

Uchwała Nr VIII/99/2025
Rady Powiatu w Olsztynie
z dnia 28 lutego 2025 r.

w sprawie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania opinii w przedmiocie zmiany granic gminy Olsztyn poprzez włączenie do niej terenów znajdujących się obecnie na terenie gminy Purda na podstawie pisma Prezydenta Olsztyna z 18 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) oraz art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.) w zw. z art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1565 z późn. zm.) po wstępnej ocenie merytorycznej i ocenie formalnej pisma Prezydenta Olsztyna z 18 grudnia 2024 r. Rada Powiatu w Olsztynie postanawia:

§ 1. Odmówić wszczęcia postępowania w sprawie wydania opinii w przedmiocie zmiany granic gminy Olsztyn poprzez włączenie do niej terenów znajdujących się obecnie na terenie gminy Purda na podstawie pisma Prezydenta Olsztyna z 18 grudnia 2024 r. skierowanego do Przewodniczącego Rady Powiatu w Olsztynie z uwagi na to, że zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, a także z innych uzasadnionych przyczyn tj. braku wniosku pochodzącego od uprawnionego organu mającego być przedmiotem opiniowania.

§ 2. Na niniejsze postanowienie stronie przysługuje prawo wniesienia zażalenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, za pośrednictwem Rady Powiatu w Olsztynie, w terminie siedmiu dni od dnia jego doręczenia. W trakcie biegu terminu na wniesienie zażalenia strona może zrzec się prawa do wniesienia zażalenia wobec organu administracji publicznej, który wydał postanowienie. Z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia zażalenia, postanowienie staje się ostateczne i prawomocne i podlega wykonaniu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Powiatu w Olsztynie


Grzegorz Drozdowski

UZASADNIENIE

W dniu 18 grudnia 2024 r. Prezydent Olsztyna skierował do Przewodniczącego Rady Powiatu w Olsztynie pismo, w którym poinformował, że Rada Miasta Olsztyna zamierza w najbliższym czasie wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,

za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, z wnioskiem o zmianę granic gminy Olsztyn poprzez dołączenie do niej terenów znajdujących się obecnie na terenie gminy Purda. W ww. piśmie Prezydent Olsztyna zwrócił się również z prośbą o opinię, w formie uchwały Rady Powiatu w Olsztynie, poprzedzoną konsultacjami społecznymi z mieszkańcami, w sprawie włączenia ww. terenów do gminy Olsztyn.

W postanowieniu z 12 czerwca 2019 r. (sygn. akt U 1/19) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru normatywnego i nie należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji. To, że akt ten pośrednio oddziałuje na sytuację prawną podmiotów prawa, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”. W wydanej następnie sygnalizacji stwierdził, że postanowienia rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin wymykają się spod kontroli ich poprawności sprawowanej - jako kontrola konstytucyjności (hierarchicznej zgodności norm) - przez Trybunał Konstytucyjny.

Oznacza to, że czynności organów władzy publicznej odbywają się w sprawie z zakresu administracji publicznej i choć do wydania zwińczającego procedurę rozporządzenia Rady Ministrów nie stosuje się unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego, tylko przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.), to nie oznacza, że w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic na etapach poprzedzających wydanie rozporządzenia unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego nie powinno się stosować. Wręcz przeciwnie, w imię realizacji konstytucyjnego prawa do procesu, zasady postępowania administracyjnego powinny zostać odpowiednio zastosowane, zwłaszcza że rada powiatu, choć sama nie wydaje decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 38 ustawy o samorządzie powiatowym), to została określona w art. 5 § 2 pkt 3 i 6 Kodeksu postępowania administracyjnego jako organ administracji publicznej (organ jednostki samorządu terytorialnego). Z racji tego, że wniosek zainteresowanej rady gminy o dokonanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym nie przybiera formy decyzji administracyjnej, do opinii zainteresowanych rad jednostki samorządu terytorialnego nie może mieć zastosowania art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, a co za tym idzie proces opiniowania przybrać musi postać odrębnego postępowania administracyjnego, prowadzonego przez radę jednostki samorządu terytorialnego, do prowadzenia którego posiada ona ogólną zdolność kodeksową.


Rada Powiatu w Olsztynie nie może wszcząć postępowania, którego celem byłoby wydanie opinii, o którą prosi Prezydent Olsztyna, ponieważ pismo z dnia 18 grudnia 2024 r. nie było wnioskiem o zmianę granic gminy w rozumieniu art. 4b ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanym przepisem, wnioskiem w rozumieniu art. 4b ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest uchwała rady gminy zawierająca wszystkie elementy wynikające z przepisów ustawy i rozporządzenia. Wobec powyższego należy stwierdzić, że pismo Prezydenta Olsztyna wyrażające zamiary organu stanowiącego nie stanowi wniosku w rozumieniu art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym i nie może być przedmiotem opinii Rady Powiatu w Olsztynie.

Dodatkowo należy wskazać, że wnioskodawcą wydania opinii powinien być uprawniony organ, a więc Rada Miasta Olsztyna. Możliwe jest upoważnienie organu wykonawczego do dokonywania czynności w toku postępowania administracyjnego w uchwale stanowiącej wniosek o zmianę granic (więc nie w uchwale intencyjnej). W przedmiotowym jednak

przypadku Prezydent Olsztyna nie działał z jakiegokolwiek upoważnienia Rady Miasta Olsztyna, ale w imieniu własnym. Z tych przyczyn nie sposób uznać, że ww. pismo pochodzi od uprawnionego podmiotu, i że zawiera wymagane prawem oświadczenie w przedmiocie dokonania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa.

Postępowanie dotyczące zmiany granic uregulowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym ma charakter postępowania administracyjnego. Z tego powodu wszystkie czynności mają charakter administracyjny. Jeżeli zatem wniosek uprawnionego organu wszczynalby postępowanie o charakterze administracyjnym dotyczącym wydania opinii w zakresie zmiany granic, to do jego procedowania zastosowanie powinny znaleźć, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o samorządzie gminnym, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Biorąc powyższe pod uwagę Rada Powiatu, jako organ uprawniony do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie wydania opinii dotyczącej zmiany granic musiała zastosować przepisy k.p.a. w odniesieniu do pisma Prezydenta Olsztyna z 18 grudnia 2024 r. Z tego też powodu, aby nie pozostawać w zwłoce w załatwieniu sprawy administracyjnej, oraz aby osoba pisząca nie pozostawała w błędnym przekonaniu, iż od dnia 19 grudnia 2024 r. biegnie termin na „milczącą zgodę”, zastosowanie znalazł art. 61a § 1 k.p.a. jako właściwy do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w zakresie wydania opinii przez Radę Powiatu. Ponadto należy wskazać, że Rada Powiatu działa w formach przewidzianych przepisami w szczególności poprzez podjęcie uchwały. Dlatego też niniejsze postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania zostało przyjęte przez Radę Powiatu uchwałą, jednakże nie zmienia to jego charakteru prawnego, tj. że stanowi ono postanowienie podjęte na podstawie art. 61a ust 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z podanych wyżej powodów Rada Powiatu w Olsztynie odmawia wszczęcia postępowania w sprawie wydania opinii w przedmiocie zmiany granic gminy Olsztyn poprzez włączenia do niej terenów znajdujących się obecnie na terenie gminy Purda.


PRZEWODNICZĄCY
Rady Powiatu w Olsztynie
Grzegorz Drozdowski