WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.44.4.2019.RJ1

Wrocław, 15 listopada 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/60/2019 Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 14 października 2019 r. w sprawie wyrażenia stanowiska Rady Gminy Jordanów Śląski dotyczącego inwestycji o charakterze uciążliwym dla środowiska i mieszkańców.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jordanów Śląski na sesji w dniu 14 października 2019 r. podjęła uchwałę Nr X/60/2019 w sprawie wyrażenia stanowiska Rady Gminy Jordanów Śląski dotyczącego inwestycji o charakterze uciążliwym dla środowiska i mieszkańców, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Jordanów Śląski z dnia 15 października 2019 r. znak: OR.0002.24.2019 i wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 17 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), polegającym na niezgodnym z prawem wprowadzeniu projektu uchwały do porządku obrad organu stanowiącego i poddaniu jej pod głosowanie.

Rada gminy, jako organ kolegialny obraduje i podejmuje uchwały na posiedzeniach ustawowo nazywanych sesjami. Obrady te mogą odbywać się w trybach zwykłych lub nadzwyczajnych (przy czym terminy sesji „zwyczajnej" i „nadzwyczajnej" nie są określeniami ustawowymi, lecz występującymi w doktrynie). W trybie zwykłym sesje zwoływane są przez przewodniczącego rady w miarę potrzeby, nie rzadziej niż raz na kwartał (art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), zaś w trybie nadzwyczajnym zwoływane są na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy (art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Przy czym w tym ostatnim przypadku przewodniczący rady jest zobowiązany do zwołania sesji na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni od dnia złożenia wniosku.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 20 ust. 1a stanowi, iż rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Zgodnie zaś z ust. 4 ww. przepisu, do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 3 (na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy – czyli tzw. sesji nadzwyczajnej), stosuje się przepis 1a, z tym, że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.

Z powyższego wynika, że odnośnie sesji nadzwyczajnej zmiana porządku obrad przez samą radę gminy jest możliwa tylko, jeśli zostaną kumulatywnie spełnione dwa warunki. Pierwszy z nich jest taki, że zmiana musi zostać dokonana zgodnie z wymogami art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, tj. bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Drugim warunkiem jest wyrażenie zgody na taką zmianę przez podmiot, na wniosek którego sesja nadzwyczajna została zwołana. Skoro ustawodawca dla dokonania zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym uznał kumulatywne spełnienie ww. dwóch warunków (warunek *sine qua non*), to ich spełnienie jest obligatoryjne i bezwzględnie konieczne.

Odnośnie drugiego warunku jakim jest wyrażenie zgody na zmianę porządku obrad przez podmiot, na wniosek którego sesja nadzwyczajna została zwołana należy wskazać, że zgody tej nie można domniemywać. Wnioskodawca musi udzielić zgody na zmianę takiego porządku obrad w sposób wyraźny. W doktrynie wskazuje się także, że w przypadku wniosku kilku (np. 6) radnych (nie mniej niż 1/4

ustawowego składu rady gminy) zgodę na zmianę porządku obrad muszą wyrazić wszyscy, którzy podpisali się pod wnioskiem. Nie można zastosować tu zasady większości wnioskodawców i brak wyraźnej zgody przynajmniej jednego z nich uniemożliwia dokonanie takiej zmiany. Inaczej mówiąc, jeżeli wniosek o zwołanie sesji o określonym porządku obrad złożyło 6 radnych to do jego zmiany nie wystarczy zgoda 4 czy 5 lecz wszystkich 6-ciu (por. *S. Gajewski, A. Jakubowski* (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018).

Ustawowy skład Rady Gminy Jordanów Śląski wynosi 15 radnych. Z protokołu X sesji nadzwyczajnej Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 14 października 2019 r. (zamieszczonego na stronie BIP Urzędu Gminy Jordanów Śląski) zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że w trakcie jej trwania jeden z radnych zgłosił wniosek o rozszerzenie porządku obrad o dwa punkty, w tym wprowadzenie projektu rozpatrywanej tu uchwały Nr X/60/2019. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Jordanów Śląski o przedstawienie informacji w tym zakresie. Z pisma Przewodniczącego Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 12 listopada 2019 r. znak Sg.0007.1.2019 wynika, że w głosowaniu nad wprowadzeniem projektu uchwały Nr X/60/2019 do porządku obrad wzięło udział 13 radnych, z czego 12 opowiedziało się „za" a 1 był „przeciw", przy czym radnym głosującym „przeciw" był jeden z wnioskodawców zwołania sesji, a drugi z radnych wnioskodawców był na sesji w dniu 14 października 2019 r. nieobecny. Na ogólną więc liczbę 7 radnych wnioskodawców zwołania sesji w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (wniosek 7 radnych o zwołanie sesji z dnia 3 października 2019 r.) jeden z tych radnych był przeciwny rozszerzeniu porządku obrad, a drugi z tych radnych nie był obecny na sesji i nie brał udziału w głosowaniu.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że o ile spełniony został pierwszy z warunków, o jakich mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym tj. wprowadzenie nowego punktu do porządku obrad rady gminy nastąpiło poprzez podjęcie uchwały bezwzględną większością ustawowego składu rady (przy ustawowym składzie Rady Gminy Jordanów Śląski wynoszącym 15 radnych jest to co najmniej 8 radnych.), o tyle drugi z tych warunków – w postaci zgody wnioskodawcy – nie został zachowany.

Brak bowiem zgody na zmianę porządku obrad sesji nadzwyczajnej nawet jednego radnego z grona wnioskodawców, o czym była już mowa wyżej, należy kwalifikować jako brak zgody wnioskodawcy na dokonanie takiej zmiany. Wniosek taki wypływa z faktu, że wnioskodawcą może być określona grupa radnych, którzy są jednak odrębnymi podmiotami w ramach rady. Nie można wobec tej grupy zastosować na zasadzie analogii art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie podejmowania rozstrzygnięć większością głosów. Przepis ten odnosi się bowiem do rady gminy, a nie do grupy radnych. W związku z tym należy przyjąć, że oświadczenia woli „wnioskodawcy" z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, będącego grupą radnych, powinny zapadać na zasadzie jednomyślności członków tej grupy.

Skoro ustawodawca ustanowił wymóg, po pierwsze uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, a po drugie wyrażenia zgody przez podmiot, na wniosek którego sesja nadzwyczajna została zwołana, do zmiany porządku obrad podczas sesji zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest bezwzględnie zobligowany do przestrzegania określonych w tym zakresie zasad przez ustawodawcę. W przeciwnym przypadku dyspozycja przepisu art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym byłaby bezprzedmiotowa, a do zmiany porządku obrad rady gminy dochodziłoby w sposób dowolny. Organ nadzoru, uznając brak uzyskania wymaganej na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zgody wnioskodawcy, stwierdził, że zmiana porządku obrad została dokonana z istotnym naruszeniem dyspozycji przepisu art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym uchwała Nr X/60/2019 w ogóle nie powinna była zostać poddana pod głosowanie Rady Gminy Jordanów Śląski, gdyż, poprzez brak uzyskania wymaganej zgody wnioskodawcy (tylko bowiem 5 z 7 radnych wnioskodawców zgodę tą wyraziło), nie dokonano w tym zakresie skutecznej zmiany porządku obrad sesji. Z kolei podjęcie uchwały w wyniku jej niezgodnego z prawem wprowadzenia do porządku obrad powoduje, że jest ona obarczona kwalifikowaną wadą prawną powodującą jej nieważność.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa