

Warszawa, dnia 4 maja 2016 r.

**OPINIA W PRZEDMIOCIE KOMPETENCJI ORGANÓW GMINY:  
RADY MIASTA I PREZYDENTA  
PRZY SKŁADANIU WNIOSKU DOTYCZĄCEGO ZMIANY GRANIC MIASTA**

W wykonaniu zlecenia Miasta Opole, którego przedmiotem jest sporządzenie opinii prawnej w sprawie kompetencji organów gminy: Rady Miasta i Prezydenta przy składaniu wniosku dotyczącego zmiany granic miasta w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, piśmiennictwa i orzecznictwa, z uwzględnieniem praktycznych rozwiązań stosowanych w gminach i akceptowanych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pozwalam sobie przedstawić, co następuje.

Z otrzymanych od Zleceniodawcy materiałów wynika, że:

- (1) w dniu 24 marca 2016 r. Rada Miasta Opole podjęła uchwałę Nr XXIV/416/16 w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic, w której § 1 zaopiniowała pozytywnie zmianę granic polegającą na włączeniu do terytorium Miasta Opola obszarów wskazanych w tym postanowieniu, a w § 2 stwierdziła: „postanawia się wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, z wnioskiem o zmianę granic miasta na prawach powiatu Opola, o której mowa w § 1”; § 3 uchwały ma brzmienie: „wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Opola”;
- (2) obszary wskazane w powołanej uchwale pokrywają się w całości z obszarami wskazanymi w uchwale Nr XVIII/32-/15 Rady Miasta Opola z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zmiany granic Miasta Opola oraz przeprowadzenia konsultacji – określonymi na mapie stanowiącymi załącznik do tej uchwały;

(3) odpowiednie konsultacje zostały przeprowadzone;

(4) w dniu 31 marca 2016 r. Prezydent Miasta Opola złożył Wojewodzie Opolskiemu wniosek – w którym jako wnioskodawca występuje Rada Miasta Opola – o dokonanie zmiany granic Miasta Opole (DR\_I.0110.00007.2016) i ze wskazaniem, że wykonuje tym samym powołaną uchwałę Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r.

\*

Jak wynika ze wskazanego przedmiotu zlecenia, opinia ma na celu wskazanie, czy – przy założeniu prawidłowości czynności poprzedzających przyjęcie uchwały z dnia 24 marca 2016 r., w tym przeprowadzenia odpowiednich konsultacji - przyjęty tryb złożenia wniosku, przy założeniu jego kompletności, jest zgodny z prawem, wraz z ustaloną praktyką.

Poza zakresem opinii pozostają zatem całkowicie kwestie zgodności wniosku z materialnoprawnymi wymaganiami, których spełnienie umożliwia Radzie Ministrów dokonanie rozstrzygnięcia w sprawie zmiany granic, lecz nie zobowiązuje do takiego rozstrzygnięcia. Nie ma zatem również powodów do wypowiedzania się w związku z tym o prawnym charakterze – i tak, jak można sądzić, obecnie już całkowicie nieaktualnej – dyspozycji Prezesa Rady Ministrów na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 28 lipca 2009 r., zgodnie z którą minister właściwy do spraw administracji publicznej może przedkładać Radzie Ministrów wnioski dotyczące granic zasadniczo jedynie w przypadku zgody zainteresowanych jednostek samorządu, a bez takiej zgody wyłącznie w szczególnych przypadkach (por. M. Wójcik, *Kolejne zmiany z podziałem terytorialnym kraju. Zmiany granic i siedzib gmin. Nowe miasta i wielcy nieobecni – samorządotak/punkt-widzenia/335* z dnia 26 czerwca 2014 r.). Poza zakresem opinii znajduje się także problem ewentualnej kontroli sądowej działań Rady Ministrów w przedmiocie m.in. zmiany granic gmin (por. M. Sobota, B. Jawecki i K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012 nr 4).

\*

Zmiana granic miasta na wniosek rady miasta (w tym przypadku będącego gminą na prawach powiatu) jest przedmiotem unormowania art. 4b w związku z art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446). W art. 4 wskazuje się, że granice gmin ustala, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów (ust. 1), także na wniosek zainteresowanej gminy (ust. 2) – przy czym z ust. 3 i ust. 5 wynika, że przez ustalenie granic rozumie się także ich zmianę (co potwierdził Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2010 r. – Tw 29/09 – OTK-B nr 1, poz.6). Art. 4b wymienia z kolei akty lub czynności niezbędne do wydania rozporządzenia na wniosek rady gminy, w tym tenże wniosek (pkt 1), jak również wskazuje, że rada gminy występuje z wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody (który przedstawia swoją opinię) w terminie do 31 marca; ust. 4 zawiera upoważnienie, na podstawie którego Rada Ministrów wydała 9 sierpnia 2001 r. rozporządzenie w sprawie

trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, 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 którym określiła (§ 2), co powinien zawierać wniosek i co powinno być załączone do wniosku.

Żaden z powyższych przepisów nie wskazuje sposobu, w jaki składany jest wniosek, w szczególności sposoby reprezentowania rady gminy przy składaniu wniosku – nawet w sposób tak ogólny jak czyni się to w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293) w odniesieniu także do kierowanych do Trybunału wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w tym rad gmin, w którym to przepisie jest mowa o działaniu uczestnika postępowania (czyli rady gminy) osobiście (co jest oczywiście ze względów fizycznych wykluczone w odniesieniu do rad gmin) lub przez umocowanego przedstawiciela lub pełnomocnika, a który to przepis niewątpliwie, co potwierdza praktyka, odnosi się również do podpisania i złożenia wniosku; godne uwagi jest to, że przepis ten różni się nieco od ogólnego przepisu art. 34 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn.zm.), zgodnie z którym strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników, tych jednak, o ile spełniają wymagania określone w art. 35.

Ponieważ przedmiotowe postępowanie, którego podstawowym etapem jest złożenie wniosku do Ministra za pośrednictwem wojewody, jest postępowaniem szczególnym w stosunku do postępowania administracyjnego, ale zarazem problem proceduralny, który jest przedmiotem niniejszej opinii, nie został unormowany w powołanych przepisach – poza wskazaniem, że jest to wniosek rady gminy, z którym to wnioskiem występuje rada gminy (art. 4b ust. 3). Zarazem, w świetle art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ma wyłączną kompetencję do *stanowienia* w sprawie tego wniosku jako zastrzeżonego w ustawie do jej kompetencji (pkt 15) - ale, rozstrzygając o wyłączności rady na stanowienie w sprawie wniosku, i ten przepis również nie rozstrzyga w materii będącej przedmiotem niniejszej opinii.

Należy przy tym zauważyć, że w art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym jest mowa o wniosku rady gminy „wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku” (co by wskazywało na odróżnianie od siebie właściwego wniosku i tego co jest w nim „wraz”), a upoważnienie dla Rady Ministrów w art. 4b ust. 4 zawiera tylko określenie *trybu* postępowania przy składaniu wniosków oraz dokumenty, które należy *dołączyć* do wniosku, podczas gdy w § 2 rozporządzenia wskazuje się także zawartość wniosku, w tym uzasadnienie. W tej sytuacji, kierując się ogólną zasadą takiego interpretowania przepisów niższej rangi, aby były one zgodne z przepisami rangi wyższej (w tym przypadku przepisami ustawy), chyba że przekracza się granice możliwości takiej interpretacji (co, w moim przekonaniu, nie ma w tym

przypadku miejsca, a nakazywałoby wskazywanie na niezgodność unormowania zawartego w rozporządzeniu z upoważnieniem ustawowym), przez sformułowania § 2 trzeba rozumieć wskazanie dokumentów dołączanych do wniosku, a nie wchodzących w skład samego wniosku *sensu stricto*.

\*

Brak szczególnych przepisów proceduralnych – mimo istnienia w omawianym zakresie podstawy do ich wydania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – musi oznaczać, że stosują się w tym zakresie ogólne reguły dotyczące reprezentacji rady gminy na zewnątrz.

Z punktu widzenia litery ustawy o samorządzie gminnym zasady te mogą wydać się proste. Z jednej strony, podmiotem ustawowo umocowanym do reprezentowania gminy na zewnątrz - przy ustawowym wymienieniu dwóch organów gminy (art. 11a ust. 1): rady gminy oraz wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – jest jedynie wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 31), przy czym do niego należy wykonywanie uchwał rady gminy (art. 30 ust. 1). Z drugiej strony - zaznaczając, że rada gminy (fizycznie – jako wszyscy radni) nie może reprezentować na zewnątrz nie tylko gminy, ale i samej rady, i nie są zresztą znane próby takiej autoreprezentacji – można by rozważać, czy rada jako organ gminy nie powinna być reprezentowana na zewnątrz przez swojego przewodniczącego, gdyby nie literalne brzmienie art. 19 ust. 2, zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego rady jest *wyłącznie* organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Kwestia jest jednak skomplikowana przez fakt, że przepisy ustawowe – w tym omawiane przepisy dotyczące wniosku o zmianę granic gminy – mogą wskazywać na to, że określone akty lub czynności o charakterze procesowym są dokonywane przez radę gminy, a nie przez gminę; w tym ostatnim przypadku, nie ma miejsca na wątpliwości co do tego, do którego organu należy reprezentacja gminy na zewnątrz. Rozstrzygnięcie omawianej kwestii przy tym nie jest, należy zaznaczyć, przedmiotem ustalonej linii orzecznictwa odpowiednich organów władzy sądowniczej, które jednak – trzeba podkreślić – praktycznie nie dotyczy wprost przedmiotu niniejszej opinii, ale może znajdować w stosunku do niego odpowiednie zastosowanie. Kwestia ta znajduje się również, jak dotąd, poza bezpośrednim zainteresowaniem doktryny.

W pierwszej kolejności, należy zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowno-administracyjne odnoszące się do reprezentowania rady gminy w postępowaniach, w których rada ma niewątpliwą legitymację procesową: czynną (gdy zaskarża rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody albo regionalnej izby obrachunkowej) albo bierną (gdy przedmiotem skargi na podstawie art. 101 albo art. 101a ustawy o samorządzie gminnym jest, odpowiednio, uchwała rady gminy albo zaniechanie rady gminy). Orzecznictwo to jest bogate – i, jak była o tym mowa – niejednolite, choć wyraża ono w swojej znacznej większości określony kierunek interpretacyjny. Przede wszystkim należy tu wskazać na uchwałę NSA z dnia 13 listopada 2012 r. (I OPS 3/12 – orzeczenia są dostępne z CBOSA) – z

bardzo obszernym uzasadnieniem odwołującym się zarówno do orzecznictwa, jak i do doktryny – wskazującą, że radę gminy reprezentuje w takim przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w danej sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej (taki przypadek ewidentnie jednak nie występuje w przedmiotowej sprawie). Stanowisko o reprezentowaniu przez organ wykonawczy rady gminy, której uchwała została zaskarżona, NSA kontynuuje m.in. w postanowieniu z dnia 7 października 2014 r. (II GSK 2254/14); w postanowieniu z dnia 3 grudnia 2013 r. (II OSK 2886/13) NSA orzekł wprawdzie, że radę w postępowaniu sądownoadministracyjnym może reprezentować jej przewodniczący, ale tylko wtedy, gdy został wyraźnie umocowany do tego przez radę, co pośrednio nawiązuje do stanowiska wyrażonego przez NSA w postanowieniu z dnia 14 czerwca 2007 r. (II OSK 706/07), w którym uznano za prawnie dopuszczalne upoważnienie przez radę gminy jej przewodniczącego do reprezentowania w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego, ale jedynie w charakterze „*sui generis* pełnomocnika rady”.

Istotne znaczenie może mieć także wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r. (II OSK 1033/10), w którym wyraźnie wskazano, że jeżeli burmistrz został umocowany w uchwale rady gminy do podjęcia wszelkich działań zmierzających do wprowadzenia uchwały w życie, tylko on reprezentuje gminę we wszelkich sprawach związanych z tą uchwałą. Jednocześnie, godny uwagi jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. (III SA/Lu 1366/15) dotyczący postanowienia statutu przyznającego przewodniczącemu rady gminy kompetencje wykraczające poza to, co zapisano w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – w którym uznano niezgodność z prawem jakiegokolwiek statutowego wykroczenia poza dyspozycję.

To, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie można odnaleźć wypowiedzenia się w bezpośredniej materii przedmiotu niniejszej opinii, nie powinno wywoływać zdziwienia w sytuacji, w której skutkiem uchwały rady postanawiającej wystąpić z wnioskiem jest prowadzenie dalszej procedury, której zakończeniem jest rozstrzygnięcie (o ile jest pozytywne w stosunku do wniosku) zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów. Podmioty niezadowolone z rozstrzygnięcia Rady Ministrów (rady gmin, które wyraziły negatywną opinię w toku postępowania poprzedzającego wystąpienie z wnioskiem) mają bowiem – ze względu na to, że rozstrzygnięcie, choć ma w istocie charakter konkretny i indywidualny, jest dokonywane w formie rozporządzenia czyli aktu normatywnego - możliwość ze złożenia wniosku na niezgodność rozporządzenia z ustawą do Trybunału Konstytucyjnego; z prawa tego rady gmin korzystają, przed Trybunałem występując jednak na powołanych już szczególnych zasadach dotyczących ich reprezentacji. W rezultacie, orzecznictwo Trybunału dotyczące materii zmiany granic gmin, mające za przedmiot konkretne rozporządzenia Rady Ministrów, ale również przepisy wykonawcze (obecnie) do art. 4b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i same odpowiednie przepisy tej ustawy, jest obfite, ale – mimo to – nie ma w nim nawet prób bezpośredniego rozwiązywania kwestii stanowiącej przedmiot niniejszej opinii.

Wyjątek może jednak stanowić postanowienie z dnia 14 stycznia 2010 r. (Tw 29/09, OTK-B 2010 nr 1, poz. 6), które wprawdzie wprost dotyczy wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, ale może – tym bardziej ze względu na wskazany brak jasności co tego, co rozumie się przez wniosek rady gminy w tekście ustawy o samorządzie gminnym – być odpowiednio (ale tylko odpowiednio ze względu na wskazane brzmienie art. 57 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) stosowany wobec wniosku o zmianę granic gminy. Mianowicie, Trybunał Konstytucyjny przyjął dopuszczalność dwóch formuł wniosku: jako (wówczas kompletnego) załącznika do uchwały rady o wystąpieniu do Trybunału (i wtedy wniosek jest podpisywany przez przewodniczącego rady) i jako odrębnego dokumentu o tej samej treści co samego wniosku w uchwale rady, a zawierającego wszystkie inne konieczne elementy wskazane w ustawie; w postanowieniu tym rozróżnione również zostały czynności sporządzenia, podpisania i złożenia wniosku.

Powyższe stanowiska znajdują przy tym odzwierciedlenie w praktyce. I tak, zdarzają się zarówno przedmiotowe wnioski stanowiące załączniki do odpowiedniej uchwały rady i podpisane przez jej przewodniczącego (np. załącznik do uchwały Nr XXXI/363/2009 Rady Miejskiej w Koszalinie), jak i, sądzić można, że częściej, wnioski będące odrębnymi dokumentami, podpisywanymi przez organ wykonawczy umocowany, w tejże uchwale, do wykonania uchwały rady o wystąpieniu z wnioskiem co do obszarów wskazanych w uchwale (np. wniosek Prezydenta Rzeszowa w wykonaniu uchwały Nr XXIII/484/2016 Rady Miasta Rzeszowa, której sposób wysłownienia, co może być nie bez znaczenia, jest identyczny ze sposobem przyjętym w uchwale Rady Miasta Opola Nr XXIV/416/16 z dnia 24 marca 2016 r.); dodać trzeba, że Miasto Rzeszów ma szczególną praktykę w występowaniu z odpowiednimi wnioskami (i w znaczącym stopniu uzyskiwaniu pozytywnych dla siebie rozstrzygnięć Rady Ministrów, co świadczy o akceptowaniu w obrębie Rządu także formalnej strony wniosków), od wielu lat prowadząc politykę rozszerzania granic miasta.

Podkreślić, z jednej strony, należy, że w uchwale rady muszą być określone odpowiednie obszary, co wynika również z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2001 r. (U 1/01 – OTK 2001 nr 8, poz. 247) powołującego się na orzeczenie z dnia 27 listopada 2000 r. (U 30/00 – OTK 2000 nr 8, poz. 293). Z drugiej strony, stwierdzenie „postanawia się wystąpić” nie może być rozumiane inaczej niż jako oświadczenie woli o wystąpieniu czyli jako wniosek *sensu stricto*, a nie wyrażenie intencji wystąpienia – uchwała będąca wyrażeniem intencji, tak jak nie jest przewidziana w postępowaniu poprzedzającym złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, tak nie jest przewidziana w przedmiotowym postępowaniu.

\*

**W konkluzji, można zatem stwierdzić, iż - zważywszy brzmienie uchwały Rady Miasta Opole Nr XXIV/416/16 z dnia 24 marca 2016 r. i brzmienie wniosku tejże Rady z dnia 31 marca 2016 r., złożonego przez prawidłowo umocowanego do takiego złożenia Prezydenta Miasta Opole - akty te są, z punktu widzenia prawa formalnego w związku z**

**prawem ustrojowym, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a wobec tego w ich następstwie może i powinno toczyć się dalsze postępowanie w sprawie wnioskowanych zmian granic Miasta Opola – w którym rozstrzygnięcia merytorycznego dokona ostatecznie Rada Ministrów na zasadach i w trybie określonych w przepisach o samorządzie gminnym.**



prof. dr hab. Hubert Izdebski  
radca prawny, adwokat