

Chełm, dnia 20-09-2022r.

**Pan Longin Bożeński**

**Przewodniczący Rady Miasta Chełm**

## **OPINIA PRAWNA**

### **I. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii jest wskazanie prawnych możliwości realizacji wniosku Radnego Rady Miasta Chełm, Pana Marka Sikory o wprowadzenie do porządku obrad punktu „sprawy różne i wniesione”.

### **II. Podstawy prawne**

- 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U z 2022, poz. 559 z późn.zm.)
- 2) Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U z 2018, poz. 130), zwana dalej „ustawą nowelizującą”
- 3) Uchwała Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm (Dz.Urz. Woj. Lubel. z 2003, Nr 132, poz. 3012)
- 4) Uchwała Nr XLIII/491/18 Rady Miasta Chełm z dnia 24 października 2018 roku zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm
- 5) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U z 2016, poz. 283)

### **III. Stan faktyczny**

W dniu 30 sierpnia 2022 roku podczas obrad XLI Sesji Rady Miasta Chełm VIII kadencji Radny Rady Miasta Chełm, Pan Marek Sikora, złożył wniosek o wprowadzenie do porządku obrad sesji Rady Miasta Chełm punktu „sprawy różne i wniesione”. W dalszej części swojej wypowiedzi radny wskazał, że w istocie chodzi o przywrócenie tego punktu do porządku obrad. Jednocześnie Radny zaznaczył, że w porządku obrad obecnej kadencji brak jest punktu pozwalającego na podniesienie innych kwestii niż wynikające z porządku obrad.

#### IV. Analiza prawna

Z początkiem VIII kadencji Rady Miasta Chełm doszło do zmian dotychczasowych porządków obrad, względem tych, jakie były przedmiotem obrad Rady Miasta Chełm w poprzednich kadencjach. Wbrew jednak podniesionej argumentacji Radnego Rady Miasta Chełm, Pana Marka Sikory, nie możemy mówić o przywróceniu punktu „sprawy różne i wniesione”, gdyż taki punkt w porządkach obrad Rady Miasta Chełm VII kadencji, jak i poprzednich kadencji, nie występował. W porządkach obrad poprzednich kadencji znajdowały się natomiast punkty „Interpelacje i zapytania” oraz „Udzielenie odpowiedzi na zgłoszone interpelacje i zapytania”. Co znamienne, wykształcona praktyka interpelacji i zapytań w samorządzie terytorialnym aż do dnia wejście w życie ustawy nowelizującej nie miała podstaw normatywnych, a wzorce w tym zakresie czerpane były z Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego posiadały w swoich statutach regulacje dotyczące interpelacji i zapytań. Kwestia ta była uregulowana w uchwale Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm. Zasadnym staje się przytoczenie tych regulacji, które zostały ujęte w § 61 - § 64 załącznika do tej uchwały.

„ § 61.1. Interpelacje i zapytania radnych kierowane są do Prezydenta.

2. Przewodniczący Rady wprowadza do porządku obrad każdej sesji punkt Interpelacje i zapytania radnych.

§ 62.1. Interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze dla Miasta.

2. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z tego pytania.

3. Interpelacje składa się ustnie lub pisemnie na sesji lub pisemnie w okresie między sesjami za pośrednictwem Przewodniczącego Rady.

4. Przewodniczący Rady kieruje interpelacje niezwłocznie do Prezydenta.

5. Odpowiedź na interpelacje jest udzielana w formie ustnej na sesji lub pisemnie nie później niż w ciągu 14 dni od dnia otrzymania interpelacji.

6. Odpowiedzi na interpelacje udzielane na piśmie kierowane są bezpośrednio do radnego, który zgłosił interpelację natomiast kopię przekazuje się Przewodniczącemu Rady.

§ 63.1. Zapytania składa się w sprawach dotyczących bieżących problemów.

2. Przepisy § 62 stosuje się odpowiednio do zapytań radnych.

§ 64. Przewodniczący Rady czuwa nad udzieleniem odpowiedzi na interpelacje i zapytania.”.

Powyższe zmieniło dopiero wejście w życie ustawy nowelizującej z dnia 11 stycznia 2018 roku, która wymogła na jednostkach samorządu terytorialnego wprowadzenie regulacji dotyczących interpelacji i zapytań w statutach, wprowadzając jednocześnie nie tylko tryb ich rozpoznawania, ale również definicje legalne tych pojęć. Wprawdzie sama ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku weszła w życie z dniem 31 stycznia 2018 roku, to jednak na mocy jej art. 15 „Przepisy ustaw, o których mowa w art. 1, art. 2, art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, przepisy art. 383§ 2a, art. 383a, 384§ 1, 492 § 2a, 493§ 1 ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy ustawy, o której mowa w art. 6, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie”. Ustawa nowelizująca z dnia 11 stycznia 2018 r. w art. 1 zmieniała ustawę o samorządzie gminnym, w związku z czym zmiany te miały zastosowanie od następnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym zmiany te nie miały wpływu na funkcjonowanie Rady Miasta Chełm VII kadencji, ale znajdują pełne zastosowanie do VIII, obecnej kadencji Rady Miasta Chełm.

