



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.004.04.2022

Waldemar Kuszewski
Burmistrz Więcborka
Urząd Miejski w Więcborku
ul. Mickiewicza 22
89-410 Więcbork

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/051 Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Więcborku ¹ , ul. Mickiewicza 22, 89-410 Więcbork
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Kuszewski, Burmistrz Więcborka ² , od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców.2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystywaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/49/2022 z 15 marca 2022 r.2. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/50/2022 z 15 marca 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie przeznaczano do bezprzetargowej sprzedaży komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia. Właściwie ustalano wartość zbywanych nieruchomości oraz realizowano w większości przypadków obowiązki wynikające w tym zakresie z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Niemniej podczas procedury sprzedaży nie uniknięto błędów o charakterze systemowym, ponieważ sprzedaży tej dokonywano nie zawiadamiając najemców o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu pod warunkiem złożenia wniosku w wyznaczonym przez Urząd terminie oraz błędnie ustalając wysokość bonifikat, gdyż przyjmowano za podstawę ich naliczenia zamiast ceny nieruchomości - cenę obniżoną o poniesione nakłady.

W kontrolowanym okresie Burmistrz nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mimo zawarcia w uchwale Rady Miejskiej w Więcborku Nr XXXII/283/2013 z 27 czerwca 2013 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Więcbork oraz wysokości stawek procentowych i warunków

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Czynności kontrolne zakończono 6 maja 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, ze zm. Dalej: „ugn”.

udzielania bonifikat⁷ postanowień naruszających ugn oraz wykraczających poza przyznane jej kompetencje. Ponadto nie opracowano projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Więcbork⁸.

W Urzędzie prowadzono monitoring wtórnego obrotu lokalami zbytymi z bonifikatą przy użyciu właściwie dobranych metod i narzędzi. W jednej zidentyfikowanej przez Urząd sprawie, mimo upływu trzech lat, nie wystąpiono z roszczeniem. Stwarza to ryzyko, że na skutek ograniczenia możliwości waloryzacji tylko do okresu uzasadnionego niepodejmowania działań, odzyskana ewentualnie w przyszłości wartość ekonomiczna nie będzie odpowiadać tej z chwili udzielenia bonifikaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹⁰ do zadań Referatu Inwestycji, Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem sprzedaży lokali mieszkalnych komunalnych na rzecz najemcy, sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, prowadzenie spraw w zakresie zlecenia wyceny nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

W przyjętym zakresie obowiązków od 20 lipca 2009 r. ww. zadania, a także wnioskowanie w sprawie udzielania bonifikat przypisane zostało inspektorowi ds. nieruchomości.

Ww. inspektor posiadała wykształcenie wyższe i tytuł magistra¹¹ oraz zatrudniona była w Urzędzie od 2006 r., w tym od 2009 r. na ww. stanowisku. W 2012 r. i 2017 r. ukończyła studia podyplomowe odpowiednio: w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i w zakresie wyceny nieruchomości. Ponadto w latach 2007-2022 brała udział w 18 szkoleniach obejmujących m.in. zagadnienia dotyczące: gospodarki nieruchomościami w tym sprzedaż nieruchomości, postępowania administracyjnego, ustroju rolnego, komunalizacji, uzyskując zaświadczenia, świadectwa uczestnictwa lub certyfikaty ich ukończenia.

(akta kontroli str. 29-123)

1.2. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur postępowania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz sprzedaży lokali z tego zasobu. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że stosowano utrwaloną praktykę w tym względzie polegającą m.in. na: złożeniu przez najemcę wniosku z prośbą o sprzedaż wynajmowanego lokalu, poddaniu weryfikacji tego wniosku a następnie sporządzeniu zarządzenia Burmistrza w sprawie sprzedaży lokalu w trybie bezprzetargowym. Po wydaniu tego zarządzenia pisemnie informowano wnioskodawcę o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży i jednocześnie zlecano jego

⁷ Dalej: „uchwała nr XXXII/283/2013 z 27 czerwca 2013 r.”

⁸ Dalej: „Gmina”.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Regulaminy wprowadzone w dniach odpowiednio: 10 czerwca 2015 r. (zarządzeniem Burmistrza Nr 0050.53.2015), 1 grudnia 2016 r. (zarządzeniem Burmistrza Nr 0050.85.2016), 13 września 2019 r. (zarządzeniem Burmistrza Nr 0050.80.2019) i 28 grudnia 2021 r. (zarządzeniem Burmistrza Nr 0050.113.2021).

¹¹ W 2007 r. ukończyła studia na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy Wydziale Humanistycznym, kierunku politologia w zakresie specjalności regionalno-samorządowej.

wycenę wraz z ustaleniem wartości rynkowej poniesionych przez najemcę nakładów. Po otrzymaniu tej wyceny, informowano kupującego o możliwości zapoznania się z nią i dokonywano obliczenia przysługującej kupującemu możliwej bonifikaty. Następnie sporządzano i publikowano wykaz nieruchomości do sprzedaży. Dalej uzgadniano z kupującym szczegółowe warunki sprzedaży poprzez sporządzenie protokołu uzgodnień zawierającego wszystkie niezbędne informacje o nieruchomości, w tym cenę i wartość bonifikaty oraz m.in. pouczenie o konieczności zwrotu bonifikaty w przypadkach określonych w art. 68 ugn. Kolejnym krokiem było zgromadzenie wszelkich niezbędnych dokumentów do zawarcia transakcji sprzedaży i dokonanie tej transakcji.

Z powyższego wynikało, że Gmina decydowała się zbyć nieruchomość dopiero po złożeniu wniosku przez najemcę lokalu i zawiadamiała go tym. Zawiadamiając go jednak nie informowała, zgodnie z art. 34 ust. 4 ugn, o przysługującym mu pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości i sposobie skorzystania z tego pierwszeństwa, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Stosowaną ponadto praktyką była wycena nakładów poniesionych przez najemców i odliczanie ich wartości od ustalonej ceny nieruchomości przed naliczeniem wysokości bonifikaty. Ustalenia w tym zakresie szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-15, 262-265)

W Urzędzie aktualizowano dane o wielkości i stanie technicznym istniejącego gminnego zasobu mieszkaniowego oraz o sposobie wykorzystania lokali na podstawie informacji otrzymywanych od zarządcy nieruchomości – Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Więcborku. Zakład ten potwierdzał również brak sfinansowania prac remontowych w sprzedawanych lokalach.

W latach 2016-2021 w Gminie średnio na przyznanie lokalu z zasobu mieszkaniowego oczekiwało 31,3 osób¹². Średni czas oczekiwania na przyznanie lokalu wynosił 4,7 roku, z tego w ww. poszczególnych latach: 4, 4, 4, 5, 5, i 6 lat, a graniczny czas oczekiwania wynosił odpowiednio: 9, 9, 9, 11, 12 i 13 lat.

(akta kontroli str. 568-572, 576)

1.3. W badanym okresie Gmina posiadała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2013-2017¹³. Burmistrz nie opracował i nie przedłożył Radzie Miejskiej w Więcborku¹⁴ programu na następne lata, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W programie na lata 2013-2017, w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, przyjęto m.in.: (1) możliwość zamiany lokali lokatorom zadłużonym; (2) preferencję zamiany lokalu na mniejszy w przypadku osób posiadających zadłużenie z tytułu opłat czynszowych i innych; (3) możliwość dokonywania podziału lokali o dużych powierzchniach na mniejsze; (4) umożliwienie adaptacji pomieszczeń niemieszkalnych potencjalnym zainteresowanym na ich koszt. Ponadto program ten zakładał planowaną sprzedaż lokali prowadzącą do osiągnięcia doraźnych zysków, w postaci wpływów z ich sprzedaży oraz pozbycie się majątku wymagającego z reguły znacznych dopłat do bieżącego go utrzymania.

W programie tym przyjęto prognozowaną coroczną sprzedaż w liczbie ok. 10 lokali, jednakże nie zaplanowano wielkości wpływów z tego tytułu (dochodów budżetowych).

(akta kontroli str. 229-242, 560-567)

¹² W badanych latach odpowiednio: 35, 32, 39, 29, 29 i 24 osoby.

¹³ Dalej: „Program na lata 2013-2017”.

¹⁴ Dalej: „Rada Miejska”.

Burmistrz przyjął, w badanym okresie, trzy plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy na lata: 2015-2017, 2018-2020 i 2021-2023. W planach tych m.in. założono sprzedaż nieruchomości lokalowych (mieszkalnych i użytkowych) w liczbie 10 sztuk rocznie. Określono w nich wpływy ze sprzedaży wszystkich nieruchomości bez wyszczególnienia wpływów ze sprzedaży lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 243-258)

1.4. Obowiązujące w badanym okresie zasady dotyczące udzielania bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców ustalone zostały w uchwale nr XXXII/283/2013 z 27 czerwca 2013 r. Określono w niej, że sprzedaży podlegają lokale mieszkalne z wyłączeniem lokali: o nieuregulowanym stanie prawnym, położonych w budynkach przeznaczonych do realizacji zadań użyteczności publicznej, w budynkach, które po 1 stycznia 2006 r. zostały nabyte odpłatnie przez Gminę lub poddane zostały kompleksowej modernizacji lub remontowi kapitalnemu ze środków Gminy, wskutek czego podniesiona została wartość techniczna i użytkowa budynku. W uchwale tej wykluczono także sprzedaż mieszkań zwolnionych.

W zasadach tych przewidziano sprzedaż lokali wraz z gruntem z bonifikatą w wysokości: (1) 64% wartości nieruchomości w przypadku sprzedaży za gotówkę; (2) 40% wartości nieruchomości w przypadku sprzedaży na raty. Bonifikata ta ulegała zwiększeniu o: (1) 10% w przypadku jednoczesnej sprzedaży wszystkich lokali w danym budynku lub ostatniego lokalu w budynku, wskutek czego nie pozostawał w nim żaden lokal stanowiący własność Gminy; (2) 16% w przypadku sprzedaży lokali w budynkach wybudowanych przed 1939 r.

W uchwale tej zawarto postanowienia warunkujące sprzedaż lokalu jego najemcy, które zawężyły prawo podmiotowe do nabycia nieruchomości gminnej i stanowiły wykroczenie poza upoważnienie ustawowe zawarte w art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, a także postanowienia niezgodne z przepisami ugn, dotyczące w szczególności podstawy naliczenia bonifikaty, wysokości oprocentowania niespłaconej części wierzytelności, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 226-228)

1.5. W latach 2016-2021 liczba lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie gminnym systematycznie malała i wynosiła odpowiednio: 235, 230, 222, 219, 208 i 194. W okresie tym złożono do Urzędu 72 wnioski o wykup lokali mieszkalnych, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: siedem, 14, 11, 11, 14 i 15 wniosków. Natomiast wykonano łącznie 60 operatów szacunkowych wyceny lokali mieszkalnych: osiem w 2016 r., dziewięć w 2017 r., po siedem w 2018 r. i 2019 r., 12 w 2020 r. i 17 w 2021 r.

Gmina sprzedała w badanym okresie najemcom w trybie bezprzetargowym 49 lokali mieszkalnych¹⁶, w tym: 11 z 64% bonifikatą, 28 z 80% bonifikatą i 10 z 90% bonifikatą.

Z porównania liczby sprzedanych lokali z planowaną (10 w każdym roku) wynikało, że m.in. w 2017 r. i 2019 r. sprzedano mniej niż planowano o odpowiednio: pięć i siedem lokali, a w 2021 r. sprzedano więcej niż planowano o cztery lokale. W przypadkach tych różnica ta była większa od 30% i wynosiła odpowiednio: (-) 50%, (-) 70% i (+) 40%.

Burmistrz wyjaśnił, że liczba sprzedanych w danym roku lokali uzależniona była od liczby złożonych wniosków, od konieczności sporządzenia wyceny i uzyskania niezbędnych dokumentów do zawarcia transakcji, zachowania ustawowych

¹⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm. Dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹⁶ 8 w 2016 r., 5 w 2017 r., 8 w 2018 r., 3 w 2019 r., 11 w 2020 r. i 14 w 2021 r.

terminów wywieszenia ogłoszeń oraz ostatecznie od decyzji najemcy o terminie zakupu.

Łączna wartość sprzedanych lokali (wg wycen rzeczoznawcy) wraz z wartością gruntu wynosiła 3 753,4 tys. zł. Ze sprzedaży tych uzyskano łącznie 850,8 tys. zł (tj. 22,7% ich wartości). W badanym okresie wpływy ze sprzedaży majątku gminy ogółem¹⁷ wynosiły 3 239,7 tys. zł, z czego wpływy ze sprzedaży lokali stanowiły 26,3%.

(akta kontroli str. 16, 575-578)

1.6. W zasadach udzielania bonifikat zawarto postanowienia o możliwości rozłożenia na raty ceny lokalu mieszkalnego sprzedawanego w drodze bezprzetargowej. Ustalono w nich m.in., że cena może być rozłożona na raty, jednak nie dłużej niż 10 lat oraz zasady zapłaty pierwszej i następnych rat rozłożonej ceny lokalu sprzedawanego oraz wysokości oprocentowania niespłaconej części, jak i sposobu zabezpieczenia niespłaconej wierzytelności, które to postanowienia powielały zapisy ustawowe ugn, co szczegółowo przedstawiono w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2021 r. Gmina nie dokonywała transakcji sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej ich najemcom, w których cena sprzedaży była rozłożona na raty.

(akta kontroli str. 226-228)

1.7. W latach 2016-2021 w Urzędzie sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy wszystkich 49 lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym z bonifikatą. Kontrola 30 z nich wykazała, że wykazy te stanowiły załączniki do zarządzeń Burmistrza i zawierały odpowiednio wszystkie elementy wymienione w art. 35 ust. 2 ugn.

(akta kontroli str. 262-265, 575-578)

1.8-1.12. Badanie dokumentacji 30 losowo wybranych spraw dotyczących bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców¹⁸ wykazało, że:

- najemcy lokali mieszkalnych każdorazowo powiadamiani byli pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży¹⁹. Jednakże we wszystkich przypadkach w zawiadomieniach tych nie zamieszczano informacji o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia odpowiedniego oświadczenia, a tym samym nie wyznaczano terminu na złożenie tego oświadczenia. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- nabywcami lokali byli ich dotychczasowi najemcy, którzy posiadali umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony²⁰ i którym na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn przysługiwało prawo pierwszeństwa w ich nabyciu, przy czym w czterech przypadkach²¹ powierzchnia użytkowa sprzedawanego lokalu²² była od 5,54 m² do 11,43 m² (tj. od 9,1% do 16,3%) większa od powierzchni

¹⁷ Dział 700, rozdział 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, wykazane w sprawozdaniu Rb-27S.

¹⁸ Po 2 z 2016 r. i 2017 r., po 3 z 2018 r. i 2019 r. oraz po 10 z 2020 r. i 2021 r.

¹⁹ W odniesieniu do pozostałych spraw nieobjętych próbą Burmistrz, oświadczył, że wszyscy najemcy lokali byli powiadamiani pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do zbycia.

²⁰ Umowy te zawarte były przed sprzedażą w okresach od 4 do 56 lat.

²¹ Sprawy: Rep A 5204/2020, Rep A 5554/2016, Rep A 15998/2019, Rep A 5956/2021.

²² Pomijając kwestie pomieszczeń przynależnych.

wskazanej w umowie najmu, od której naliczono czynsz, co wynikało z korzystania przez najemcę z pomieszczeń nieobjętych umową²³;

- we wszystkich przypadkach sporządzono protokoły (tzw. „uzgodnienia”) w sprawie sprzedaży lokalu mieszkalnego, w których m.in. ustalano cenę nieruchomości. W sześciu przypadkach odpowiadała ona wartości nieruchomości wynikającej z operatu szacunkowego, w 23 sprawach ją przewyższała. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że o wysokości podwyższenia ceny decydowały indywidualne cechy każdej sprzedawanej nieruchomości, a także koszty sporządzania wyceny i inwentaryzacji oraz przysługujące najemcom bonifikaty w różnych wysokościach;
- wartość nieruchomości (lokali wraz z gruntem) ustalona została w oparciu o wyceny - operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionego rzeczoznawcę²⁴, w terminie do 12 miesięcy przed datą sprzedaży, przy czym w dwóch przypadkach wycen tych dokonano przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów lokalu mieszkalnego, a w dwóch kolejnych najemców obciążono kosztami ich sporządzenia, co zostało szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 19 przypadkach sporządzono tzw. analizy operatów szacunkowych, w których zawarto adnotację o przyjęciu ich bez uwag. Inspektor ds. nieruchomości wyjaśniła, że wszystkie omawiane były z rzeczoznawcą w dniu ich przekazania, analizowane były także w zakresie formy i treści oraz nie było do nich uwag. Jeżeli pojawiały się jakiegokolwiek wątpliwości to były one wyjaśniane na bieżąco w trakcie wyceny jednakże drogą telefoniczną lub mailową;
- nabywcom udzielono bonifikaty (64% w pięciu przypadkach, 80% w 18 przypadkach i 90% w siedmiu przypadkach) przy czym w jednym przypadku od ceny ustalonej na poziomie nie niższym niż wartość nieruchomości, zgodnie z art. 68 ust. 1 ugn, a w pozostałych 29 przypadkach niezgodnie z tym przepisem, tj. od ceny ustalonej przez Burmistrza (w sześciu przypadkach równej wartości nieruchomości wynikającej z operatu szacunkowego, a w 23 przypadkach wyższej od ich wartości) pomniejszonej o wartość nakładów poniesionych przez najemców. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- nabywcy uiścili cenę lokalu jednorazowo, przed zawarciem aktu notarialnego;
- wszystkie operacje gospodarcze związane ze sprzedażą wybranych do próby lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 124, 262-412, 573-578, 597-680)

W badanych latach wystąpiły dwa uzasadnione przypadki negatywnego rozpatrzenia wniosków w sprawie nabycia lokalu mieszkalnego. W jednym przypadku odmówiono sprzedaży lokalu, bowiem budynek, w którym lokal ten się znajdował, został poddany w 2011 r. przez Gminę kapitalnemu remontowi. Natomiast w przypadku drugiego lokalu posiadał on nieuregulowany stan prawny i brak było możliwości uzyskania dla niego zaświadczenia o samodzielności lokalu.

(akta kontroli str. 575-578)

1.13. Zagadnienia związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie były przedmiotem skarg i wniosków o udzielenie informacji

²³ Stwierdzono ponadto przypadki wynikające z innego sposobu obliczania powierzchni lokalu, m.in. z uwagi na skosy.

