# UCHWAŁA Nr XLIII / 383 / 21

## R a d y M i a s t a S a n o k a

z dnia 25 maja 2021r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargi Bogusławy Kaczmarskiej wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020r., poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 1 - 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.)

**Rada Miasta Sanoka**

**uchwala, co następuje:**

# § 1

# Nie uwzględnić skargi Bogusławy Kaczmarskiej z dnia 12 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 28.04.2021r.) dotyczącej zaskarżenia w całości uchwały Nr XLI/335/21 Rady Miasta Sanoka z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Sanoka, a także wystąpienia z wnioskiem dotyczącym opiniowanych zmian terytorialnych i przekazać skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wraz z odpowiedzią na skargę.

**§ 2**

Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3**

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Sanoka.

**§ 4**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

 **Przewodniczący**

 **Rady Miasta**

 **Andrzej Romaniak**

Załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIII/383/21

 Rady Miasta Sanoka z dnia 25 maja 2021 r.

Sanok, dnia 25 maja 2021 r.

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY**

**w Rzeszowie**

Skarżący: Bogusława Kaczmarska, Trepcza ul. Kwiatowa 6, 38-500 Sanok

Organ: Rada Miasta Sanoka, Rynek 1, 38-500 Sanok

**Odpowiedź na skargę**

z dnia 12 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 28.04.2021r.) dotyczącą zaskarżenia w całości uchwały Nr XLI/335/21 Rady Miasta Sanoka z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Sanoka

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Sanoka nie uwzględniając zawartych w niej zarzutów wnosi o:

1. Odrzucenie skargi, względnie jej oddalenie w całości;
2. Nieuwzględnienie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały;
3. Zasądzenie od skarżącej na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania wg norm przepisanych
4. Przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela zaskarżonego organu lub jego pełnomocnika.

**Uzasadnienie**

Skarżąca – sołtys sołectwa jak podaje działając imieniem własnym oraz mieszkańców sołectwa zarzuca, iż zaskarżona uchwała Rady Miasta Sanoka narusza przepisy postępowania poprzez działanie sprzeczne z zasadą działania w granicach prawa, organ działał niezgodnie z dobrem i wola obywateli, którzy wyrazili swój sprzeciw, a nadto uchwała jest rażąco sprzeczna z wynikami konsultacji społecznych przy braku uzasadnienia.

Nie można zgodzić się z tak przedstawionymi zarzutami skargi.

Na mocy uchwały Rady Miasta Sanoka Nr XXXVII/294/20 z dnia 17 grudnia 2020r. na podstawie art. 4b ust. 1 pkt 1, art. 5a ust. 1 i 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) zainicjowano procedurę zmiany granic administracyjnych Miasta Sanoka, w tym ewentualnego przyłączenia do Miasta Sanoka obszaru sołectwa Trepcza z Gminy Sanok.

W konsekwencji zostały zarządzone i przeprowadzone zarówno w Gminie Miasta Sanoka jak i w Gminie Sanok konsultacje społeczne z mieszkańcami w tej kwestii. Zgodnie z § 8 w/w uchwały z przeprowadzonych konsultacji Burmistrz Miasta Sanoka złożył Radzie Miasta Sanoka sprawozdanie na sesji w dniu 25 marca 2021 r. a następnie Rada Miasta Sanoka przyjęła zaskarżoną uchwałę.

Zdaniem Rady Miasta Sanoka określony przez skarżącego przedmiot zaskarżenia nie podlega kognicji sądu administracyjnego, co winno skutkować odrzuceniem skargi.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g., Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Stosownie do art. 4 ust. 2 u.s.g., rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy. Wydanie rozporządzenia w przedmiocie utworzenia, łączenia, dzielenia i zniesienia gminy oraz ustalenia ich granic na wniosek rady gminy wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami (art. 4a ust. 1 u.s.g.) oraz wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku, a ponadto opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw - opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw (art. 4b ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.g.). Regulacje art. 4, art. 4a i art. 4b stanowią wspólnie całościową normę prawną określającą podstawę i warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby rząd (Rada Ministrów) mógł w drodze rozporządzenia ustalać lub zmieniać granice gmin, nadawać gminom i miejscowościom status miasta i ustalać jego granice, jak też określać nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Ustawodawca przyznał wyłączne kompetencje Radzie Ministrów również w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia, a nawet i znoszenia gminy także wówczas, gdyby zmiany te inicjowane były przez zainteresowaną radę gminy lub jej mieszkańców

Postanowieniem z dnia 12 czerwca 2019 r. S 1/19 Trybunał Konstytucyjny postanowił w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonym systemowym uchybieniu prawa polegającym na tym, że art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) przewidując formę rozporządzenia Rady Ministrów jako sposobu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, uniemożliwia dokonanie jakiejkolwiek kontroli takich czynności.

Trybunał, kontynuując linię orzeczniczą wyznaczoną w uzasadnieniu wyroku pełnego składu z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47), a potwierdzoną w kolejnych orzeczeniach (zob. postanowienia TK z 5 listopada 2009 r. U 9/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152 i 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4), ustalił, 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" (postanowienie z 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19). W ten sposób przesądził brak swojej kognicji do kontroli rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem rozporządzeń, na podstawie których Rada Ministrów tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawowy wymóg nadania aktom w sprawie łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin formy rozporządzenia Rady Ministrów powoduje, że ze względu na tę formę nie mogą zostać poddane kontroli legalności sądów administracyjnych. Powyższe oznacza, że uchwała podjęta przez radę gminy w trybie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4b ust. 1 i 3 u.s.g. w przedmiocie zaopiniowania zmiany granic gminy oraz wystawienia do właściwego ministra z wnioskiem o zmianę granic gminy również nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej, lecz element procedury legislacyjnej zmierzającej do potencjalnego wydania rozporządzenia Rady Ministrów. Zaopiniowanie proponowanej zmiany granic gmin poprzez wyłączenie części terytorium jednej gminy i włączeniu do terytorium innej gminy oraz samo złożenie wniosku są wymogami formalnymi do wydania tego rodzaju rozporządzenia. Skoro wydanie rozporządzenia pozostawiono wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, przy jednoczesnym braku możliwości poddania kontroli sądowej podjętego aktu Rady Ministrów, to brak jest podstaw prawnych, aby dopuścić sądowoadministarcyjną kontrolę uchwał podjętych na podstawie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4b ust. 1 i 3 u.s.g. Brak jest przepisu szczególnego w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a., który umożliwiałby skuteczne zaskarżanie takich uchwał. Skoro nie jest to uchwała podjęta z zakresu administracji publicznej, to brak jest możliwości jej zaskarżenia w oparciu o art. 3 § 2 pkt 5 i 6 oraz art. 101 ust. 1 u.s.g.

Powyższy pogląd wyrażono m.in. w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 747/20. Z tych też względów skarga powinna podlegać odrzuceniu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że tryb postępowania w przypadku zmiany granic administracyjnych gmin jest szczegółowo uregulowany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r., poz. 310).

W/w przepisy określają sposób procedowania w przypadku wniosku gminy o zmianę granic. Procedura ta w części będącej w kompetencji Rady Miasta Sanoka zakończyła się przyjęciem uchwały nr XLI/335/21 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Gminy Miasta Sanoka, a także wystąpienia z wnioskiem dotyczącym opiniowanych zmian terytorialnych.

Mieszkańcy sołectwa zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym mogli wyrazić swoją opinię w przedmiotowej sprawie biorąc udział w konsultacjach społecznych rozpisanych w Gminie Sanok zarządzeniem Wójta Gminy Sanok z dnia 9 lutego 2021 r. nr 31/2021 do 7 marca 2021 roku, co też uczynili. Skoro ustawodawca w wyczerpujący sposób uregulował sposób postępowania w przedmiotowej sprawie, w tym określił sposób realizacji praw zainteresowanych mieszkańców sołectwa zarzuty, że Rada Miasta Sanoka podejmując zaskarżoną uchwałę złamała prawo są bezzasadne.

Ustawodawca wyraźnie przesądził, że w tym wypadku odbywają się niewiążące konsultacje a nie np. referendum lokalne.

Nie może także ujść uwadze, że realizując kolejny etap procedury zmiany granic miasta Sanoka w opinii z dnia 30.04. 2021 Wojewoda Podkarpacki stwierdził, że cyt. *spełniony został wymóg wyrażenia opinii przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie wnioskowanej zmiany granic. Rada Miasta Sanoka w uchwale nr XLI/335/21 z dnia 25 marca 2021 r. pozytywnie zaopiniowała proponowaną zmianę granic. Ww. uchwała jest zgodna z prawem i nie będą w stosunku do niej podejmowane działania w trybie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*.

 Jednocześnie w opinii Wojewody Rada Gminy Sanok w uchwale nr XXXIV/252/21 z dnia 19 marca 2021 r. negatywnie zaopiniowała zmiany proponowane we wniosku Rady Miasta Sanoka. Jednakże w związku z podjętą ww. uchwałą Rady Gminy Sanok zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

 Z analizy dokumentacji dotyczącej prowadzenia konsultacji poprzedzających wydanie przez Radę opinii wynika bowiem, że konsultacje w sprawie zmiany granic administracyjnych gminy Sanok, które miałaby polegać na zebraniu opinii mieszkańców na temat wyłączenia obszarów określonych jednostek pomocniczych tej gminy i ich włączeniu do miasta Sanoka - zostały ograniczone na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Sanok Nr 31/2021 z dnia 9 lutego 2021 r. do mieszkańców jednostek pomocniczych gminy objętych zmianą. Przepis art. 4a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) stanowi natomiast, że tylko Rada Gminy jest umocowana do dokonania takiego ograniczenia.

Przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawie zmiany granic gminy nie tylko zatem zostało ograniczone przez nieumocowany do takiego działania organ tj. przez Wójta Gminy Sanok, ale ponadto w wydanym przez ten organ zarządzeniu w sprawie przeprowadzenia konsultacji w sposób nieuprawniony został zmodyfikowany krąg osób uprawnionych do wzięcia w nich udziału poprzez ustanowienie pozaustawowych przesłanek takich jak zameldowanie, które nie jest pojęciem tożsamym z zamieszkaniem, czy posiadanie czynnego prawa wyborczego do Rady Gminy Sanok.

Wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii. Zwrócenia uwagi wymaga zatem także, że w skierowanym do osób biorących udział w konsultacjach poprzedzających podjęcie przez Radę opinii pytaniu: „*Czy jesteś za pozostaniem Sołectwa....... w wiejskiej Gminie Sanok*” niedookreślono przedmiotu konsultacji, którym jest zmiana granic gmin polegająca na wyłączeniu z gminy Sanok obszaru określonej jednostki pomocniczej i włączeniu jej do miasta Sanoka. Z uzyskanych odpowiedzi w ramach prowadzonych konsultacji powinno natomiast jasno wynikać, czy osoby biorące w nich udział są „za” czy „przeciw” zmianie granic polegającej na wyłączeniu z gminy Sanok obszaru określonej jednostki pomocniczej i włączeniu jej do miasta Sanoka.

W myśl art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami jest koniecznym, ustawowym wymogiem do wydania opinii przez Radę Gminy objętej wnioskiem o wydanie rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin.

O legalności działania organu podejmującego uchwałę na podstawie wyżej powołanego przepisu ustawy rozstrzyga zatem to, czy przeprowadzono konsultacje poprzedzające podjęcie opinii w przedmiocie zmiany granic gminy i czy zostały one przeprowadzone zgodnie
z przepisami prawa.

Brak konsultacji, przeprowadzenie ich z naruszeniem obowiązującej procedury formalnoprawnej lub z innym niż określony w ustawie kręgiem podmiotów należy ocenić jako istotne naruszenie przepisów prawa. W konsekwencji tego uchwałę podejmowaną bez przeprowadzenia konsultacji, które są obligatoryjne lub po ich przeprowadzeniu niezgodnie
z przepisami prawa należy ocenić jako uchwałę podejmowaną z istotnym naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 kwietnia 2021 r. znak: P-II.4131.2.91.2021r. Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność zarządzenia Nr 31/2021 Wójta Gminy Sanok
z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectw Bykowce, Czerteż, Międzybrodzie, Płowce, Sanoczek, Stróże Małe, Stróże Wielkie, Zabłotce
i Trepcza w przedmiocie zmiany granic administracyjnych gminy Sanok.

W konsekwencji należało stwierdzić też nieważność uchwały nr XXXIV/252/2021 Rady Gminy Sanok z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic administracyjnych Gminy Miasta Sanoka z uwagi na naruszenie przepisu art. 4b ust.1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 4a ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przy ocenie zaistniałej sytuacji, w aspekcie złożonego wniosku o zmianę granic administracyjnych Miasta Sanoka, należy zauważyć, że art. 4a ust. 3 w związku z art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w przypadku niewyrażenia opinii przez zainteresowaną radę gminy, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

Biorąc pod uwagę powyższe zarzuty podniesione w skardze nie zasługują na uwzględnienie.

Zał.

- odpis skargi

- akta sprawy