiem radny może prowadzić obrady tylko w przypadku zwołania sesji przez wojewodę z uwagi na jednoczesny brak

przewodniczącego i wiceprzewodniczących, to tej szczególnej kompetencji nie można domniemywać i stosować w okolicznościach niewskazanych przez ustawodawcę. Takie działanie jest działaniem wbrew obowiązującym przepisom prawa i prowadzi do domniemywania kompetencji przez organy władzy publicznej. To z kolei godzi w wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę państwa prawa (art. 2) oraz zasadę praworządności (art. 7). Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł też, że uprawnienia do prowadzenia obrad przez najstarszego wiekiem radnego nie uzasadniał także art. 19 ust. 2 zdanie 3 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem przepis ten odnosi się do sytuacji, kiedy brak jest przewodniczącego i nie został wyznaczony wiceprzewodniczący spośród kilku radnych pełniących funkcję wiceprzewodniczącego. Wówczas funkcję przewodniczącego pełni wiceprzewodniczący starszy wiekiem. Przepis ten rozstrzyga jedynie, który z wiceprzewodniczących w przypadku większej ich liczby, w razie niewskazania przez przewodniczącego będzie wykonywał zadania przewodniczącego.

Sąd wypowiedział się również co do możliwości stosowania przez radę, w drodze analogii, przepisu art. 19 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, wskazując, iż z utrwalonych poglądów w orzecnictwie NSA wynika, że przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna. Oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie, nie mogą stanowić podstawy do oceny naruszeń prawa (por. też wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2451/12).

W istocie ustawa o samorządzie gminnym w zakresie rozwiązań ustrojowych nie reguluje przypadku, w którym przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy odmawiają uczestnictwa i prowadzenia obrad rady gminy podczas sesji, pomimo skutecznego jej zwołania. Skutkiem takiego zachowania na gruncie ustawy o samorządzie gminnym może być zastosowanie instytucji nadzorczych określonych w art. 97 ustawy o samorządzie gminnym, co też miało miejsce w niniejszym przypadku. Tym niemniej nie można dokonywać wykładni obowiązujących przepisów, w wyniku której dochodzi do kreowania nieznanych ustawie regulacji. Prowadziłoby to do naruszenia jednej z podstawowych zasad prawa, jaką jest konstytucyjna zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), nakazującą oparcie każdego działania organu wykonującego zadania publiczne na podstawie prawa i w jego granicach.

Podjęcie zatem w dniu 19.12.2024 r. uchwały o wyborze Pana Krzysztofa Szafrąńca na Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Bodzentynie było niezgodne z prawem. Jak wynika z przywołanych wcześniej przepisów najstarszy radny obecny na sali obrad w dniu 19.12.2024 r. nie miał ustawowych kompetencji do prowadzenia obrad tej rady. Tym samym Rada Miejska w Bodzentynie podjęła uchwałę w sprawie wyboru wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej gdy jej

obradom przewodniczyła osoba nieuprawniona. W konsekwencji uznać należało, że uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W tym miejscu należy zauważyć, że konsekwencją prowadzenia sesji przez osobę nieuprawnioną jest ustalenie, iż w jej trakcie nie doszło do skutecznego złożenia ślubowania przez nowo wybranego radnego – Pana Jacka Przeworskiego. Zgodnie z obwieszczeniem Komisarza Wyborczego w Kielcach I z dnia 16 grudnia 2024 r. w wyniku wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Bodzentynie, przeprowadzonych w dniu 15 grudnia 2024 r., na radnego został wybrany Jacek Przeworski. Zgodnie z brzmieniem art. 23a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Z treści ww. przepisu należy wnioskować, że akt ślubowania może zostać dokonany tylko na posiedzeniu (sesji) danej rady gminy. Ślubowanie radnego to oświadczenie wiedzy i woli zainteresowanego, z którego wynika, że znane mu są obowiązki związane z funkcją radnego i że wykonania tych obowiązków się podejmuje. **Akt ślubowania nie nastąpi natomiast w sytuacji, w której sesja rady została zwołana z naruszeniem przepisów prawa lub prowadzona jest przez osobę nieuprawnioną.** Dopiero po złożeniu ślubowania dana osoba nabywa pełnię praw i obowiązków związanych z pełnioną funkcją, a złożenie ślubowania przez radnego oznacza przyjęcie przez niego praw i obowiązków wynikających z treści ślubowania i umożliwia wykonywanie mandatu radnego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy więc przyjąć, iż na sesji nadzwyczajnej zwołanej w dniu 19 grudnia 2024 roku nie doszło do złożenia ślubowania przez Pana Jacka Przeworskiego, od którego art. 23a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uzależnia możliwość wykonywania mandatu radnego. To stwierdzenie determinuje ustalenie, iż powzięcie uchwał w trakcie sesji Rady Gminy w dniu 19 oraz 23 grudnia 2024 r. było niemożliwe również ze względu na brak wymaganego kworum. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uznania głosowania za prawidłowe, koniecznym jest podejmowanie uchwał w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, czyli tzw. kworum. W przypadku Rady Miejskiej w Bodzentynie kworum umożliwiające obradowanie to połowa ustawowego składu rady, tj. ośmiu radnych. Obecnych na posiedzeniu rady w dniu 19.12.2024 r. było natomiast siedmiu radnych oraz nowo wybrany radny, który jak wyjaśniono powyżej nie posiadał uprawnień do uczestniczenia w podejmowaniu uchwał, ze względu na złożenie ślubowania na sesji rady prowadzonej przez osobę nieuprawnioną.

Do istotnych wad uchwał skutkujących stwierdzeniem nieważności zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Uchwały podjęte zatem na sesji rady, której obrady prowadzone

były przez radnego niebędącego przewodniczącym rady lub wiceprzewodniczącym oraz przy braku wymaganego ustawowo kworum, naruszają w sposób istotny prawo.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2590302.7278347.9387139
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.14.2025
Data dokumentu	29.01.2025
Skrót dokumentu	18FE36D81F5CFBEC3278F28F49B5A71EB3EC8A99
Wersja dokumentu	1.7
Data podpisu	29.01.2025 10:23:24
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.126.31.31.

Data wydruku: 29.01.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)