



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/310/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami w przedmiocie wstąpienia przez Gminę Czeladź do Związku Metropolitalnego w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 października 2015r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015r. poz. 1890), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi postanowiła o przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami w sprawie wstąpienia gminy Czeladź do Związku Metropolitalnego utworzonego na terenie województwa śląskiego na podstawie przepisów ustawy o związkach metropolitalnych (§ 1 ust. 1 uchwały). Konsultacje mają polegać na uzyskaniu od mieszkańców Gminy odpowiedzi na pytanie: „Czy jest Pani/Pan za wstąpieniem gminy Czeladź do Związku Metropolitalnego?” (§ 1 ust. 2 uchwały). Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano m.in. przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o związkach metropolitalnych.

W ocenie organu nadzoru przeprowadzenie konsultacji na tej podstawie prawnej wymaga wcześniejszego wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, ustalającego granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych. Dopiero po wydaniu takiego rozporządzenia będzie istniała podstawa prawna do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gmin dla potrzeb wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia na danym obszarze metropolitalnym związku metropolitalnego i nadania mu nazwy (por. art. 7 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Treść art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, iż:

"1. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

- 1) ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych;*
- 2) tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy."*

Z kolei przepisy art. 7 ustawy przewidują, iż:

1. "Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, wymaga zasięgnięcia opinii:

- 1) rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami;*

2) rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego;

3) sejmiku województwa;

4) wojewody.

2. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

3. W przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o przeprowadzenie konsultacji, wymóg przeprowadzenia konsultacji uznaje się za spełniony.

4. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, wymaga pozytywnej opinii:

1) rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego;

2) rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego;

3) rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego."

Zatem przy tworzeniu związku metropolitalnego winna być zachowana następująca kolejność działań: wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia ustalającego granicę danego obszaru metropolitalnego, wystąpienie przez Radę Ministrów do podmiotów wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o wyrażenie opinii, a w przypadku rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego o wyrażenie opinii i przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego i nadania mu nazwy (przy spełnieniu warunku z art. 7 ust. 4 ustawy).

Jako, że fakt niewydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy obejmującego obszar administracyjny gminy Czeladź jest powszechnie znany, mając na uwadze powyższe, podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy było, zdaniem organu nadzoru, przedwczesne, a tym samym niedopuszczalne. Na marginesie już tylko dodać należy, iż organ nadzoru z urzędu posiada wiedzę, iż Rada Ministrów nie wystąpiła do Rady Gminy Czeladź o wyrażenie opinii i przeprowadzenie konsultacji w sprawie utworzenia związku metropolitalnego obejmującego obszar gminy Czeladź.

Stąd też stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIII/310/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 marca 2016 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż pytanie konsultacyjne zostało sformułowane w sposób nieprawidłowy i wprowadzający w błąd uczestników konsultacji. Pytanie dotyczy bowiem stanowiska w sprawie przystąpienia gminy do nieistniejącego podmiotu, jakim jest „Związek Metropolitalny”. Uczestnicy konsultacji, mając na uwadze wskazane wyżej zastrzeżenia, zmuszeni zostali do zajęcia stanowiska, mimo braku podstawowych informacji dotyczących tego zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego, jak choćby jego granic. Konstrukcja pytania sugeruje, że Związek Metropolitalny już istnieje, a Gmina Czeladź rozważa przystąpienie do niego. Taki sposób formułowania pytania sprawia, iż zasady i tryb konsultacji zostały sformułowane w sposób nieprawidłowy, a tym samym naruszają art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w

związku z art. 2 Konstytucji RP. Przepisy uchwały nie określają bowiem poprawnie istotnego elementu procedury konsultacyjnej, jakim jest przedmiot konsultacji.

Ponadto zauważyć należy, iż w § 2 ust. 1 uchwały Rada wskazała, że „Uprawnieni do udziału w konsultacjach są wszyscy mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze Gminy Czeladź”. W ocenie organu nadzoru, kompetencja do ustalania kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach nie mieści się w granicach delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i narusza konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Pogląd powyższy znajduje oparcie w judykaturze. Jak podkreślił NSA, w wyroku z dnia 8 grudnia 2011r., (sygn. akt II OSK 1562/11, e - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), gmina nie może ograniczać kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Już tylko na marginesie zauważyć należy, iż w polskim systemie prawnym nie jest znane „czynne prawo wyborcze gminy.”

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXIII/310/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami w przedmiocie wstąpienia przez Gminę Czeladź do Związku Metropolitalnego z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- 2) a/a