

Uchwała Nr 313/XLIII/2017

Rady Miasta Ostrołęki

z dnia 7 kwietnia 2017 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446, ze zm.) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016r. poz. 718, ze zm.) Rada Miasta Ostrołęki uchwała, co następuje:

§ 1.

1. Rada Miasta Ostrołęki udziela odpowiedzi na skargę Gminy Rzekuń na uchwałę Rady Miasta Ostrołęki Nr 245/XXXVI/2016 z dnia 19 grudnia 2016r. w sprawie zmiany granic Miasta Ostrołęki oraz przeprowadzenia konsultacji, wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady Miasta
Ostrołęki**

Jerzy Grabowski

Załącznik do uchwały Nr 313/XLIII/2017
Rady Miasta Ostrołęki
z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Ostrołęka, dnia 7 kwietnia 2017 r.

Do

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Skarżący: Gmina Rzekuń

ul. Kościuszki 33

07-411 Rzekuń

Organ: Rada Miasta Ostrołęki

Pl. Bema 1

07-400 Ostrołęka

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016r. poz. 718, ze zm.) przekazuje się skargę Gminy Rzekuń z dnia 16 marca 2017r., doręczoną w dniu 17 marca 2017r., na uchwałę Rady Miasta Ostrołęki Nr 245/XXXVI/2016 z dnia 19 grudnia 2016r. w sprawie zmiany granic Miasta Ostrołęki oraz przeprowadzenia konsultacji i wnosi się o odrzucenie skargi.

Uzasadnienie

Gmina Rzekuń zaskarżyła wskazaną wyżej uchwałę rady miasta wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie „...Art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niczym nieuzasadnione wydzielenie części terytorium Gminy Rzekuń z całości powiązanej dotychczas więzami kulturowymi, gospodarczymi i społecznymi” oraz „art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4b ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r.o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016r, poz. 446) w ten sposób, że wyrażając

wolę zmiany granic Miasta Ostrołęki poprzez włączenie do obszaru Miasta Ostrołęki części obszaru Gminy Rzekuń, w tym sołectwa Nowa Wieś Wschodnia, sołectwa Goworki oraz sołectwa Ławy, Rada Miasta Ostrołęki, naruszyła interes prawny Gminy Rzekuń nie przedstawiając żadnych dokumentów, map oraz informacji potwierdzających zasadność podjętego przedsięwzięcia, czym naruszyła integralność Gminy Rzekuń jako wspólnoty samorządowej jej mieszkańców oraz odpowiedniego terytorium, a także prowadzi do pozbawienia Gminy Rzekuń części jej własności- mienia komunalnego, bez żadnego uzasadnienia”.

Zdaniem skarżącej gminy, „Rada Miasta Ostrołęki uchwałą nr 245/XXXVI/2016 naruszyła interes prawny Gminy Rzekuń jako wspólnoty samorządowej mieszkańców i terytorium przejawiający się zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zapewnieniu gminie terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Zmiana granic Gminy Rzekuń w sposób nie budzący wątpliwości wpłynie na możliwość realizacji przez nią ustawowych zadań publicznych, uzależnionych od poziomu dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Zmiana granic w sposób istotny zmieni dotychczasowy obszar Gminy Rzekuń, co spowoduje zerwanie dotychczasowych więzi społeczności lokalnej ukształtowanych przez dziesiątki lat, co również stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej- zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych określonych ustawami.”.

W ocenie skarżącej zaskarżona uchwała „...zmierzająca do odebrania Gminie Rzekuń części tego terytorium w sposób bezpośredni narusza prawo Gminy Rzekuń do istniejącego jej terytorium jako jednolitej części wspólnoty samorządowej, i to prawo gwarantowane ustawowo. Stanowi to wprost o tym, że przedmiotowa uchwała narusza konkretny interes prawny, czyli istnieje bezpośredni związek pomiędzy prawnie gwarantowaną sytuacją Gminy Rzekuń a Uchwałą Nr 245/XXXVI/2016 rady Miasta Ostrołęki...”.

Zdaniem Rady Miasta Ostrołęki skarga nie znajduje podstawy.

Skargę oparto o przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

W orzecznictwie i doktrynie kwestia legitymacji skargowej opartej na powyższej podstawie została dostatecznie wyjaśniona.

W wyroku z dnia 2 lutego 2016r. sygn. akt II OSK 1418/14 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż „Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie przyznaje legitymacji skargowej podmiotom, których interesy prawne lub uprawnienia są dopiero zagrożone naruszeniem w wyniku wejścia w życie postanowień aktu prawa miejscowego. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego, a zaskarżoną uchwałą musi istnieć w dacie wniesienia skargi, a nie w przyszłości, powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków.”.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2016r. sygn. akt II SA/GI 1418/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przyjął, iż „Interes prawny, którego istnienie umożliwia przyznanie legitymacji skargowej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., powinien bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu wnoszącego skargę. Oznacza to, że stronie skarżącej powinno przysługiwać konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym, bądź publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które najpóźniej w dniu wniesienia skargi zostało naruszone zaskarżonym aktem. Jak jednolicie przyjmuje się w judykaturze skarżący wnosząc skargę musi wykazać, że zaskarżona uchwała naruszając prawo jednocześnie negatywnie wpływa na jego sytuację prawną, np. pozbawia go pewnych uprawnień, czy też uniemożliwia ich realizację.”.

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2016r. sygn. akt IV SA/GI 120/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, iż „Naruszenie uprawniające do wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g. winno mieć charakter ingerencji w indywidualny interes prawny lub uprawnienia podmiotu i wywoływać skutki uzasadniające skorzystanie z możliwości zaskarżenia uchwały. Zatem skarżąca winna wykazać, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jej sferę prawnomaterialną, poprzez pozbawienie skarżącej pewnych uprawnień albo uniemożliwienie ich realizacji. Na skarżącej spoczywa więc nie tylko obowiązek wykazania się indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia.”.

W wyroku z dnia 30 września 2016r. sygn. akt II SA/GI 583/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, iż „1. W przeciwieństwie do postępowania

prowadzonego na podstawie k.p.a., w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. 2. Skarżący na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Legitymacja skargowa do zaskarżenia uchwał i zarządzeń wymaga bowiem wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia postanowieniami zaskarżanego aktu, a nie tylko interesu prawnego czy interesu faktycznego. Interes prawny skarżącego, o jakim traktuje art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę.”.

Należy zatem przyjąć, iż przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje legitymację skargową podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskazanymi aktami. Nie chodzi tu zatem o oddziaływanie na interes prawny czy uprawnienie, ale o stan dalej idący, polegający na takim oddziaływaniu, które powoduje jego naruszenie.

W ocenie Rady Miasta Ostrołęki skarżąca gmina nie wykazała w jaki sposób doszło do naruszenia jej interesu prawnego zaskarżoną uchwałą. Należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała jest jedynie swego rodzaju inicjatywą w sprawie zmiany granic miasta (wniosek rady gminy, o którym mowa w art. 4b ustawy o samorządzie gminnym, winien być poprzedzony przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami). Co oczywiste, uchwała ta nie zmienia granic skarżącej gminy, nie wpływa na sytuację prawną skarżącej. Jak wynika z jej treści wyrażono jedynie wolę przystąpienia do procedury zmiany granic miasta Ostrołęki i postanowiono o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami miasta w sprawie proponowanej zmiany granic.

Jak się wydaje umknęło uwadze skarżącej, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym decyzje w sprawie zmiany granic gminy podejmuje Rada Ministrów. W art. 4 ust. 3 tej ustawy określono kryteria, którymi powinna kierować się Rada Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia. To sama Rada Ministrów decyduje, czy opisane warunki zostały zachowane, wydając stosowne rozporządzenie. Może być ono wydane z urzędu bądź na wniosek rady gminy.

Ustawa (poza ogólnymi wskazówkami zawartymi w art. 4b) nie reguluje spraw związanych z treścią wniosku oraz trybu jego składania i rozpatrywania. Kwestie te zostały

unormowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001r. 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 2014r. poz. 310). Stosowne informacje oraz wymagane dokumenty, których nieprzedstawienie miałyby uzasadniać zarzut naruszenia wskazanych przez skarżącą przepisów, są bądź elementami tego wniosku bądź załącznikami do niego, nie zaś dokumentami niezbędnymi do przeprowadzenia konsultacji.

W doktrynie podnosi się, iż właściwość Rady Ministrów w tych sprawach wynika z faktu, że wbrew pozorom nie są to sprawy lokalne, lecz ogólnokrajowe, związane z podziałem terytorialnym państwa, *ergo* nienależące do zakresu działania gminy ustalonego w art.6 ustawy o samorządzie gminnym (Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV; LEX).

Warto odnotować, iż wskazane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym były wielokrotnie zaskarżane do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie dopatrywał się ich sprzeczności z przepisami Konstytucji (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz.47; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006r., U5/04, OTK-A 2006, nr 7,poz.80).

Mając powyższe na uwadze wnosi się jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) odpis odpowiedzi na skargę,
- 2) akta sprawy.