²⁴ Wpisanego do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych z numerem uprawienia 2531.

publicznej. Przeprowadzona w 2020 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy kontrola kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w trakcie której badaniem objęto sprzedaż dwóch lokali z 2019 r. nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 579)

1.14. Burmistrz, w badanym okresie identyfikował ryzyka związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. W planach audytu wewnętrznego na lata 2016-2021 w obszarze „Dochody własne” wyszczególniono zadanie audytowe pt. „Sprzedaż nieruchomości” i oszacowano dla niego ryzyka przy użyciu metody matematycznej. Mimo iż w każdym roku mieściło się one wśród sześciu zadań o największym ryzyku²⁵, nie było wybierane do realizacji jako temat zadania zapewniającego w okresie bieżącym, lecz planowane do wykonania w latach następnych.

(akta kontroli str. 125-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ustalając warunki zbycia lokali komunalnych z bonifikatą we wszystkich 29 skontrolowanych przypadkach, w których przy sprzedaży dokonywano rozliczenia poniesionych przez najemców nakładów, pomniejszono ustaloną cenę o wartość poniesionych nakładów – i od tej wartości – w tym w sześciu przypadkach niższej niż wartość wynikająca z operatu szacunkowego – naliczono wysokość bonifikaty. Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 1 ugn nakazującego udzielanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy.

Skutkiem powyższego działania w objętych badaniem przypadkach udzieloną bonifikatę zaniżono łącznie o 261,6 tys. zł, natomiast cenę po bonifikacie - łącznie o 64,6 tys. zł.

Zaznaczenia przy tym wymaga, że odliczenia nakładów dokonywano w oparciu o oświadczenie najemcy, bez analizy zasadności zakresu wniesionego roszczenia, w sytuacji gdy zdecydowana większość wykazanych robót przeprowadzona została bez wcześniejszych uzgodnień z wynajmującym i nie była potwierdzona innymi dokumentami. Tymczasem w oświadczeniach tych wykazywane były również prace, których wykonanie obciążało najemcę. Ponadto w jednym przypadku wykazano prace, koszty których zwrócone zostały już uprzednio najemcy poprzez obniżkę czynszu.

(akta kontroli str. 262-265, 593-596, 681-729)

Burmistrz wyjaśnił, że w żadnym przypadku nie dokonano sprzedaży poniżej jej wartości, która ustalona została w operacie szacunkowym. Jedynie podwyższano wartość (zgodnie z art. 67 ugn). Operat zawierał również konkretną kwotę - wartości nakładów najemcy. Zakres rzeczowy przyjęty był zgodnie z przedłożonym przez najemcę oświadczeniem, zatwierdzonym przez zarządcę nieruchomości. Nie uwzględniano nakładów o charakterze prac konserwacyjnych lub takich, które nie mają wpływu na wartość rynkową lokalu. Nakłady nie były poprzednio rozliczone z najemcą (np. odliczenia od czynszu). Zatem moment sprzedaży był ostatnim momentem na rozliczenie z kupującym. Kwota wskazana przez rzeczoznawcę była uwzględniana przy wyliczeniu wartości, jaką ostatecznie ma uregulować kupujący. Zatem od wartości lokalu odliczano nakłady, a następnie wyliczano bonifikatę przysługującą przy sprzedaży. Procedura taka obowiązywała od wielu lat w Urzędzie i do tej pory żaden z organów kontroli i nadzoru jej nie kwestionował.

(akta kontroli str. 568-572)

²⁵ Odpowiednio na szóstym, szóstym, piątym, szóstym, czwartym, czwartym miejscu.

NIK zauważa, że podstawą ustalenia bonifikaty powinna być cena niepomniejszona o nakłady. Na takie rozumienie wskazuje wprost treść art. 68 ugn nakazującego ustalanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ugn, tj. od wartości nie niższej niż wartość nieruchomości. Ustalanie bonifikaty od ceny pomniejszonej o nakłady powodowało, że podstawa obliczenia kwotowo w wielu przypadkach spadała poniżej wartości nieruchomości (zależałoby to od tego, czy wartość odliczonych nakładów nie zostałaby skompensowana o ewentualne doliczenia). Zagadnienie sprzedaży lokalu oraz uwzględnienie roszczenia o zwrot nakładów to dwa odrębne stosunki obligacyjne. Nie ma zatem podstaw, aby łączyć ze sobą rozliczenia z nich wynikające. Nabywcy lokalu będącego najemcą, który poniósł nakłady, przysługuje roszczenie o zwrot pełnej kwoty nakładów. Tymczasem, w wyniku stosowanego w Urzędzie mechanizmu, nabywcy zwracana jest wartość części tych nakładów.

2. W dwóch spośród 30 badanych przypadków, dotyczących sprzedaży lokali w 2016 r. w Urzędzie wymagano od przyszłych nabywców pokrycia kosztów przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży w łącznej kwocie 2 152,5 zł, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 oraz w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn, które stanowią, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w tym lokali mieszkalnych, zapewnia burmistrz.

Burmistrz wyjaśnił, że posiadał w tym zakresie opinię Departamentu Współpracy z jednostkami Samorządu Terytorialnego nr 10/DOR/2013, która wskazywała, iż w orzecznictwie dominuje pogląd, że przygotowanie nieruchomości do sprzedaży, a więc przede wszystkim wycena należy do obowiązków gminy i ją obciążają koszty takiego postępowania, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku dojścia do skutku zbycia nieruchomości w ramach negocjacji dotyczących warunków zbycia, kosztami tymi może zostać obciążony nabywca. Burmistrz wskazał również, że w 2017 r., zgodnie z zaleceniami Regionalnej Izby Obrachunkowej zaprzestano odrębnie doliczać koszty sporządzania wyceny.

(akta kontroli str. 262-265, 267-272, 589-590)

3. We wszystkich 30 badanych przypadkach zbycia lokali komunalnych z bonifikatą w zawiadomieniach o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia przekazanych najemcom nie zawarto informacji o przysługującym im prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie oraz nie wyznaczano terminu na złożenie tego wniosku, co było niezgodne z art. 34 ust. 4 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn.

(akta kontroli str. 262-265)

Burmistrz wyjaśnił, że we wszystkich badanych przypadkach podstawą wszczęcia sprawy był złożony wniosek w sprawie sprzedaży lokalu mieszkalnego przez osobę, której przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Zatem ponowne pisemne informowanie o pierwszeństwie i wyznaczanie terminu na złożenie wniosku (który już został złożony) nie miało zastosowania w tych przypadkach

(akta kontroli str. 568-572)

NIK zwraca uwagę, że samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup, w przypadku braku zawiadomienia na piśmie, o którym mowa w art. 34 ust. 4 ugn, nie stanowi wystarczającej podstawy do powstania pierwszeństwa i jest prawnie bezskuteczne.

4. W dwóch²⁶ spośród 30 badanych przypadków sprzedaży, przy ustalaniu wartości lokalu mieszkalnego jego wycena zlecana była (odpowiednio o: sześć i 15 dni)

²⁶ Sprzedaży lokalu w postępowaniu nr sprawy: SB.7125.3.2016 i SB.7125.11.2018.

przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów lokalu mieszkalnego, co było niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²⁷, według którego określenie wartości lokalu, ustanawianego jako przedmiot odrębnej własności, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali²⁸.

(akta kontroli str. 262-265)

Burmistrz wyjaśnił, że w dwóch przypadkach z uwagi na prośbę wnioskodawców (zły stan zdrowia, podeszły wiek) rzeczoznawca majątkowy przygotował jednocześnie operaty szacunkowe o inwentaryzacji lokali (tego samego dnia przekazane do urzędu), aby usprawnić procedurę sprzedaży. Dzięki temu Urząd mógł wystąpić z wnioskiem do Starostwa Powiatowego o wydanie zaświadczeń o samodzielności lokali i jednocześnie dokonać przeliczenia cen oraz poinformować najemców o kwotach niezbędnych do nabycia nieruchomości.

(akta kontroli str. 568-572)

5. Burmistrz nie opracował i nie przedłożył Radzie Miejskiej projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, wymaganego art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁹ pomimo, iż dotychczasowy program obowiązywał na lata 2013-2017. Obowiązek Burmistrza w tym zakresie wynikał z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań burmistrza należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

(akta kontroli str. 229-242, 560-567)

Burmistrz wyjaśnił, że w 2018 r. rozpoczęły się prace nad projektem nowego programu, który miał docelowo stanowić dokument szczegółowo i całościowo regulujący kwestię gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym Gminy Więcbork. Za sporządzenie ww. programu miał odpowiadać specjalnie powołany przez Burmistrza zespół pracowników Gminy, składający się z inspektora ds. gospodarki nieruchomościami, podinspektora ds. dodatków mieszkaniowych, komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz zarządcy nieruchomości gminnych. Zauważyć w tym miejscu należy, że ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw³⁰ stanowiła znaczącą nowelizację przepisów i wymagała przeprowadzenia przez ww. pracowników szerokiej analizy merytorycznej i prawnej. Zmiany wprowadzone na podstawie ww. ustawy dotyczyły bowiem nie tylko uchwał gminnych, lecz również kwestii związanych z wypowiedaniem umów najmu, jak i wymagały dokonania szczegółowej weryfikacji przez Gminę kwestii posiadania dalszego uprawnienia do zajmowania lokalu znajdującego się w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Dodatkowo w 2019 r. znowelizowana została ustawa o ochronie praw lokatorów, co wymagało ponownie przeprowadzenia analizy w zakresie wpływu przepisów

²⁷ Dz. U. Nr 207, poz. 2109. Dalej: „rozporządzenie w sprawie wyceny”.

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048. Dalej: „ustawa o własności lokali”.

²⁹ Dz. U. z 2022 r., poz. 172. Dalej: „ustawy o ochronie praw lokatorów”.

³⁰ Dz. U. poz. 756, ze zm. Dalej: „ustawa z dnia 22 marca 2018 r.”

zmienianych ww. ustawą nowelizującą na treść procedowanego wieloletniego programu gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym Gminy.

Na przyjęcie nowych, wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uwzględniających znowelizowane przepisy, zgodnie z treścią art. 17 w zw. z art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. rady gmin miały czas do dnia 21 kwietnia 2021 r. W związku z powyższym, rady gmin powinny w ww. terminie uchwalić uchwały o wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasadach i kryteriach wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel, zawierające wymagania określone przez ustawę z dnia 22 marca 2018 r. Co ważne, w treści art. 21 ustawy z o ochronie praw lokatorów ustawodawca zawarł minimum wymagań, którego niewypełnienie będzie skutkowało reakcją organów nadzoru poprzez wszczęcie postępowania nadzorczego. Ustawodawca stosując jednak katalog otwarty wskutek użycia zwrotu „w szczególności”, pozostawia organom stanowiącym gminy, inwencję w zakresie ewentualnego dodania jeszcze innych — oprócz obligatoryjnych - postanowień do uchwalanych wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Uchwała rady gminy powinna jednak przede wszystkim kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w upoważnieniu art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów kwestie i zagadnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę, a ewentualne niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Wprowadzony w marcu 2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia stan epidemii oraz związane z nim ograniczenia, zmieniające się na przestrzeni czasu, wprowadziły duże utrudnienia w terminowej realizacji zadań własnych gminy. Częste choroby i kwarantanny destabilizowały normalną pracę urzędników, co również znacząco wpłynęło na wydłużający się termin przygotowania projektu wieloletniego programu gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym Gminy.

Wielu wojewodów w Polsce wydało rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do uchwał dotyczących nowych programów, co świadczyło o tym, że program powinien być sporządzony z należytą starannością.

Ponadto Burmistrz podał, że przedstawi Radzie Miejskiej projekt uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym Gminy jeszcze w bieżącym roku.

(akta kontroli str. 560-567)

NIK zauważa, że stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów Program powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i w sytuacji gdy ostatni rok mijał należało opracować i przedłożyć Radzie Miejskiej Więcborka projekt takiego Programu. Zakres informacji w Programie obejmuje m.in.: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; wysokość kosztów w kolejnych latach. Takich informacji odnośnie po roku 2017 nie opracowano.

6. Burmistrz nie opracował i nie przedłożył projektu zmian do uchwały nr XXXII/283/2013 z 27 czerwca 2013 r., w której zawarto postanowienia naruszające ugn lub wykraczające poza kompetencje organu uchwałodawczego o następującej treści:

a) w § 3 postanowiono, że lokal mieszkalny może zostać sprzedany osobom, które: 1) są najemcami co najmniej 3 lata; 2) nie został im wypowiedziany najem z przyczyn ustawowych; 3) przez cały okres trwania umowy najmu zamieszkiwały nieprzerwalnie w wynajmowanym lokalu; 4) nie zalegają z opłatami z tytułu najmu;

b) w § 9 postanowiono, że „(...) udziela się bonifikaty w wysokości 64% wartości nieruchomości” i „(...) udziela się bonifikaty w wysokości 40% wartości nieruchomości”;

c) w § 12 ust. 1 zawarto zapis o tym, że na poczet ceny nabycia mieszkań komunalnych należy zaliczyć nakłady konieczne poniesione przez najemców oraz nakłady użyteczne;

d) w § 14 ust. 2-4 zawarto zapisy o terminach zapłaty pierwszej i następnych rat rozłożonej ceny lokalu sprzedawanego w drodze bezprzetargowej oraz wysokości oprocentowania (1% w stosunku rocznym) niespłaconej części jak i sposobu zabezpieczenia niespłaconej wierzytelności.

(akta kontroli str. 218-228)

Burmistrz wyjaśnił, że projekt uchwały został sprawdzony pod względem zgodności z prawem przez radcę prawnego, a następnie dokument został pozytywnie zaopiniowany przez komisję Rady Miejskiej i podjęty przez Radę Miejską. Nadzór Wojewody Kujawsko-Pomorskiego zweryfikował legalność uchwały i opublikował ją w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 560-567)

NIK zauważa, że: odnośnie ppkt a) żaden przepis ugn, ani ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia rady gminy do wprowadzania ograniczeń podmiotowych, odnośnie osób fizycznych bądź prawnych ubiegających się o nabycie gminnych nieruchomości lub nakładania na nich dodatkowych obowiązków w tym zakresie. Krąg podmiotów uprawnionych określony jest bowiem przez art. 34 ust 1 ugn w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym, pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która spełnia jeden z zawartych tam warunków³¹; odnośnie ppkt b) zgodnie z art. 68 ust. 1 ugn właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, a nie od wartości nieruchomości, która zdefiniowana jest przez art. 6a w zw. z art. 7 ugn; odnośnie ppkt c) przepisy art. 67 ust. 1 i 3 ugn regulują sposób ustalenia ceny nieruchomości w odniesieniu do jej wartości i nie przyznają radzie gminy uprawnień do podejmowania uchwały w tym zakresie ani regulowania elementów umowy zbycia i warunków jej wykonania, lecz są skierowane do organu wykonawczego, który będzie dokonywał zbycia nieruchomości; odnośnie ppkt d) zasady te uregulowane zostały art. 70 ugn, a rada gminy z jednej strony nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, a z drugiej strony określać warunków umownych, w tym oprocentowania niespłaconej części ceny. Rada gminy nie posiada uprawnień do regulowania niezbędnych elementów umowy zbycia lokalu i sposobu wykonywania samej umowy w odniesieniu do płatności i zabezpieczeń, w sposób wiążący dla

³¹ Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego nr: PN.4131.138.2018 z dnia 3 kwietnia 2018 r. i PN.4131.273.2018 z dnia 23 lipca 2018 r., wyrok NSA I OSK2254/12 z 17 stycznia 2013 r. i I OSK 281/14 z 27 maja 2014 r.

organu wykonawczego, jak i przyszłego nabywcy nieruchomości. Nie powinna podejmować czynności, które z mocy ustawy należą do sfery wykonawczej³².

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo przygotowano się do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym w tym do sprzedaży lokali mieszkalnych ich najemcom, bowiem Referat Inwestycji, Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu, jak i inspektor ds. nieruchomości posiadali przypisane w tym zakresie zadania, a dodatkowo inspektor ds. nieruchomości posiadała staż pracy przygotowanie i wykształcenie do wykonywania zadań w tym zakresie. W Urzędzie przeznaczano do bezprzetargowej sprzedaży komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia. Właściwie ustalano wartości (wycenę) sprzedawanych nieruchomości oraz realizowano obowiązki wynikające z art. 35 ugn. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niezgodnego z przepisami postępowania w zakresie ustalania wysokości udzielonych bonifikat ich nabywcom, co miało charakter systemowy i wystąpiło w 29 spośród 30 (96,7%) badanych sprzedaży, a spowodowane było podjętą przez Radę Miejską uchwałą w sprawie sprzedaży i udzielania bonifikat lokali mieszkalnych ich najemcom, niezgodną z przepisami ugn i ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto Gmina nie posiadała od 2018 r. wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadanie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez Gminę z bonifikatą nie zostało przypisane żadnej komórce organizacyjnej. Czynności z tego zakresu wykonywał inspektor ds. nieruchomości w Referacie ds. Inwestycji, Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu. Nie zostały mu one jednak formalnie przypisane w zakresie obowiązków.

(akta kontroli str. 29-92)

2.2. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury postępowania w sprawach związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą. Jak wskazał Burmistrz, w celu ustalenia przypadków zbycia byłych lokali komunalnych inspektor ds. gospodarki nieruchomości średnio raz w miesiącu przeglądała akty notarialne przesyłane przez kancelarie notarialne na potrzeby wymiaru podatku, a dodatkowo raz w roku w oparciu o Centralną Bazę Danych Ksiąg Wieczystych sprawdzała, czy nastąpiła zmiana właściciela w księgach wieczystych. Ustalenia zapisywała w rejestrze, prowadzonym odrębnie dla każdego roku.

Rejestr ten składał się z dwóch części: pierwszej – stanowiącej wykaz sprzedanych lokali, w której odnotowywano adres lokalu, jego powierzchnię, powierzchnię ułamkowej części gruntu związanej z lokalem, cenę sprzedaży w podziale na grunt i lokal, a także status nabywcy, oraz drugiej – stanowiącej arkusz do odnotowywania zmian właściciela lokalu na przestrzeni pięciu lat licząc od końca roku, w którym Gmina zbyła lokal na rzecz pierwotnego nabywcy. W przypadku braku zmiany właściciela w rubrykach wpisywano adnotację „bz”.

(akta kontroli str. 13-14, 414-439)

³² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego nr PN.4131.273.2018 z dnia 23 lipca 2018 r. i Wojewody Mazowieckiego nr WNP-I.4131.239.2019.AJS z 2 stycznia 2020 r.

2.3. W umowach sprzedaży lokalu mieszkalnego nie formułowano wymogu w zakresie obowiązku informowania Gminy o jego dalszym zbyciu lub zmianie celu jego wykorzystywania (np. w związku z rozpoczęciem prowadzenia w lokalu działalności gospodarczej). Zawierało się w nich jednak pouczenie, że zgodnie z art. 68 ust. 2 i 2a ugn, w razie zbycia lokalu mieszkalnego lub wykorzystania jego na cel inne niż mieszkalne przed upływem pięciu lat od chwili jego nabycia od Gminy, gmina ta wystąpi do osoby korzystającej z bonifikaty przy zakupie lokalu o zwrot kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzowaniu, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie.

(akta kontroli str. 413, 443-449, 474-479, 504-511)

Do 22 marca 2022 r. 24 spośród 78 lokali mieszkalnych zbytych przez Gminę Więcbork z bonifikatą w latach 2012-2021 zmieniło swojego właściciela przed upływem pięciu lat od daty pierwotnej sprzedaży, w tym trzy w wyniku dziedziczenia. Wśród pozostałych 21:

- w 17 przypadkach własność nieruchomości przeniesiona została na osoby bliskie w rozumieniu art. 4 pkt 13 ugn, przy czym w dwóch przypadkach osoba bliska przed upływem pięciu lat od daty sprzedaży lokalu przez Gminę zbyła prawo do lokalu również na rzecz osoby bliskiej³³;
- w dwóch przypadkach osoba bliska nabyła prawo do lokalu łącznie ze swoim małżonkiem;
- w dwóch przypadkach lokal został sprzedany osobie spoza kręgu osób bliskich, z tego w jednym przypadku środki uzyskane z transakcji przeznaczono w ciągu 12 miesięcy na zakup nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 440-442)

W prowadzonym w Urzędzie na potrzeby monitoringu rejestrze ujęte zostały wszystkie przypadki przeniesienia prawa własności z nabywcy pierwotnego, przy czym w przypadku zbycia na rzecz zstępnego i jego małżonka nanoszono wyłącznie adnotację o zbyciu na rzecz dziecka, a w sprawach dotyczących kilkukrotnych transakcji tym samym lokalem – nie odnotowano wszystkich zmian właściciela, pomijając pierwsze zbycia, tj. darowiznę między małżonkami oraz darowiznę na rzecz zstępnego, który kilka miesięcy później darował lokal jednemu z nabywców pierwotnych.

Jeden przypadek wtórnego obrotu Urząd zakwalifikował jako obligujący do żądania zwrotu bonifikaty. Dotyczyło to zbycia 8 marca 2018 r. lokalu zakupionego od Gminy³⁴ tego samego dnia z bonifikatą w wysokości 68,2 tys. zł³⁵ i niekorzystania środków uzyskanych ze sprzedaży w ciągu 12 miesięcy na zakup innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe.

Jako wypełniających hipotezę normy zawartej w art. 68 ust. 2 ugn nie potraktowano natomiast sytuacji zbycia lokali komunalnych na rzecz osoby bliskiej i jej małżonka oraz dokonywania wtórnego obrotu lokalami przez osoby bliskie. Uzasadniając ocenę ww. przypadków jako nieuprawniających do żądania zwrotu bonifikaty Burmistrz powołał się na wyrok w sprawie dotyczącej zbycia lokalu przez małżonków na rzecz osoby bliskiej jednemu z nich, z uzasadnienia którego wynikało, że wystarczającym jest aby warunek osoby bliskiej został spełniony wobec

³³ W jednym przypadku był to jeden z nabywców pierwotnych, który potem ponownie przekazał mieszkanie temu samemu nabywcy wtórnemu będącemu dla niego osobą bliską, lecz tym razem w drodze umowy o dożywocie, której stroną był zstępny razem z małżonkiem.

³⁴ Rep A 2957/2018.

³⁵ Łącznie z gruntem.

jednej osoby³⁶. Wskazał również, że nie wystąpiły sytuacje, w której osoba korzystająca z pomocy publicznej wzbogaciła się kosztem społeczności, czy też przeznaczyła środki na inne cele niż zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Podkreślił ponadto, że w przypadku umów o dożywocie zbyciu nie towarzyszyły względy komercyjne, bowiem pierwotni nabywcy nadal zamieszkują w przekazanych rodzinie lokalach mieszkalnych lub mieszkali w nim do śmierci.

(akta kontroli str. 426-437, 440-559)

2.4. Jak wskazał Burmistrz zagadnienia związane z monitorowaniem wtórnego obrotu nieruchomościami zbytymi przez Gminę z bonifikatą były w latach 2016-2021 przedmiotem analizy i oceny ryzyka. Mieściły się w zadaniu „Sprzedaż nieruchomości”. Opis ustaleń odnośnie ryzyka dla ww. zadania zawarto w pkt 1.14 obszaru 1.

(akta kontroli str. 15, 125-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzony w Urzędzie monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oparty był na właściwych narzędziach, pozwalających na zidentyfikowanie przypadków zmiany właściciela lokalu zbytego przez Gminę z bonifikatą.

3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą nie występowało z żądaniami zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji³⁷. Nie uczyniono tego również w odniesieniu do zidentyfikowanego przypadku, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Gmina nie wytoczyła powództwa w tym zakresie. Nie istniały należności ani zaległości z tego tytułu.

(akta kontroli str. 580, 584, 586)

3.2. Jak wskazał Burmistrz zagadnienia związane z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji były w latach 2016-2021 przedmiotem analizy i oceny ryzyka. Mieściły się w zadaniu „Sprzedaż nieruchomości”. Opis ustaleń odnośnie ryzyka dla ww. zadania zawarto w pkt 1.14 obszaru 1.

(akta kontroli str. 15, 125-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Mimo zidentyfikowania transakcji³⁸ wtórnego zbycia nieruchomości jako zdarzenia wskazanego w hipotezie normy zawartej w art. 68 ust. 2 ugn³⁹, przez ponad trzy

³⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 4 marca 2014 r., sygn. akt I ACa 7/14. W analogicznych sprawach zapadały przy tym wyroki odmienne, m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 maja 2019 r., sygn. akt VI Aca 216/18.

³⁷ W okresie objętym badaniem nie wystąpiły przypadki odstąpienia od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 2c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁸ Dokonanej aktem notarialnym Rep A 2981/2018 z 8 marca 2018 r., w której nabywca sprzedał lokal mieszkalny zakupiony tego samego dnia od Gminy Więcbork z bonifikatą (łącznie z gruntem) w wysokości 68,2 tys. zł osobie niebędącej dla niego osobą bliską w rozumieniu art. 4 pkt 13 ugn.

³⁹ Były najemca nie udokumentował wykorzystania środków uzyskanych z tej sprzedaży w sposób przewidziany w art. 68 ust. 2a pkt 5 ugn. Z zebranych przez Urząd materiałów wynikało, że 25 stycznia 2022 r. zawarta została umowa deweloperska, w której były najemca wraz z małżonkiem zobowiązali się do nabycia lokalu mieszkalnego, na poczet czego w dniach 4 listopada 2021 r. i 10 lutego 2022 r. dokonano wpłat w kwotach odpowiednio 5,0 tys. zł i 168,2 tys. zł.

lata od końca terminu, w którym byłyby najemca mógł wykorzystać środki ze sprzedaży na zakup innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, nie wystąpiono z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Jej wartość ustalona przez NIK na dzień 9 marca 2019 r. wynosiła 74,5 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że po skontaktowaniu się z byłym najemcą ten oświadczył, że planuje zakup lokalu mieszkalnego i zadeklarował przesłanie w najbliższym czasie odpowiedniego potwierdzenia. W związku z faktem, że Gmina nie utraciła możliwości wystąpienia o zwrot, czekali na ww. dokumenty, pilnując jednocześnie, aby roszczenie nie uległo przedawnieniu. W czasie okresowego sprawdzania danych w elektronicznym systemie ksiąg wieczystych inspektor ds. gospodarki nieruchomościami ponownie dzwoniła przypominając o obowiązku byłemu najemcy. Ten jednak dopiero po podpisaniu dokumentów przesłał mailem umowę rezerwacyjną zawartą 3 listopada 2021 r., a następnie akt notarialny zawarty 25 stycznia 2022 r. Po otrzymaniu przedmiotowych dokumentów inspektor ds. gospodarki nieruchomościami przekazała dokumenty radcy prawnemu, który uznał, że należy wystąpić o zwrot kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Burmistrz wskazał, że z uwagi na to, że jest to pierwszy przypadek dotyczący zwrotu bonifikaty należy dochować szczególnej staranności i sprawdzenia procedury, jednak w najbliższym czasie inspektor ds. gospodarki nieruchomościami w konsultacji z radcą prawnym przygotowuje odpowiednie pismo rozpoczynające procedurę zwrotu. Jednocześnie Burmistrz podniósł, że obowiązujące przepisy nie narzucają terminów poszczególnych czynności urzędowych.

(akta kontroli str. 432, 443-473, 563-564, 730)

NIK zauważa, że okolicznością uzasadniającą roszczenie Gminy w przedmiotowej sprawie był fakt niewydatkowania przez byłego najemcę środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego z bonifikatą zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 5 ugn, tj. w ciągu 12 miesięcy od zbycia nieruchomości. Fakt późniejszego wykorzystania tych środków pozostaje bez znaczenia dla zastosowania normy określonej w art. 68 ust. 2 ugn. Tym samym z punktu widzenia NIK oczekiwanie na przekazanie dokumentów dotyczących nabycia innej nieruchomości po upływie roku jest zbędne. Ponadto zauważyć należy, że jakkolwiek istotnie obowiązujące przepisy nie określają terminu na wystąpienie z żądaniem zwrotu, a czas ten ograniczony jest wyłącznie przez przedawnienie roszczenia, to jednak za niedopuszczalne uznać należy odkładanie tego obowiązku w czasie. Dbłość o finanse jednostki samorządu terytorialnego wymaga, aby czynności w celu uzyskania należnych Gminie dochodów podjąć jak najszybciej, tak by odzyskać tę samą wartość ekonomiczną, jaką miała wierzytelność w chwili sprzedaży lokalu. Zgodnie z utrwaloną już linią orzecniczą, prezentowaną m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 2011 r., II CSK 683/10⁴⁰, bezczynność wierzyciela w zakresie wystąpienia z żądaniem zwrotu bonifikaty nie powinna być, z uwagi na zasady współżycia społecznego, źródłem zwiększenia świadczenia dłużnika przez przyznanie wierzycielowi waloryzacji za czas aż do wystąpienia o jego zasądzenie. Zdaniem składów sędziowskich powoduje to, że waloryzacja powinna być dokonywana na dzień, w którym powstał obowiązek zwrotu bonifikaty, ewentualnie na dzień, w którym uprawniony w najwcześniejszym możliwym terminie mógł zażądać jej zwrotu od zobowiązanego. Tym samym ograniczona może być możliwość naliczenia ekwiwalentu za okres od dnia powstania obowiązku zwrotu bonifikaty do dnia

⁴⁰ Podobnie w, wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 6 marca 2013 r., I ACa 863/12, wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 marca 2015 r., I ACa 1400/14, wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 kwietnia 2016 r., I ACa 948/15

wystąpienia z żądaniem zwrotu. W przedmiotowej sprawie wynosi on już ponad trzy lata.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie mimo upływu trzech lat nie wystąpiono z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji. W związku z powyższym na skutek możliwego braku waloryzacji świadczenia po dniu, w którym w najwcześniejszym możliwym terminie można podjąć czynności, odzyskana ewentualnie w przyszłości wartość ekonomiczna może nie odpowiadać tej z chwili sprzedaży lokalu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Niezwłoczne wystąpienie z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji w zidentyfikowanej przez siebie sprawie z 2018 r.
2. Zaprzestanie praktyki naliczania bonifikaty od wartości lokalu pomniejszonej o nakłady najemców.
3. Podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowych zapisów z treści uchwały w sprawie bonifikat przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców.
4. Opracowanie projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.
5. Podjęcie działań w celu zawierania w zawiadomieniach o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia przekazywanych najemcom informacji o przysługującym im prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia wniosku w wyznaczonym terminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 30 czerwca 2022 r

Kontrolerzy
(-) Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki