Wrocław, 3 kwietnia 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.82.5.2019.MC

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/44/19 Rady Gminy Miękinia z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o zmianie granic administracyjnych pomiędzy Gminą Środa Śląska a Gminą Miękinia w związku z uchwałą Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie „przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Środa Śląska a Gminą Miękinia oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta i gminy Środa Śląska".

Uzasadnienie

Rada Gminy Miękinia na sesji w dniu 28 lutego 2019 r. podjęła uchwałę Nr V/44/19 w sprawie wyrażenia opinii o zmianie granic administracyjnych pomiędzy Gminą Środa Śląska a Gminą Miękinia w związku z uchwałą Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie „przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Środa Śląska a Gminą Miękinia oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta i gminy Środa Śląska, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu poprzez platformę e-puap w dniu 4 marca 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wyżej wskazaną uchwałę Rada Gminy Miękinia podjęła na podstawie art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przywołany przepis stanowi podstawę prawną dla rady gminy, objętej wnioskiem rady innej gminy o wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany granic administracyjnych pomiędzy tymi gminami, do wyrażenia opinii o zmianie granic administracyjnych. W myśl tego przepisu, wydanie na wniosek rady gminy przez Radę Ministrów rozporządzenia o zmianie granic gmin wymaga 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.

Zawarta w kwestionowanej uchwale negatywna opinia Rady Gminy Miękinia w sprawie zmiany granic administracyjnych Gminy Miękinia została wyrażona w związku z uchwałą Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Środa Śląska a Gminą Miękinia oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta i gminy Środa Śląska.

W toku nadzorczego badania uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że z przesłanej dokumentacji nie wynika, że wyrażona w uchwale opinia została poprzedzona przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 6 marca 2019 r., zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Miękinia z zapytaniem czy Rada Gminy Miękinia przez wyrażeniem przedmiotowej opinii przeprowadziła konsultacje z mieszkańcami, zgodnie z dyspozycją art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi Wójt Gminy Miękinia pismem z dnia 11 marca 2019 r. wyjaśnił, że „…z uzasadnienia uchwały Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. wynika, że jest ona inspirowana uchwałą nr XXXVIII/366/18 Rady Gminy Miękinia z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych Gminy Miękinia i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. W domniemaniu Rady Gminy Miękinia ww. uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nawiązuje do uchwały Rady Gminy Miękinia i stanowi kontynuację sprawy o dokonanie zmiany granicy w tym samym zakresie ze strony Gminy Miękinia. Gmina Środa Śląska ze swojej strony wniosła dodatkowy element poszerzony o propozycje oddania w zamian ekwiwalentnych gruntów na jej rzecz. Wobec powyższego zaistniał problem w zakwalifikowaniu uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej przez Radę Gminy Miękini, czy potraktować sprawę jako nową procedurę, czy jako kontynuację istniejącej procedury wszczętej 31 stycznia 2018 r. przez Radę Gminy Miękinia. Tym bardziej trudno się odnieść w tej kwestii, a to w związku z faktem, że w dniu 5 lutego 2019 r.., pomimo upływu 3 miesięcznego terminu (9 maja 2018 r.) wpłynęła do Urzędu Gminy Miękinia uchwała Nr IV/43/19 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie opinii dotyczącej wniosku Rady Gminy Miękinia o zmianę granic administracyjnych gminy Miękinia nawiązująca do pierwotnej procedury wszczętej 31 stycznia 2018 r. Rada Gminy Miękinia zakładając, że uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. stanowi odpowiedź na uchwałę Rady Gminy Miękinia oraz jedną procedurę stwierdziła, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, zgodnie z dyspozycją art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym został już spełniony”.

