

UCHWAŁA Nr VI/58/2011  
RADY MIEJSKIEJ W KOSZALINIE  
z dnia 10 lutego 2011r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Prezydenta Miasta Koszalina.

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071, z 2001r. Nr 49, poz. 509, z 2002r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387, z 2003r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660, z 2004r. Nr 162, poz. 1692, z 2005r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524, z 2008r. Nr 229, poz. 1539, z 2009r. Nr 195, poz. 1501, Nr 216, poz. 1676, z 2010r. Nr 40, poz. 230 i Nr 182, poz. 1228) oraz § 66 ust. 2 Uchwały Nr V/44/2003 z dnia 20 lutego 2003 r. Rady Miejskiej w Koszalinie Statut Miasta Koszalina (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2003 r. Nr 25, poz. 347, z 2005 r., Nr 66, poz. 1458; Nr 66, poz. 1459, z 2007 r. Nr 40, poz. 579, Nr 113, poz. 1963), Rada Miejska w Koszalinie, po uprzednim zbadaniu skargi przez Komisję Rewizyjną uchwala, co następuje:

§ 1. Uznać za bezzasadną skargę Pani (...) z 3 września 2010r. na działalność Prezydenta Miasta Koszalina

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej

Władysław Husejko

## Uzasadnienie

Pani (...), zwana w dalszej części uzasadnienia SKARŻĄCA, złożyła skargę na Prezydenta Miasta Koszalina w dniu 3 września 2010r., zarzucając, iż Prezydent Miasta odmówił sprzedaży mieszkania komunalnego, znajdującego się w Koszalinie przy ulicy (...), zwanego w dalszej części uzasadnienia Mieszkaniem Komunalnym oraz nie załatwił przedmiotowej sprawy w terminie.

Prezydent Miasta Koszalina w odpowiedzi na skargę poinformował min., co następuje:

Odpowiadając na pismo SKARŻĄCEJ wniesione do Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Koszalinie w dniu 3 września 2010 r. jako skarga na działanie Prezydenta Miasta Koszalina dotycząca odmowy sprzedaży lokalu mieszkalnego położonego w Koszalinie przy ul. (...), wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Miasto Koszalin informuję, że gospodarka nieruchomościami, w tym sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych, prowadzona jest na podstawie:

- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.),
- uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie Nr XXV/276/08 z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali stanowiących własność Gminy Miasto Koszalin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2008 r., Nr 70, poz. 1552), zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Koszalinie Nr LIV/647/10 z dnia 24 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2010 r., Nr 76, poz. 1408).

1. SKARŻĄCA jest najemcą lokalu mieszkalnego położonego przy ul. (...) o powierzchni 44.20 m<sup>2</sup>. W lokalu zameldowany jest wnuk SKARŻĄCEJ urodzony w 1985 r., który do grudnia 2003 r. był zameldowany w miejscowości Parnowo. SKARŻĄCA zameldowała wnuka w przedmiotowym lokalu mieszkalnym, po to aby uzyskać większą bonifikatę przy wykupie mieszkania.

SKARŻĄCA w złożonym piśmie oświadczyła, że pomaga wnukowi w stabilizacji życiowej poza Koszalinem, a nadto oświadczyła ustnie, że chce wykupić lokal po to, by następnie podarować go wnukowi.

Biorąc pod uwagę ceny lokali położonych w Koszalinie można przyjąć, że wartość ww. lokalu wyniosłaby ok. 155 000.00 zł. Po udzieleniu bonifikat w wysokości 90 % i 50 % cena sprzedaży wyniosłaby ok. 21 400.00 zł, przy założeniu, że wnukowi SKARŻĄCEJ nie przysługuje dodatkowa powierzchnia mieszkalna z uwagi na chorobę. Miasto udzieliłoby zatem bonifikaty w wysokości ok. 133 600.00 zł robiąc tym samym darowiznę w tej wysokości na rzecz wnuka SKARŻĄCEJ, do czego nie ma podstaw prawnych. Wyposażenie bliskich w majątek nie może odbywać się z naruszeniem prawa (fikcyjne zameldowanie) kosztem majątku gminnego będącego naszym wspólnym dobrem.

Wyprowadzanie lokali z majątku gminy w takich przypadkach byłoby przejawem prowadzenia nieracjonalnej i niegospodarnej polityki przez Prezydenta Miasta Koszalina.

2. Prowadzona dotychczas polityka prywatyzacji lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Miasto Koszalin jest nieefektywna, mało racjonalna, niecelowa, nieskorelowana z zasadami gospodarki rynkowej, powodująca "wyprzedaż" majątku gminnego oraz nie dająca zadowalających efektów finansowych. Dochody ze sprzedaży lokali są niewystarczające na budowę nowych budynków komunalnych lub remont zaniedbanej, często zdewastowanej substancji mieszkaniowej. Sprzedaż lokali nie powoduje ponadto wychodzenia Gminy ze wspólnot mieszkaniowych, co jest zjawiskiem niekorzystnym dla budżetu Miasta.

Dochody z bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych z uwzględnieniem bonifikat za ostatnie lata kształtują się następująco:

- 2008 r. – sprzedano 225 lokali , uzyskano dochód w wysokości 3 131 335 zł, udzielono bonifikat w wysokości 28 572 288 zł.,

- 2009 r. - sprzedano 126 lokali, uzyskano dochód w wysokości 2 263 640 zł, udzielono bonifikat w wysokości 15 669 244 zł,
- I półrocze 2010 r. - sprzedano 75 lokali, uzyskano dochód w wysokości 1 476 649 zł, udzielono bonifikat w wysokości 9 225 507 zł.

Aktualnie Miasto Koszalin odzyskuje rocznie ok. 130 lokali. Do połowy 2010 r. sprzedano ok. 6775 lokali mieszkalnych. W gminnym zasobie mieszkaniowym pozostało ok. 5580 lokali.

Potrzeby mieszkaniowe Miasta na 2010 r. to ok. 870 mieszkań, z czego 660 to zapotrzebowanie na lokale socjalne, 210 na lokale docelowe i do remontu.

Zapotrzebowanie na lokale mieszkalne wzrasta corocznie o około 100 lokali.

Dla unaocznienia nieefektywności dotychczas prowadzonej polityki prywatyzacji wskazuję na koszt budowy nowych budynków komunalnych:

#### I. Mieszkania komunalne przy ul. Lechickiej w Koszalinie

- Liczba lokali mieszkalnych – 33 mieszkania
- Koszt całkowity inwestycji na podstawie kosztorysów ofertowych, podpisanych umów oraz planowanych do podpisania umów wynosi 2 955 011,23 zł.

#### II. Mieszkania komunalne przy ul. Heleny Modrzejewskiej – Gnieźnieńska w Koszalinie

- Liczba lokali mieszkalnych – 51 mieszkań
- Koszt całkowity inwestycji na podstawie kosztorysów ofertowych, podpisanych umów oraz planowanych do podpisania umów wynosi 4 283 972,42 zł.,

3. Władze Miasta winny prowadzić prywatyzację selektywną, której zadaniem będzie wytypowanie w mieście grupy budynków do całkowitego sprywatyzowania lokali poprzez ich sprzedaż. Pozwoli to stworzyć "żelazny zasób mieszkaniowy".

Dotychczas w Koszalinie preferowano prywatyzację rozproszoną polegającą na sprzedaży lokali w każdym budynku i na rzecz każdego wnioskodawcy będącego najemcą lokalu.

Ideą budownictwa komunalnego winno być zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U.64.16.92 ze zm.) do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Lokale mieszkalne, którymi dysponuje gmina, mają dawać dach nad głową uboższej części społeczeństwa - osobom, które nie mają własnych mieszkań albo nie stać ich na wynajem lokalu od prywatnego właściciela lub zaciągnięcie kredytu na jego zakup.

Prowadzona przez władze Miasta polityka prywatyzacji nie powinna utrudniać realizacji ustawowych zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz powinna dawać lepsze efekty w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Koszalin.

Należy wyznaczyć jednoznaczne cele, jakie Miasto ma osiągnąć prowadząc sprzedaż mieszkań.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy opracować nowe zasady prywatyzacji gminnego zasobu mieszkaniowego, które pozwolą przerwać niekontrolowany i nieefektywny proces prywatyzacji.

4. Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Prezydent Miasta jako organ wykonawczy działający za jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązany jest do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Prowadzenie prawidłowej gospodarki oznacza podejmowanie czynności faktycznych i prawnych pozostających w zgodzie z wymogami wynikającymi z przepisów szczególnych, a także z przepisów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są powszechnie obowiązującym źródłem prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. „Gmina jak każdy właściciel, może swobodnie korzystać z przedmiotu swojej własności i równie swobodnie nim rozporządzać. Mienie komunalne jest mieniem publicznym, które służyć ma zaspokojeniu potrzeb wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Stąd też zróżnicowanie dostępności poszczególnych grup członków wspólnoty do

tego mienia nie może być całkowicie dowolne.” (patrz uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2005 r., sygn. akt I OSK 193/05)

Zgodność z zasadą prawidłowej gospodarki wymaga również aby władza samorządowa, podejmując decyzje, poprzedziła je sumienną analizą opłacalności ekonomicznej. Względy społeczne nie mogą przeważać nad rachunkiem wymiernych kosztów i zysków.

Gminy nie mają obowiązku sprzedaży mieszkań z zasobów komunalnych.

Prawo pierwszeństwa przyznane najemcom na mocy art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami działa dopiero wtedy, gdy zapadnie decyzja Prezydenta Miasta o przeznaczeniu określonych lokali mieszkalnych do sprzedaży.

Pierwszeństwo samo z siebie nie jest źródłem powstania roszczenia.

Obowiązujące prawo nikomu nie gwarantuje wykupu najmowanego lokalu. To właściciel w tym przypadku gmina decyduje, co jest racjonalne, gospodarne, co można sprzedać, a sprzedaż czego byłaby naruszeniem zasad racjonalności i gospodarności. Umowa najmu jest tytułem prawnym do zamieszkiwania w lokalu, ale nikomu nie gwarantuje wykupu tego lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, nie powoduje też roszczenia najemcy w stosunku do właściciela o sprzedaż.

Odmowa sprzedaży lokalu nie pozbawia SKARŻĄCEJ prawa do zamieszkiwania w lokalu dożywotnio. Gwarantuje to ustawa oraz umowa na czas nieograniczony. Potrzeby mieszkaniowe najemcy pozostają zatem zaspokojone.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. (P16/08) stwierdził, że nie można zrealizować zasady sprawiedliwości społecznej w oderwaniu od reguł konstytucyjnych. Reguła płynąca z art. 75 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy powinien mieć mieszkanie (mieć gdzie mieszkać), jednakże ten przepis, niemający roszczeniowego charakteru ani wobec władzy publicznej ani wobec jakiegokolwiek podmiotu dysponującego poszukiwanym dobrem (mieszkaniami) nie gwarantuje, że każdy powinien zajmować lokal jako właściciel mieszkania. Wyrażenie „własne mieszkanie” zawarte art. 75 ust. 1 Konstytucji należy bowiem rozumieć szeroko, nie tylko jako lokal mieszkalny stanowiący przedmiot odrębnej własności, lecz także jako każde inne uprawnienie do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, cechujące się trwałością w czasie i adekwatną ochroną prawną (uzasadnienie do wyroku jw.).

5. Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Koszalin na lata 2007-2011 przyjęty Uchwałą Nr XVIII/178/2007 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 20 grudnia 2007 r. oraz "Strategia mieszkaniowa dla Miasta Koszalina na lata 2008-2015" przyjęta Uchwałą Nr XXXXII/368/2009 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 19 marca 2009 r. wskazują na kierunki prywatyzacji zasobów mieszkaniowych.

Jak wcześniej wskazano, dotychczas w Koszalinie preferowano prywatyzację rozproszoną polegającą na sprzedaży lokali w każdym budynku i na rzecz każdego wnioskodawcy będącego najemcą lokalu.

