

Olsztyn, dnia 18 lutego 2025 r.

Druk nr 56

Wnioskodawca:
Zarząd Powiatu

Informacja o trybie rozpatrywania
projektu uchwały Rady Powiatu w Olsztynie

**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.**

WYSZCZEGÓLNIENIE CZYNNOŚCI	
Przewidziany termin sesji	28 lutego 2025 r.
Termin przekazania uchwały	18 lutego 2025 r.
Komisja sprawozdawcza	Komisja Gospodarki
Termin opracowania sprawozdania	28 lutego 2025 r.
Opinia Zarządu	Nie wymagana
Zlecenie wykonania opinii prawnej	Jest opinia
Termin przyjmowania opinii, wniosków, propozycji poprawek	Najpóźniej w dniu posiedzenia komisji sprawozdawczej
Termin wycofania projektu przez wnioskodawcę	28 lutego 2025 r.

**Sprawozdanie komisji sprawozdawczej o projekcie
uchwały Rady Powiatu w Olsztynie**

PRZEWODNICZĄCY
Rady Powiatu w Olsztynie
Grzegorz Drozdowski

WYSZCZEGÓLNIENIE	
<u>Opinia komisji sprawozdawczej:</u>	
1. pozytywna	☐
2. negatywna	☐
<u>Załączniki (szt.):</u>	
1. Wnioski i poprawki komisji	☐
2. Wnioski i propozycje poprawek nie przyjęte przez komisję sprawozdawczą, zgłoszone przez radnych, komisje Rady lub Zarząd	☐

(podpis Przewodniczącego Komisji)

Projekt

**Uchwała Nr / /2025
Rady Powiatu w Olsztynie
z dnia 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

ADWOKAT

Paweł Lewandowski

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 zwięzającego 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, a 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 wszczęłby 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