Najważniejsze zmiany w zakresie uprawnień radnego wprowadzone przedmiotową ustawą nowelizującą dotyczyły przepisu art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Do 31 stycznia 2018 roku przepis ten przewidywał jedynie, że „Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany”. W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku przepis ten został oznaczony jako ust. 1, po którym dodano kolejne ustępy 2-7 w następującym brzmieniu:

„2. W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

3. W sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.

4. Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania.

5. Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Przepis ust. 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.

6. Interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.

7. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.”.

W wyniku zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z dnia 11 stycznia 2018 roku wprowadzono również zmiany w statucie Miasta Chełm na podstawie uchwały Nr XLIII/491/18 Rady Miasta Chełm z dnia 24 października 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm. To wówczas bowiem nadano nowe brzmienie § 61 i 62 Statutu Miasta Chełm, a także skreślono § 63 i 64. Obecne brzmienie § 61 i 62 Statutu Miasta Chełm jest następujące:

„§ 61

1. Interpelacje i zapytania w formie pisemnej może złożyć każdy radny, kierując je do Przewodniczącego Rady, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi.

2. Odpowiedzi na interpelacje i zapytania udzielane są na piśmie w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji i zapytania, o których mowa w ust. 1, w sposób określony w ustawie z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

§ 62.

Treść interpelacji i zapytań jest publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Miasta oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Chełm.”

Pierwotne brzmienie § 46 załącznika do uchwały Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm przewidywało, że „Porządek obrad sesji powinien obejmować w szczególności:

- 1) przyjęcie protokołu poprzedniej sesji,
- 2) sprawozdanie z pracy Prezydenta oraz z wykonania uchwał Rady od ostatniej sesji,
- 3) informację Przewodniczącego Rady o działaniach podejmowanych przez Radę od ostatniej sesji,
- 4) rozpatrzenie projektów oraz podjęcie uchwał,
- 5) interpelacje i zapytania radnych.”.

Obecnie, w wyniku zmian brzmienia statutu dokonanych na podstawie uchwały Nr XLIII/491/18 Rady Miasta Chełm z dnia 24 października 2018 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm, przepis § 46 załącznika do uchwały Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm otrzymał następujące brzmienie:

„Porządek obrad sesji powinien obejmować w szczególności:

- 1) przyjęcie protokołu poprzedniej sesji,
- 2) informację Prezydenta Miasta o działaniach podejmowanych od ostatniej sesji,
- 3) informację Przewodniczącego Rady o działaniach podejmowanych przez Radę od ostatniej sesji,
- 4) rozpatrzenie projektów oraz podjęcie uchwał.”.

Tym samym kwestia interpelacji i zapytań była pierwotnie regulowana, mimo braku w tym zakresie wyraźnej podstawy rangi ustawowej, w uchwale Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm. Jednocześnie regulacja statutowa przewidywała wnoszenie interpelacji i zapytań tak ustnie, jak i pisemnie, jak również udzielanie odpowiedzi na interpelacje i zapytania tak na sesji, jak i w terminie późniejszym. Zmiany w powyższym zakresie wymusiła regulacja ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która wprowadziła wyłącznie pisemny tryb wnoszenia interpelacji i zapytań, ale również wprowadziła definicje legalne tych pojęć. Z powyższym korespondowały zmiany, jakie zostały wprowadzone w Statucie Miasta Chełm uchwałą Nr XLIII/491/18 Rady Miasta Chełm z dnia 24 października 2018 roku zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm, w szczególności w kwestii wyłączenia z porządku obrad interpelacji i zapytań, jak również odmiennego uregulowania sposobu wnoszenia i trybu rozpatrywania interpelacji. Dotychczasowe bowiem regulacje Statutu Miasta Chełm byłyby niezgodne z obecnym brzmieniem art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności w zakresie ust. 3-7 tego przepisu.

W praktyce naszej jednostki samorządu takie punkty obrad jak „sprawy różne i wniesione”, „wolne wnioski” czy też „oświadczenia” nie były ujmowane w porządku obrad sesji, gdyż dotychczasowa regulacja w zakresie interpelacji i zapytań wydawała się wystarczająca, choćby z uwagi na szerokie ujęcie w zakresie przedmiotowym kwestii tego, czym jest interpelacja i zapytanie. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym poczyniła w tym zakresie daleko idące zmiany, wymuszając pozasesyjny tryb zarówno wnoszenia

interpelacji i zapytań, jak i odpowiedzi na nie. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wskazano, że „Projekt wzmacnia pozycję interpelacji i zapytań radnych poprzez ich ustawowe umocowanie. W sprawach dotyczących danego samorządu właściwi radni będą mogli kierować interpelacje i zapytania odpowiednio do wójta, starosty marszałka województwa. Interpelacje i zapytania składane będą na piśmie do przewodniczącego danego organu stanowiącego, który przekazuje je niezwłocznie odpowiedniej osobie. Wójt, starosta, marszałek województwa lub osoba przez nich wyznaczona, będzie zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi będzie podawana do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację na stronach internetowych właściwego samorządu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.”.

## **V. Konkluzja**

Zmiany ustawy o samorządzie gminnym wprowadzające pozasesyjny tryb wnoszenia i rozpatrywania interpelacji oraz zapytań, jak i będące konsekwencją tych zmian nowe uregulowania Statutu Miasta Chełm nie powodują bynajmniej, że nie jest możliwe wprowadzenie w porządku obrad sesji Rady Miasta Chełm punktu „sprawy różne i wniesione”, czy też wolnych wniosków, oświadczeń lub innego punktu o podobnym celu. Pozwala na to również obecne brzmienie załącznika do uchwały w sprawie nadania Statutu Miasta Chełm, gdzie w § 46 dokonano przykładowego wyliczenia, co powinien zawierać porządek obrad sesji. Użycie zwrotu „Porządek obrad sesji powinien obejmować w szczególności” oznacza, że pożądanym i zasadnym jest umieszczenie w porządku obrad kwestii związanych z przyjęciem protokołu poprzedniej sesji, informacji Prezydenta Miasta o działaniach podejmowanych od ostatniej sesji, informacji Przewodniczącego Rady o działaniach podejmowanych przez Radę od ostatniej sesji, rozpatrzenia projektów oraz podjęcia uchwał. Nie oznacza to jednak, że inne punkty porządku obrad, nie wymienione w § 46 załącznika do uchwały w sprawie nadania statutu Miasta Chełm nie mogą być ujęte w porządku obrad. Statut jedynie wskazuje elementy porządku, które powinny się w nim znaleźć, jednocześnie nie zawierając innych w tym zakresie ograniczeń. Jednocześnie zwrot „w szczególności” pozwala na objęcie porządkiem obrad również innych zagadnień, nie wskazanych wprost w § 46 załącznika do uchwały w sprawie nadania statutu Miasta Chełm. Statut Miasta Chełm w żaden sposób tego nie wyłączył, co miałyby miejsce w sytuacji użycia zwrotu np. „porządek obrad zawiera:”. Wówczas trudno byłoby znaleźć argumentację przemawiającą za możliwością objęcia porządkiem obrad innych kwestii, aniżeli wyraźnie wymienionych. Zwrot „w szczególności” w języku prawniczym jest powszechnie stosowany.

Kwestię poprawnej legislacji prawnej reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. To właśnie ten akt prawny stanowi, że jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji, można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotem: „w szczególności” (§ 153 ust.3 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym „Zadaniem przewodniczącego (rady – dop. autora opinii) jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.” Z powyższym przepisem powiązany jest przepis § 45 ust. 2 załącznika do uchwały Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm, zgodnie z którym „Porządek sesji Rady ustala Przewodniczący Rady”. Nie oznacza to jednak, że Rada Miasta Chełm nie może zmienić ustalonego przez Przewodniczącego Rady Miasta porządku obrad. Stosownie bowiem do § 45 ust. 3 załącznika do uchwały Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm „Wnioski o zmianę porządku obrad mogą zgłaszać kluby radnych, komisje, Przewodniczący Rady, radni oraz Prezydent.”. Ustęp 4 tego przepisu precyzuje, że „Wnioski, o których mowa w ust. 3 mogą być zgłaszane przed otwarciem sesji oraz w czasie jej trwania.”. Zmiana przygotowanego porządku obrad wymaga bezwzględnej większości ustawowego składu Rady, o czym wprost stanowi art. 20 ust. 1 a ustawy o samorządzie gminnym.

W poprzednich kadencjach chełmskiego samorządu w porządkach obrad kolejnych sesji Rady Miasta Chełm brak było punktów poświęconych wolnym wnioskowi, oświadczeniom, sprawom różnym i wniesionym. Przykładowo w sąsiednim Lublinie funkcjonowały zarówno punkty porządku obrad poświęcone tak interpelacjom i zapytaniom, jak i odrębnie wolnym wnioskowi i oświadczeniom. Po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym również w Lublinie usunięto z porządku obrad kwestie związane z interpelacjami i zapytaniami, natomiast nadal umieszczane w nim są wolne wnioski i oświadczenia. Nie ma, jak wskazano powyżej, żadnych przeszkód natury prawnej, aby taki punkt porządku sesji Rady Miasta Chełm był ustalony zarówno przez Przewodniczącego Rady Miasta Chełm, jak i przez samą Radę Miasta Chełm, która ustalony przez Przewodniczącego porządek obrad może zmienić w trybie wskazanym w § 45 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 30 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Chełm. Co znamienne, punkt „sprawy różne i wniesione” jest obecny od lat w porządkach obrad Komisji Rady Miasta Chełm.

  
Radca Prawny  
Piotr Kowalewski

Handwritten text at the bottom left corner, possibly a signature or date.