Biorąc pod uwagę wskazówki zawarte w wymienionych na wstępie dokumentach, władze Miasta Koszalina winny preferować prywatyzację, która nie będzie utrudniała realizacji ustawowych zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz dawała lepsze efekty w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Koszalin. Lokalne potrzeby mieszkaniowe winny być skorelowane z racjonalną gospodarką zasobem mieszkaniowym Miasta. Aktualnie prowadzone są czynności zmierzające do określenia nowych zasad prywatyzacji gminnego zasobu mieszkaniowego.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Koszalinie zbadała zasadność skargi na posiedzeniu 5 stycznia 2011r. i stwierdziła co następuje:

Komisja Rewizyjna rozpatrując przedmiotową skargę zobowiązana była wziąć pod uwagę następujące akty prawne: Konstytucję RP, ustawę z dnia 21.08.1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. Nr 261,poz.2603 z 2004r.,z późn. m.) oraz uchwałę Rady Miejskiej w Koszalinie XXV/276/08 z 26.06.2008r. w sprawie zasad sprzedaży lokali stanowiących własność Gminy Miasto Koszalin (Dz. U. Woj. Zach. Nr 70, poz. 1552 z 2008).

Komisja Rewizyjna po analizie przepisów oraz wyjaśnień uznała, że nie można jako argumentu do odmowy sprzedaży mieszkania używać stwierdzenia, „że SKARŻACA chce po wykupie mieszkania z bonifikatą przekazać je wnukowi”,. SKARŻACA oświadczyła ustnie, że chce wykupić lokal po to by następnie podarować go wnukowi jest to domniemaniem, a nie argumentem, który nie powinien być w ogóle rozpatrywany w kwestii podejmowania decyzji o wyrażeniu zgody na sprzedaż mieszkania komunalnego z zasobów Gminy Miasto Koszalin. Z drugiej strony ewentualna darowizna zakupionego wcześniej mieszkania komunalnego jest dozwolona odrębnymi przepisami prawa.

Komisja Rewizyjna zgadza się z wyjaśnieniem Prezydenta Miasta Koszalin, iż prowadzona dotychczas polityka prywatyzacji lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Miasto Koszalin jest nieefektywna, zapewne mało racjonalna i nieskorelowana z zasadami gospodarki rynkowej, powodująca "wyprzedaż" majątku gminnego oraz nie dająca zadowalających efektów finansowych. Jednakże nie zmienia to faktu, że SKARŻACĄ potraktowano w sposób uznaniowy. Bowiem od czasu kiedy SKARŻACA złożyła wniosek o wykup mieszkania tj. od czerwca 2010r., Prezydent Miasta wyraził zgodę na wykup innych mieszkań komunalnych w stosunku do 65 najemców.

Komisja Rewizyjna po burzliwej dyskusji uznała, że nie można podejmując decyzje dotyczące wykupu mieszkania gminnego, kierować się uznaniowością w sytuacji, kiedy nie ma do tego odpowiednich aktów normatywnych. Natomiast strategie i programy dla Miasta Koszalin należy traktować tylko jako wytyczne, którymi w stosowaniu prawa powinny kierować się organy gminy. Nie są one bowiem aktami wyższego rzędu, w przypadku wykupu lokali komunalnych podstawą podejmowania decyzji powinny być: ustawa o gospodarce nieruchomościami, uchwała Rady Miejskiej w sprawie zasad sprzedaży lokali, stanowiących własność Gminy Miasto Koszalin. Prowadzenie efektywnej gospodarki mieszkaniowej powinno być podejmowane na podstawie aktów prawnych normalizujących i uszczegółwiających proces prywatyzacyjny komunalnych zasobów mieszkaniowych - na jakich zasadach rozpatrywane są wnioski o wykup mieszkania komunalnego, wyliczenia i kryteria jasno i precyzyjnie określone. Nie można uznać, że plany i strategie, są takimi wytycznymi, które w sposób jednoznaczny świadczą o sprawiedliwym, efektywnym i ekonomicznie uzasadnionym uznaniem mieszkania przy ul. (...) za jedno z tych, których nie można przeznaczyć do sprzedaży.

Członkowie Komisji Rewizyjnej zgadzają się, że Gmina Miasto Koszalin powinna wyznaczyć jednoznaczne cele, jakie Miasto chce osiągnąć prowadząc sprzedaż mieszkań komunalnych oraz opracować w tym temacie nowe zasady prywatyzacji gminnego zasobu mieszkaniowego, które dopiero wtedy będą skutkowały selektywnym i efektywniejszym procesem prywatyzacyjnym. Jednakże do tego czasu, nie powinno się traktować najemców na zasadzie uznaniowości, wybiórczo, klasyfikując ich pod kątem: zamierzeń w przyszłości, ewentualnej darowizny wykupionego mieszkania komunalnego na rzecz najbliższych, czy też podeszłego wieku. Co jest niezgodne z art. 32 ust 2 Konstytucji RP, bowiem " nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny".

Komisja Rewizyjna uważa, że w przedmiotowej sprawie Skarżaca mogła poczuć się dyskryminowana, a odmowa sprzedaży nie została właściwie uzasadniona, ponieważ nie wskazano im żadnych konkretnych przyczyn odmowy, a jedynie ogólnikowo powoływano się na plany i strategie Gminy Miasto Koszalin, które nie są poparte żadnymi wiążącymi aktami prawnymi. Wobec powyższego zdaniem Komisji Rewizyjnej skarga jest uzasadniona.

Na sesji Rady Miejskiej w dniu 20.01.2011r., Rada Miejska nie podzieliła argumentów przedstawionych przez Komisję Rewizyjną, nie zaakceptowała proponowanego sposobu rozstrzygnięcia skargi i nie podjęła uchwały w zaproponowanej formie.

W związku z powyższym zwrócono się o opinię prawną, co do dalszego trybu postępowania (opinia z dnia 27.01.2011r. w załączeniu).

Z przedłożonej opinii wynika, że na podstawie przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a. oraz § 66 ust. 2 Statutu Miasta Koszalin organem właściwym do rozparzenia skargi złożonej na działalność

Prezydenta Miasta Koszalina jest Rada Miejska w Koszalinie. Rada rozstrzyga w drodze uchwał, zgodnie z § 17 ust. 1 Statutu, sprawy należące do jej kompetencji, określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz w innych ustawach, a także w przepisach prawnych wydawanych na podstawie ustaw. Tym samym rozpatrzenie przez Radę Miejską w Koszalinie skargi na działalność Prezydenta Miasta Koszalina może nastąpić wyłącznie w formie uchwały prezentującej stanowisko Rady. Z uwagi na to, że uchwała w sprawie rozpatrzenia skargi nie została podjęta, i nie ma żadnego rozstrzygnięcia w kwestii skargi, nie można uznać, że skarga została rozpatrzona.

Na podstawie przepisu § 66 ust. 1 Statutu Miasta Koszalina Komisja Rewizyjna zobowiązana jest do badania zasadności skargi wniesionej na działalność Prezydenta Miasta Koszalina i przedłożenia Radzie projektu uchwały rozstrzygającej skargę wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Zauważyć należy, że w opiniowanej sprawie Komisja Rewizyjna dokonała badania zasadności skargi i projekt uchwały rozstrzygającej skargę przedłożyła Radzie Miejskiej na sesji w dniu 20 stycznia 2011r. W tej sytuacji uznać należy, że została wyczerpana procedura badania skargi przez Komisję Rewizyjną, tym bardziej, że na sesji w dniu 20 stycznia 2011r. Rada nie odesłała projektu uchwały do Komisji Rewizyjnej w trybie § 34 ust. 1 pkt 7 Statutu.

Obecnie niezrealizowany pozostaje niejako drugi i ostatni etap badania skargi, na który wskazuje § 66 ust. 2 Statutu, etap wyłącznego działania Rady. Na tym etapie Rada podejmuje uchwałę rozstrzygającą skargę. Z uwagi na to, że w dniu 20 stycznia 2011r. uchwała taka nie została podjęta, projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Prezydenta Miasta Koszalina powinien zostać ponownie skierowany na sesję. Z inicjatywą podjęcia uchwały w niniejszej sprawie może wystąpić Przewodniczący Rady zgodnie z postanowieniem § 43 ust. 1 pkt 2 Statutu Miasta Koszalina.

W związku z powyższym przedkładam powyższy projekt uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Koszalinie

Władysław Husejko