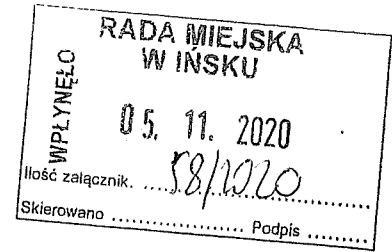
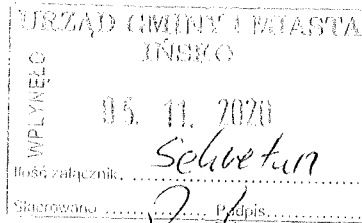




WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI



Szczecin, 04 listopada 2020 r.

P-1.4131.296.2020.AA

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/143/2020 Rady Miejskiej w Insku z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy.

### Uzasadnienie

W dniu 30 września 2020 r. Rada Miejska w Insku podjęła uchwałę Nr XVIII/143/2020 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 7 października 2020 r.

W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup> z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. W myśl art. 37 ust. 4 tej ustawy Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Biorąc pod uwagę cyt. powyższej unormowania, Rada Miejska w Insku posiadała nadaną ustawowo kompetencję do podjęcia uchwały XVIII/143/2020 w sprawie wyrażenia

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 65 z późn. zm).

zgody na zawarcie umowy dzierżawy. Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że akt ten podjęty został z naruszeniem przepisów proceduralnych, określonych w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym.

I tak, zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ww. ustawy 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.

Kwestię zmiany porządku obrad reguluje przepis art. 20 ust. 1a ww. ustawy, w myśl którego rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Uzasadniając przyjęte w niniejszej sprawie stanowisko, wyjaśnić należy, że ustawodawca, wprowadził przepisem art. 20 ust. 1a tej ustawy możliwość zmiany porządku obrad w trakcie sesji. Sformułowanie „może wprowadzić”, użyte w ww. przepisie, nie pozostawia wątpliwości, że odnosi się ono do kompetencji wprowadzenia zmian w porządku obrad, natomiast nie pozostawia wyboru co do wymaganej większości głosów w tym przedmiocie.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały doprowadziło do wniosku, że ww. przepis został naruszony. Pismem z dnia 16 października 2020 r., znak: P-1.4130.676.2020.AA organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ińsku z prośbą o przekazanie informacji, czy zaproponowana przez Przewodniczącego Rady zmiana porządku obrad została przegłosowana przez radnych Rady Miejskiej w Ińsku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

W odpowiedzi na powyższe w pismach z dnia 15 października 2020 r., znak: RM.0007.04.2020.KF oraz z dnia 20 października 2020 r., znak: RM.0007.05.2020.KF Przewodniczący Rady Miejskiej w Ińsku przedstawił swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Zarówno z ww. wyjaśnień, jak i z zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Ińsko nagrania audiowizualnego sesji, która odbyła się w dniu 30 września 2020 r. wynika, że z wnioskiem<sup>2</sup> o podjęcie uchwały Nr XVIII/143/2020 wystąpił Burmistrz Gminy Ińsko. Radni którzy zostali poinformowani o dokonanej zmianie oraz wprowadzeniu nowych projektów uchwał nie mieli uwag i zastrzeżeń, dlatego też zmiana tego porządku obrad nie została przegłosowana w trybie przepisu art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym.

W piśmie z dnia 15 października 2020 r. Przewodniczący organu stanowiącego Gminy Ińsko wyjaśnił, że: *prowadząc obrady poinformowałem radnych, że w dostarczonej w ogłoszonej wcześniej propozycji porządku obrad dokonałem zmian, będących konsekwencją odbytego 2 godziny wcześniej wspólnego posiedzenia komisji, tam omawiano uchwały, które zaproponowałem przegłosować na sesji (...).* Dodatkowo w piśmie z dnia 20 października br., znak: RM.0007.05.2020.KF wskazano, że: *propozycja staje się porządkiem obrad dopiero*

---

<sup>2</sup> Pismo Burmistrza Gminy Ińsko z dnia 30 września 2002 r., znak: S.0006.9.2020.JL, stanowiący wniosek o zmianę porządku obrad sesji z dnia 30 września 2020 r.

*w czasie obrad sesji, zazwyczaj dzieje się to w czasie procedowania punktu drugiego, czyli Ustalenie porządku obrad. Jeżeli radni nie zgłaszają uwag lub zmian do proponowanego przez przewodniczącego porządku obrad, to się nie głosuje.*

W tym miejscu, w kontekście cyt. stanowiska Przewodniczącego, wskazać należy, że uprawnienie dokonywania zmian w porządku obrad zostało obwarowane wymogiem uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Warto przypomnieć, że bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą<sup>3</sup>.

Istotą zmiany porządku obrad jest to, że projekty danych uchwał nie muszą być doręczane wraz z porządkiem obrad. Właśnie z tego powodu, że radni nie mają możliwości zapoznania się z projektem danej uchwały w odpowiednim terminie przed sesją (wskazany zazwyczaj w statucie gminy), ustawodawca wprowadził tu wymóg uzyskania kwalifikowanej większości, aby móc taką uchwałę na danej sesji przegłosować. Dokonanie zmiany porządku obrad dopuszczalne jest zatem w każdym przypadku, zarówno przed sesją, kiedy porządek obrad wraz z projektami uchwał został dostarczony radnym, jak i w trakcie trwania sesji, pod warunkiem, że zmiana nastąpi w trybie określonym w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, tj.: rada wyrazi zgodę na zmianę porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Regulacja zawarta w art. 20 ust. 1a ustawy nie wprowadza ograniczeń, co do tego, w jakim momencie mogą być dokonane zmiany w porządku, byleby zmiany te zostały wprowadzone bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (wymóg formalny)<sup>4</sup>.

Przegłosowanie uchwały, która zarówno nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w ustawie o samorządzie gminnym (art. 20 ust. 1), jak i nie została prawidłowo wprowadzona do porządku obrad (art. 20 ust. 1a), powoduje, że taka uchwała jest dotknięta wadą prawną, skutkującą stwierdzeniem jej nieważności<sup>5</sup>.

W swoich wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Miejskiej w Ińsku powołał się także na treść §50 ust. 3 Statutu Gminy Ińsko<sup>6</sup>, zgodnie z którym *głosowania nad porządkiem obrad nie przeprowadza się w przypadku wprowadzenia przez przewodniczącego rady projektu uchwały do porządku obrad przed sesją na wniosek Burmistrza lub klubu radnych zgłoszonego w trybie określonym w ustawie.*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepis art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *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*. Powołany zatem przez

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Lu 525/02, wyrok NSA z dnia 24 września 2002 r., sygn. akt III SA 1655/02.

<sup>4</sup> Por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 2940/16.

<sup>5</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 838/06.

<sup>6</sup> Uchwała Nr XXXVIII/245/2018 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 27 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ińsko (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2018 r., poz. 4924 z późn. zm.).

Przewodniczącego Rady §50 ust. 3 Statutu nie może mieć zastosowania w niniejszym stanie faktycznym. Wniosek Burmistrza Gminy Ińsko nie został złożony bowiem w trybie art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, a więc w terminie co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady.

Przyjmując zatem, że żadne z postanowień organu gminy nie może pozostawać w sprzeczności z powszechnie obowiązującym prawem, to niezgodność aktu wydanego przez taki organ z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym, jak również niezachowanie procedury podjęcia tego aktu zgodnie z trybem przyjętym w ustawie stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowi postać naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl tej regulacji uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna.

O legalności aktu decyduje bowiem nie tylko merytoryczna jego treść, a więc formalna zgodność z ustawą, w granicach której został on wydany, ale również ustanowienie tego aktu z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób zaś uznać, by w demokratycznym państwie prawnym, jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z naruszeniem wiążących organ reguł i zasad procesowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktów określonej przepisami procedurze<sup>7</sup>.

W tej sytuacji, z uwagi na fakt, że projekt uchwały został dodany do porządku obrad z naruszeniem przepisu art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, określającego procedurę podjęcia uchwały, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/143/2020 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Na marginesie, wskazać należy, że w konsekwencji wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w obrocie prawnym pozostaje uchwała Nr XVII/130/2020 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy. Mając na uwadze, że w stosunku do ww. aktu wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w związku z naruszeniem przepisów proceduralnych jego podjęcia, oraz że odstąpiono od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na uchwalenie uchwały Nr XVIII/143/2020, organ nadzorczy zwraca uwagę na konieczność ponownego podjęcia

---

<sup>7</sup> Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd327/95.

przez Radę Miejską w Ińsku działań, celem zgodnego z prawem uchylenia uchwały Nr XVII/130/2020.

Wojewoda Zachodniopomorski

Tomasz Hinc

.....

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Ińsku,
- 2) a/a.

