

UCHWAŁA NR V/124/19

RADY MIASTA GDYNI

z dnia 23 stycznia 2019 r.

w sprawie skargi Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Warszawskiej 47 w Gdyni na działalność Wydziału Budynków Urzędu Miasta Gdyni.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.¹⁾) w zw. z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.²⁾), Rada Miasta uchwała co następuje:

§ 1. Uznaje się brak zasadności skargi na działalność Wydziału Budynków Urzędu Miasta Gdyni, złożonej przez Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Warszawskiej 47 w Gdyni w dniu 17 lipca 2018 r. dotyczącej likwidacji składu opałowego oraz przybudówki.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta Gdyni:
J. Zielińska

¹⁾Zmiany: Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432, Dz.U. z 2019r. poz. 2500.

²⁾Zmiany: Dz. U. z 2018 r. poz. 1629.

Uzasadnienie

W dniu 20 lipca 2018 r. do Biura Rada Miasta Gdyni wpłynęła skarga Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Warszawskiej 47 w Gdyni na działalność Wydziału Budynków Urzędu Miasta Gdyni, dotycząca likwidacji składu opałowego znajdującego się w posiadaniu Gminy Miasta Gdynia. W skardze wskazano, iż od roku 2012 wspólnota zabiega o likwidację składu opałowego będącego w posiadaniu Gminy oraz przybudówki do budynku mieszkalnego Wspólnoty. Nie wykonanie rozbiórki uniemożliwia wspólnocie realizację planowanego ocieplenia i izolacji budynku mieszkalnego oraz remontu nawierzchni podwórka. Zgodnie ze Statutem Miasta Gdyni skargi rozpatruje Komisja Skarg, Wniosków i Petycji. Komisja ta została powołana uchwałą Rady Miasta Gdyni w dniu 5 grudnia 2018 r. Komisja rozpatrywała skargę na swoim posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2019 r. i ustaliła następujący stan faktyczny. Budynek przy ul. Warszawskiej 47 jest własnością Wspólnoty Mieszkaniowej z udziałem Gminy w wysokości 56,69 %. Dnia 15 XI 2012 r. Wspólnota Mieszkaniowa skierowała pismo do Wydziału Budynków Urzędu Miasta Gdyni informujące o istnieniu niebezpieczeństwie w użytkowaniu podwórza usytuowanego na stropie składu opału i powołując się na - nieznaną Wydziałowi - ekspertyzę z roku 2008 r. sugerowała możliwość wystąpienia katastrofy budowlanej. W dniu 15 XII 2012r. przeprowadzona została przez Wydział Budynków wizja lokalna obiektu. W wizji uczestniczył rzeczoznawca budowlany, który w notatce służbowej nie potwierdził ani wystąpienia zagrożenia awarią ani możliwości wystąpienia katastrofy budowlanej obiektu opisanego w piśmie Wspólnoty. Stwierdził on występowanie lokalnych korozji prętów zbrojeniowych żelbetowej konstrukcji szkieletowej dawnego podziemnego składu opału po byłej kotłowni. Zalecił docelowo demontaż obiektu i umieszczenie go w planach rozbiórek. Wydział poinformował o wynikach ww. ekspertyzy rzeczoznawcy budowlanego oraz o umieszczeniu obiektu w planach rozbiórek na rok 2013. Wspólnota Mieszkaniowa poinformowała w piśmie z dnia 12.05.2014 roku o zakończeniu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności terenu, na którym częściowo znajduje się przybudówka przedmiotowego składu opału i zamiarze naliczania opłat za korzystanie przez Gminę Miasta Gdynie z tego terenu, wnosząc jednocześnie ponownie o rozbiórkę tego obiektu. Wydział Budynków przeprowadził ponowną wizję lokalną z udziałem rzeczoznawcy budowlanego w celu określenia możliwości rozbiórki. W oparciu o notatki służbowe z dnia 10.06.2014 r. i 22.07.2014 r. sporządzone przez rzeczoznawcę, dnia 28.07.2014 r. wysłano pismo do wspólnoty mieszkaniowej z informacjami, że konstrukcji nie zagraża katastrofa budowlana i że nie ma możliwości rozbiórki wyłącznie przybudówki składu opału ponieważ stanowi jedyne wejście do składu opału a także o braku środków finansowych na rozbiórkę. W roku 2016 Wydział Budynków skierował pismo do ww. wspólnoty mieszkaniowej informujące, że zostanie wykonane orzeczenie techniczne i dokumentacja budowlana wraz z uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę oraz, że w miarę możliwości finansowych Gminy rozbiórka może zostać zaplanowana na 2017 rok. W tym samym roku Wydział Budynków przesłał do Administracji Budynków Komunalnych Nr 4 informację o zagwarantowaniu środków na opracowanie orzeczenia technicznego oraz dokumentacji budowlanej na rozbiórkę dawnego składu opału wraz z przybudówką przy ul. Warszawskiej 47. Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych kontynuował działania rozpoczęte przez ówczesną Administrację Budynków Komunalnych Nr 4 zmierzające do rozbiórki składu opału wraz z przybudówką. W związku z tymi planami zaistniała konieczność dokonania dodatkowych uzgodnień z Okręgowym Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. , gdyż jej sieć ciepłownicza przebiega przez ww. obiekt. Ponadto konieczne były ustalenia ze Spółdzielnią Mieszkaniową „Bałtyk”, która jest właścicielem fragmentu sieci doprowadzającej ciepło do ich nieruchomości. Te okoliczności spowodowały konieczność poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wymianą części sieci ciepłowniczej na sieć preizolowaną, którą doprowadzany jest czynnik grzewczy do budynku Spółdzielni Mieszkaniowej. W konsekwencji łączny koszt rozbiórki wraz z niezbędnymi pracami instalacyjnymi został oszacowany na 370.000,00 zł brutto. Pomieszczenia kondygnacji podziemnej przy ul. Warszawskiej 47 nie były w posiadaniu

Gminy ale Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej Okręgu Pomorskiego, które miało tytuł prawny do korzystania z nich na podstawie umowy użyczenia nr TL-003/2001/UŻ z dnia 06.02.2001 r. Dopiero w listopadzie 2018 r. rozwiązano ww. umowę i użytkownik zaprzestał korzystania z pomieszczeń będących przedmiotem wiążącej Gminę umowy. W tym też czasie posiadanie tych pomieszczeń powróciło do Gminy. Na posiedzeniu kolegium Prezydenta Miasta Gdyni w dniu 20 listopada 2018 r. podjęto decyzję o braku zgody na kontynuowanie działań mających na celu rozbiórkę składu opału wraz z przybudówką, zobowiązując Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji do oceny możliwości wydzierżawienia bądź sprzedaży ww. nieruchomości. Dnia 23 października 2018 roku Wspólnota Mieszkaniowa Warszawska 47 podjęła uchwałę Nr 07/2018, dotyczącą „Rozbiórki podziemnego składu opałowego oraz przybudówki stanowiących własność Gminy”. W dniu 18 grudnia 2018 r. zostało podjęte Zarządzenie Nr 209/18/VIII/M udzielające Dyrektorowi Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych pełnomocnictwa, w którym Gmina Miasta Gdynia nie wyraża zgody na rozbiórkę składu opału wraz z przybudówką i zobowiązuje pełnomocnika do wniesienia sprzeciwu w głosowaniu Wspólnoty Mieszkaniowej Warszawska 47 nad uchwałą Nr 07/2018 z dnia 23 października 2018 r. Opisany stan faktyczny to sytuacja sporu pomiędzy wspólnotą mieszkaniową a właścicielem obiektów budowlanych jakim jest Gmina Gdynia w przedmiocie dalszego istnienia tych obiektów. Ich właściciel nie chce przeprowadzać rozbiórki co stoi w sprzeczności z planami współwłaścicieli budynku, w którym zresztą ten sam podmiot tj. Gmina posiada większościowe udziały. Przedmiot skargi dotyczy bez wątpienia sposobu wykonywania praw właścicielskich Gminy. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji własnych wójta, burmistrza i prezydenta. Rada gminy nie może przejmować związanych z tym zadań i zastępować organ wykonawczy w wykonywaniu jego uprawnień właścielskich. W tym zakresie kompetencje te są ustawowo zastrzeżone dla wójta i nie może on ich przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy. Uwzględnienie przez radę skargi byłoby w istocie nałożeniem na prezydenta miasta obowiązku dokonania rozbiórki, stanowiących własność gminy obiektów budowlanych. Nie jest to możliwe, ze względu na ustrojowy podział kompetencji między prezydentem a radą miasta w zakresie zarządzania mieniem gminnym, jak również ze względu na usytuowanie tych organów względem siebie i niemożliwość wydawania prezydentowi miasta poleceń dotyczących realizacji konkretnych zachowań oczekiwanych przez radę. Rady gmin rozstrzygają wyłącznie sprawy przekraczające zwykły zarząd mieniem komunalnym. Bieżące gospodarowanie tym mieniem należy jednak wyłącznie do kompetencji prezydenta miasta. Jak już wskazano to wyżej zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W myśl art. 31 tej ustawy to prezydent, a nie rada kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Uprawnienia dotyczące spraw majątkowych gminy przewidziano także dla rady gminy, ale ich zakres ma charakter zamknięty i nie podlega wykładni rozszerzającej. Nie należy do tych spraw zaciąganie konkretnych i indywidualnych zobowiązań. W art. 18 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy zastrzeżono, że do wyłącznej właściwości rady należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących wyłącznie:

- zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej (uchwała rady jest wymagana także w sytuacji, gdy po umowie zawartej na okres do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość), przy czym do czasu określenia wskazanych wyżej zasad wójt może dokonywać tych czynności tylko za zgodą rady gminy,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej

granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,

- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
- tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, a także
- określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Nie należą do nich pośrednie lub bezpośrednie uznawanie roszczeń indywidualnych lub grupowych. Co prawda, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy samorządowej do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, jednakże ustanowione w tym uregulowaniu domniemanie właściwości rady gminy należy rozumieć tylko i wyłącznie w taki sposób, że rada jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Rada nie może natomiast podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego (wyrok Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy z 2 lipca 2008 r., sygn. II SA/Bd 345/08, w Opolu z dn. 25 X 2018r. IISA/Op 378/18, w Rzeszowie z dn. 20 II 2018r. II SA/Rz 1409/17, w Gorzowie Wielkopolskim z dn. 30 VII 2014r. IISA/Go czy w Olsztynie z dn. 21 XI 2013r. II SA/Ol 740/13). Dlatego też Rada Miasta Gdyni jako organ, który nie gospodaruje mieniem, w tym nie wykonują uprawnień właścicielskich w sprawie likwidacji przedmiotu własności gminy, nie jest uprawniona do podejmowania uchwał, w których będzie zastępując Prezydenta Miasta w imieniu Miasta takie oświadczenia składała w sposób pośredni uwzględniając żądanie lub uznając roszczenia zgłaszane względem gminy. Tak jak niedopuszczalną i podjętą bez podstawy prawnej byłaby uchwała rady gminy, w której rada postanawiałaby, że gmina dokona wypłaty kwoty x rzecz podmiotu y, tak też pozbawiona podstawy prawnej jest uchwała, w której rada uznając zasadność dokonania rozbiórki obiektu budowlanego, którego gmina jest właścicielem w istocie nakazywałaby prezydentowi miasta dokonanie takiej rozbiórki. W obu tych sytuacjach rada gminy przekraczałaby przyznane jej ustawowo kompetencje wkraczając bezprawnie w ustawowe uprawnienia prezydenta miasta, który jest jedynym podmiotem uprawnionym do zaciągania zobowiązań w imieniu i na rachunek gminy. Powstaje zatem pytanie czy rada może zobowiązać prezydenta miasta, ażeby jako właściciel nieruchomości dokonał jej likwidacji. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Rada gminy nie może wydawać wiążących poleceń prezydentowi miasta. W ramach kompetencji rady gminy do określenia kierunków działania prezydenta nie mieści się bowiem wydawanie wiążących go poleceń, co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada gminy nie posiada kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich realizacji prezydentowi miasta poprzez realizację konkretnej sprawy. W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani załatwienie konkretnej sprawy. Ustawodawca upoważnił radę gminy tylko do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia w jakich formach i/lub jakim trybie działania te mają być zrealizowane. Oznacza to, że uchwały rady w sprawie kierunków działania prezydenta miasta zobowiązujące go lub mające na celu doprowadzenie do nie wyrażania sprzeciwu wobec uchwały wspólnoty, w której gmina ma udziały i/lub likwidacji przedmiotu własności gminy, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Przyjmuje się tak w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że uchwały organów stanowiących gminy podejmowane w sprawach kierunków działania należą do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla organu wykonawczego. Zarazem zastrzega się, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie

realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się jednak nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych. W takim zakresie uchwała wykraczałaby poza zakres określony powołanym wyżej przepisem. Dlatego też skarga nie została uwzględniona.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237§3 w zw. z art. 238§1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rada Miasta, stosownie do treści art. 238 k.p.a. wskazuje, iż zgodnie z uregulowaniem art. 239 paragraf 1 k.p.a. jeżeli Skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności – Rada Miasta Gdyni może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.