Odnosząc się do wyżej cytowanych wyjaśnień, Organ Nadzoru stwierdza, że nie może ich uwzględnić. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, błędne jest bowiem założenie, że uchwała Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych pomiędzy Gminą Środa Śląska a Gminą Miękinia oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta i gminy Środa Śląska stanowi odpowiedź na uchwałę Rady Gminy Miękinia z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych Gminy Miękinia i przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, a tym samym stanowi kontynuację procedury wszczętej uchwałą Rady Gminy Miękinia. Uchwała Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. stanowi, w opinii Organu Nadzoru, rozpoczęcie nowej procedury w sprawie zmiany granic.

Po pierwsze, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują sytuacji, w której gmina objęta wnioskiem o zmianę jej granic, w odpowiedzi na uchwałę gminy w sprawie przystąpienia do procedury zmiany granic administracyjnych (gmina wnioskująca), podejmuje własną uchwałę o przystąpieniu do procedury zmiany granic. W myśl art. 4b ustawy o samorządzie gminnym gmina objęta wnioskiem jest zobligowana jedynie do wyrażenia opinii w formie uchwały jej organu stanowiącego, poprzedzonej przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami. Zgodnie z art. 4b ust. 2 w związku z art. 4a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli przedmiotowa opinia nie zostanie wyrażona w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. W rozpatrywanym przypadku Gmina Środa Śląska nie wyraziła w ustawowym terminie opinii (została ona wyrażona z przekroczeniem terminu).

Po drugie, należy wskazać, że propozycja Gminy Środa Śląska co do zmiany granic nie jest tożsama z propozycją Gminy Miękinia w tej kwestii. Wyrażona w uchwale Nr XXXVIII/366/18 Rady Gminy Miękinia z dnia 31 stycznia 2018 r. propozycja zmiany granic sprowadza się do włączenia w skład Gminy Miękinia części terenów z sąsiednich Gmin Brzeg Dolny (część obrębu geodezyjnego Pysząca) i Środa Śląska (część obrębu geodezyjnego Kobylniki i część obrębu geodezyjnego Juszczyn). Natomiast Rada Miejska w Środzie Śląskiej w uchwale Nr II/14/18 z dnia 29 listopada 2019 r. proponuje zmianę granic administracyjnych polegającą z jednej strony na włączeniu w granice administracyjne Gminy Środa Śląska obszaru obejmującego część działek w Gminie Miękinia (obręb ewidencyjny Kadłub i Zabór Wielki), a z drugiej strony na wyłączeniu z granic administracyjnych Gminy Środa Śląska obszaru obejmującego część działek w obrębie ewidencyjnym Juszczyn i Kobylniki i włączeniu go do granic administracyjnych Gminy Miękinia.

Przyjmując więc, że uchwała Nr II/14/18 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 listopada 2018 r. stanowi rozpoczęcie nowej procedury w sprawie zmiany granic. Rada Gminy Miękinia zobowiązana była w myśl art. 4b ust. 1 pkt 2 uchwały do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, przed podjęciem uchwały w sprawie wyrażenia opinii o zmianie granic administracyjnych (tym bardziej że propozycja Gminy Środa Śląska, w przeciwieństwie do propozycji Gminy Miękinia, przewiduje nie tylko włączenie

określonych terenów w granice administracyjne Gminy Miękinia, ale też przewiduje ekwiwalentne wyłączenie określonych terenów z jej granic administracyjnych).

O roli jaką pełnią konsultacje społeczne w procedurze zmiany granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2012 r. (I OSK 2299/11) wskazując, że „Wynik konsultacji, zwłaszcza w postępowaniu wszczynanym na wniosek zainteresowanej gminy, ma znaczenie nie tylko polityczne, ale i prawne - konsultacje są bowiem nieodzowną przesłanką zmian. Wyniki konsultacji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich "własnych" gmin, ale także stosunek do spornego terytorium. Trybunał Konstytucyjny wskazał, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 8 kwietnia 2003 r. sygn. K 1/03 (OTK-A 2003 r. Nr 4, poz. 32), że w sprawie spornej między gminami, wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie znaczy to jednak, że wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia wniosku gminy inicjującej postępowanie”.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak