



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.632.2022

Katowice, dnia 29 czerwca 2022 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/1064/22 Rady Miasta Katowice z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2022-2030 – w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym i z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 172), dalej jako „ustawa” w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U z 2019 r. poz. 1461 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2022 roku Rada Miasta w Katowicach uchwałą Nr XLVIII/1064/22 przyjęła Strategię mieszkalnictwa Miasta Katowice na lata 2022-2030, stanowiącą załącznik do uchwały.

Strategia mieszkalnictwa Miasta Katowice na lata 2022-2030 reguluje następujące zagadnienia:

1. Polityka mieszkaniowa państwa.
2. Zadania gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej, w tym:
 - akty prawa powszechnie obowiązującego,
 - krajowe dokumenty strategiczne,
 - gminne dokumenty strategiczne i wdrożeniowe);
3. Diagnoza sytuacji mieszkaniowej w Katowicach, w tym:
 - dochody miasta Katowice związane z mieszkalnictwem,
 - wydatki miasta Katowice związane z mieszkalnictwem,

- wydatki miasta Katowice związane z utrzymaniem komunalnego zasobu mieszkaniowego,
- wydatki miasta Katowice na wypłaty dodatków mieszkaniowych,
- wydatki miasta Katowice związane z zadaniami rozwojowymi,
- działalność gminy związana z tworzeniem warunków dla rozwoju rynku mieszkaniowego,
- ocena ilościowa i jakościowa zasobów mieszkaniowych w Katowicach,
- zasoby mieszkaniowe ogółem,
- zasób mieszkaniowy będący w dyspozycji miasta Katowice,
- zasób Katowickiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.,
- analiza rynku nieruchomości mieszkaniowych w Katowicach,
- budownictwo mieszkaniowe, analiza porównawcza cen nieruchomości w Katowicach,
- szacunek potrzeb mieszkaniowych, szacunek potrzeb mieszkaniowych ogółem,
- szacunek potrzeb mieszkaniowych w zasobie mieszkaniowym Katowic,

4. Bilans strategiczny.

5. Analiza SWOT.

6. Wizja rozwoju mieszkalnictwa w Katowicach.

7. Strategiczne cele mieszkaniowe, w tym:

- wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego,
- racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym miasta Katowice,
- podwyższenie jakości zamieszkania, w szczególności rewitalizacja centrum miasta Katowice.

8. Źródła finansowania zadań związanych z mieszkalnictwem.

9. System wdrażania i monitorowania strategii mieszkaniowej.

Przepisem § 3 uchwały Rada Miasta Katowice przewidziała, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2022 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru jednak nie znajduje uzasadnienia w przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisach art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym: do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych, natomiast w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1) i gminnego budownictwa mieszkaniowego (pkt 7). Przepisy te stanowią regulacje prawa ustrojowego (i zarazem mają charakter organizacyjny - ponieważ ustalają zakres działania organów gminy), określają w sposób ogólny zadania publiczne, których wykonywanie powierzono samorządowi gminnemu i odsyłają do innych ustaw w zakresie podstaw do podejmowania uchwał. Należy zatem stwierdzić, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym jest ogólną normą kompetencyjną upoważniającą radę gminy do uchwalenia programów rozumianych jako plany rozwojowe o charakterze ogólnym, obejmujące w swej treści jedynie pewne założenia co do danego przedsięwzięcia. Unormowania uchwały programowej nie powinny ani ograniczać swobody decyzyjnej organu wykonawczego ani też wpływać na zakres praw i obowiązków jakichkolwiek podmiotów zewnętrznych. Z całą pewnością uchwały podejmowane na ww. podstawie prawnej nie mogą zawierać żadnych regulacji, w których rada wydaje polecenie dotyczące konkretnego działania lub postępowania, którego podjęcie wymagane jest od organu wykonawczego gminy lub innych podmiotów zewnętrznych.

Należy stwierdzić, że podejmowanie wszelkich działań o charakterze niewładczym mieści się w zakresie zadań organów jednostki samorządu terytorialnego.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych utrwalonego wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszącymi się do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego wynika, że jeżeli uchwała nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani innym prawnym aktem indywidualnym, którym rada ingerowałaby w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy organu wykonawczego gminy lub jakiegokolwiek instytucji mu podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych, to nie musi być oparta na normie prawa materialnego (zob. wyroki z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 297/17, LEX nr 2442347 i z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, LEX nr 2371162). W przypadku bowiem działań niewładczych, np. mających formę apelu, odezwy, czy też programu, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, normy zawarte w uchwale nie narzucają jej adresatom ani konkretnych obowiązków ani konkretnego zachowania. Istotą takich uchwał zatem jest to, że mogą zawierać jedynie pewne wytyczne dla nich, zalecające określony sposób ich postępowania w danym zakresie – jednakże ostateczny wybór konkretnego zachowania się i działania pozostawiają adresatom uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 972/21 publikowany w CBOSA).

Jeśli jednak działania te wykraczają poza ramy działalności społeczno-organizatorskiej (mogą być egzekwowane z zastosowaniem przymusu państwowego), to jest wymagane, aby rada gminy miała zawsze wyraźne upoważnienie ustawowe do ich podjęcia.

Kwestionowana uchwała, została podjęta w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, a więc w oparciu o przepis uprawniający radę gminy do uchwalenia aktów o charakterze programowym pozbawionych przepisów stanowiących o konkretnych działaniach dla innych podmiotów, w tym dla organu wykonawczego i podmiotów zewnętrznych.

Tymczasem Rada Miasta Katowice, wbrew powyższej zasadzie i nie mając do tego stosownego upoważnienia, podjęła Strategię Mieszkalnictwa Miasta Katowice na lata 2022 – 2030, zawierająca w swej treści konkretne regulacje prawne, które nie tylko wytyczają określone kierunki działania, ale i określają konkretny sposób realizacji tych działań przez zobowiązane do tego

podmioty. I tak np. w rozdziale 7 zatytułowanym: „Strategiczne cele mieszkaniowe” Rada Miasta Katowice wskazała na konkretne kierunki działań w zakresie:

- wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego,
- racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Katowice,
- podwyższenia jakości zamieszkania, w szczególności rewitalizacja centrum miasta Katowice.

W ramach tych działań przewidziano między innymi:

- porządkowanie i racjonalne wykorzystanie terenów, w tym dokonywanie scaleń i wtórnego podziału geodezyjnego terenów, a także wspieranie przekształceń własnościowych rozdrobnionych działek poprzez inicjowanie scaleń,
- ustalenie i realizacja planu sprzedaży gruntów pod różne typy zabudowy,
- uzbrajanie terenów w niezbędną infrastrukturę techniczną i uzupełnianie infrastruktury technicznej na terenach zabudowanych,
- przygotowanie terenów pod drogi i wyposażanie w infrastrukturę komunikacyjną terenów pod drogi,
- wykorzystanie możliwości przejęcia nieruchomości od osób fizycznych i prawnych mających zaległości finansowe wobec miasta oraz Skarbu Państwa;
- zbywanie nieruchomości gruntowych niezabudowanych z przeznaczeniem pod budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne,
- promowanie terenów inwestycyjnych z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe poprzez:
 - udostępnienie informacji w Urzędzie Miasta Katowice,
 - prezentowanie oferty na targach nieruchomości,
 - zamieszczanie informacji w prasie,
 - zamieszczanie informacji w internetowych środkach komunikacji
- proponowanie najemcom lokali w zasobie mieszkaniowym miasta, którzy są zainteresowani podwyższeniem standardu zamieszkania możliwość najmu lokalu w zasobie mieszkaniowym KTBS Sp. z o.o.,
- sprzedaż lokali mieszkalnych w latach 2022-2030 na poziomie 200-300 lokali rocznie,
- realizacja wskazanej w uchwale polityki czynszowej;
- przeprowadzenie konkretnie wskazanych remontów i modernizacji lokali mieszkalnych;
- regulowanie stanów prawnych i własnościowych nieruchomości;
- odtwarzanie dokumentacji technicznej nieruchomości zabudowanych,
- sporządzanie świadectw charakterystyki energetycznej dla budynków i lokali mieszkalnych,
- korzystanie z programów finansowania działań przeciwdziałania zmianom klimatu;
- monitorowania wskaźników realizacji Strategii i składanie rocznego sprawozdania Radzie Miasta z wykonania założeń przyjętej Strategii.

Jako jednostki realizujące te działania z kolei Rada Miasta wskazała konkretne Wydziały Urzędu Miasta, takie jak: Wydział Geodezji Urzędu Miasta, Wydział Gospodarki Mieniem Urzędu Miasta, Wydział Planowania Przestrzennego i Urbanistyki Urzędu Miasta, Wydział Rozwoju Miasta Urzędu Miasta, Wydział Promocji Urzędu Miasta, Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta, Wydział Budynków i Dróg Urzędu Miasta, Wydział Obsługi Inwestorów Urzędu Miasta, Wydział Gospodarki Mieniem Urzędu Miasta, Wydział Polityki Społecznej, Wydział Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta i Komunalny Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach.

Rada Miasta zatem nie tylko określiła działania, jakie mają zostać podjęte przez Miasto Katowice, przekraczając tym samym zakres udzielonego jej upoważnienia art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, ale i - wskazując w załączniku do uchwały konkretne Wydziały Urzędu Miasta realizujące zadania przewidziane w przedmiotowej Strategii Mieszkalnictwa - wkroczyła w sferę uprawnień Prezydenta Miasta Katowice, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Wskazać bowiem należy, iż stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały i powierzenie jej wykonania Prezydentowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Prezydent Miasta określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby (Wydziały Urzędu) odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem to Prezydent Miasta Katowice jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania uchwały w zakresie zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miasta bez stosownego do tego upoważnienia, wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym.

Dodatkowo jako jednostkę realizującą Strategię Mieszkalnictwa oraz zobowiązaną do podejmowania działań określonych uchwałą, Rada Miasta wskazała Katowickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. Tymczasem spółka prawa handlowego (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), nawet gdyby była ze 100% udziałem danej gminy, jest podmiotem zewnętrznym wobec organu stanowiącego gminy. Bezpośrednia kontrola spółek odbywa się na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej oraz kodeksie spółek handlowych i dokonywana jest przez stosowne organy spółek. Żadne z unormowań zawartych w tych regulacjach prawnych nie przewidują natomiast posiadania przez organ stanowiący gminy samodzielnej pozycji organu zwierzchniego w stosunku do spółek kapitałowych tworzonych lub współtworzonych przez gminę. Tym samym nie ma podstaw normatywnych do uznawania, że Rada Miasta Katowice może w bezpośredni sposób nakładać na spółkę, jakiegokolwiek zadania czy obowiązki.

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Katowice w istotny sposób naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 6 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym, przekraczając upoważnienie ustawowe określone w tym przepisie.

Niezależnie od powyższego w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała reguluje materię właściwą dla uchwały podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 2 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;

- 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;
- 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Należy jednak uznać, że w zakresie przedmiotowym art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte. To oznacza, że program może zawierać i inne elementy, pod warunkiem, że mieszczą się one w zakresie prognozy gospodarowania lokalami mieszkalnymi gminy.

Tym samym należy uznać, że uchwała w sprawie Strategii mieszkalnictwa Miasta Katowice swą treścią normatywną wypełnia delegację ustawową wynikającą z art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy. W szczególności zaś w zakresie:

- prognozy wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta Katowice określonej w rozdziale 4 i 7 Strategii – będącej wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy,
- strategicznych celów mieszkaniowych określonych w rozdziale 7 Strategii – będących wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy,
- planowanej sprzedaży lokali mieszkalnych (tzw. racjonalnej prywatyzacji zasobu mieszkaniowego gminy) określonej w rozdziale 7 Strategii – będącej wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 3 i 8 ustawy,
- polityki czynszowej umożliwiającej racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym określonej w rozdziale 7 Strategii (w tym zasady podwyższania i obniżania stawek czynszu) – będącej wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- planu remontów, modernizacji zasobu mieszkaniowego oraz termomodernizacji budynków określonego w rozdziale 7.3 Strategii – będącej wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy,
- planu regulowania stanów prawnych i własnościowych nieruchomości - określonego w rozdziale 7 Strategii – będącego wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy,
- źródeł finansowania zadań związanych z mieszkalnictwem - określonych w rozdziale 8 Strategii – będących wyrazem realizacji upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Dokonując analizy merytorycznej treści uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała dotycząca tego rodzaju spraw mieści się w kategorii aktów normujących programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym, co oznacza, że podstawą dla jej podjęcia powinien być art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Organ nadzoru zwraca jednak uwagę na fakt, że przepis ten stanowi ustawowe upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Warunkiem natomiast wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprowadzając obowiązek publikacji aktu

w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego. Na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie przewiduje uzależnienia jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym. Przepisem § 3 uchwały Rada Miasta Katowice przewidziała, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Tym samym, Rada określiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. W konsekwencji zatem nawet, jeśliby uznać, że kwestionowana uchwała znajduje swe oparcie w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, to brak jej urzędowej promulgacji dyskwalifikuje ją jako akt prawa miejscowego i akt zgodny z prawem.

W podsumowaniu należy zatem stwierdzić, że Rada Miasta Katowice, ustanawiając Strategię Mieszkalnictwa na lata 2022 – 2025, wykroczyła poza ramy swoich kompetencji określonych w art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, jednocześnie uregulowała w niej materię właściwą dla uchwały programowej – jednakże, wobec braku właściwego ogłoszenia tej uchwały, nie może korzystać ona z przymiotu legalności.

Wreszcie należy wskazać, że na terenie Miasta Katowice obowiązuje uchwała Nr XLI/916/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021-2025 (Dz. Urz. Woj. Ślą 2021.7780). W konsekwencji więc dwie uchwały - zakwestionowana przez organ nadzoru oraz uchwała Nr XLI/916/21 - regulują ten sam zakres zagadnienia, mimo że podlegają całkowicie odrębnym reżimom prawnym. Zatem jako niedopuszczalne należało uznać powielanie w uchwale podjętej w trybie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym postanowień podlegających regulacjom uchwały już obowiązującej, dodatkowo stanowiącej akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru nie jest przeciwny ustanawianiu Strategii mieszkalnictwa Miasta Katowice, niemniej uznaje, że działania organów gminy, także i w tym zakresie, powinny być podejmowane w granicach i na podstawie obowiązującego prawa.

Istotne naruszenie prawa to takie, którego skutki nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawa. Do takich naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzać kompetencji w drodze analogii - tak orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 244/11.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminnym sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała uchwała Nr XLVIII/1064/22 Rady Miasta Katowice z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2022-2030 istotnie narusza prawo, to jest: art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym i art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 Konstytucji RP, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego