



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.04.2022

Pan
Leszek Kisiel
Burmistrz Miasta Przeworska
ul. Jagiellońska 10
37-200 Przeworsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/051 - Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Przeworska ¹ , ul. Jagiellońska 10, 37-200 Przeworsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Kisiel, Burmistrz Miasta Przeworska ² – od 4 grudnia 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 wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Łukasz Malec, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/27/2022 z 15 lutego 2022 r.2. Marek Sikora, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/28/2022 z 15 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 Gmina Miejska Przeworsk⁵ sprzedawała w trybie bezprzetargowym lokale mieszkalne osobom uprawnionym, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁶ (zrealizowano 30 transakcji). NIK ocenia jako prawidłowe działania Urzędu dotyczące przystępowania do zbycia nieruchomości po uzyskaniu zgody Rady Miasta Przeworska⁷, zlecenia ustalenia wartości lokali uprawnionemu rzeczoznawcy majątkowemu, przyznawania bonifikaty w wysokości zgodnej z uchwałami Rady Miasta, powierzenia zadań związanych ze sprzedażą nieruchomości odpowiednio przygotowanym pracownikowi Urzędu.

Niezgodnie z przepisami nie zawiadamiano najemców lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu, ustalano – w sześciu przypadkach – wysokość udzielonej bonifikaty z pominięciem pierwszej opłaty z tytułu przekazania w użytkowanie wieczyste udziału w gruncie, przenoszono koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia (koszty wyceny) na nabywcę, posługiwano się (w dwóch przypadkach) nieaktualnym operatem szacunkowym, zlecano (w sześciu przypadkach) wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego.

NIK ocenia, że monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi było skuteczne. W wyniku prowadzonych działań ujawniono wszystkie przypadki sprzedaży lokali mieszkalnych na rynku wtórnym. Burmistrz rzetelnie prowadził postępowanie związane ze zwrotem bonifikaty udzielonej przy sprzedaży mieszkania komunalnego położonego w Przeworsku, a sprzedanego w obrocie wtórnym.

NIK stwierdziła, że Burmistrz nie identyfikował ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1.

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą nieruchomości komunalnych na rzecz osób fizycznych przypisano Referatowi Inwestycji i Infrastruktury Technicznej, a zadania z zakresu spraw lokalowych, w tym opracowywanie okresowych potrzeb mieszkaniowych, prowadzenie rejestru wniosków o przydział mieszkania, wydawanie skierowań na wynajem lokali mieszkalnych, nadzór nad działalnością administratora zasobów komunalnych oraz regulowanie spraw związanych z uprawnieniami do lokalu osób

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Miasto.

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

⁷ Dalej: Rada Miasta.

⁸ 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.

pozostających w nim po śmierci najemcy - Referatowi Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich.

Powyższe zadania realizowali pracownicy Urzędu posiadający wykształcenie wyższe magisterskie. Zadania związane ze sprzedażą nieruchomości od czerwca 2011 r. realizował Inspektor Referatu Inwestycji i Infrastruktury Technicznej posiadający wykształcenie techniczne (magister inżynier) na kierunku geodezja i kartografia, specjalność geodezja rolna i wycena nieruchomości. Natomiast zadania z zakresu spraw lokalowych od stycznia 2007 r. do lipca 2021 r. realizowała Z-ca Kierownika USC i Spraw Obywatelskich posiadająca wykształcenie ekonomiczne i równolegle od 1 kwietnia 2021 r. Inspektor ww. Referatu posiadająca wykształcenie na kierunku administracja w specjalności administracja publiczna, zatrudniona w Urzędzie od 2005 r.

(akta kontroli str. 10-82)

1.2.

Rada Miasta uchwałą nr V/64/2019 z 28 lutego 2019 r.⁹ określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w których ustalono m.in., że sprzedaż nieruchomości wymaga zgody Rady Miasta i następuje w drodze przetargu, a tryb bezprzetargowy obowiązuje w zakresie i na zasadach określonych w ugn. W Urzędzie nie wprowadzono innych procedur dotyczących sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *Urząd nie wprowadzał dodatkowych szczegółowych wewnętrznych procedur sprzedaży lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego. Wszelkie czynności związane ze sprzedażą lokali z zasobów mieszkaniowych Urząd opiera wprost o zapisy określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami realizując zasadę, iż sprzedaż lokalu z gminnego zasobu odbywa się jedynie na wniosek dotychczasowego najemcy.*

Zastępca Burmistrza poinformował, że *po złożeniu wniosku o zakup lokalu mieszkalnego sprawdzano, czy wnioskodawca posiada tytuł prawny, aby ubiegać się o zakup mieszkania, czy nie zalega z płatnościami do zarządcy, czy można wyodrębnić samodzielność lokalu; informowano wnioskodawcę o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i krokach jakie zostaną podjęte tj. m.in. sporządzenie projektu uchwały Rady Miasta w tej sprawie; zlecano sporządzenie operatu szacunkowego (po podjęciu uchwały przez Radę Miasta); sporządzano i publikowano wykaz nieruchomości; sporządzano protokół uzgodnień; przekazywano dokumenty do kancelarii notarialnej; sprawdzano, czy nabywca dokonał płatności przed datą zawarcia aktu notarialnego; podpisywano umowę sprzedaży.*

(akta kontroli str. 83-90)

Urząd prowadził w formie elektronicznej tabelaryczne zestawienie liczby mieszkań znajdujących się w zasobach gminnych pod poszczególnymi adresami budynków wielorodzinnych. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *informacja o sposobie wykorzystania lokali mieszkalnych zapisana była każdorazowo poprzez udzielanie przydziałów mieszkaniowych kierowanych do Przeworskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Przeworsku¹⁰. Urząd na bieżąco aktualizował zestawienia liczby mieszkań znajdujących się w zasobach gminnych pod poszczególnymi adresami budynków wielorodzinnych. Informacje o wolnych zasobach wpływały od Przeworskiego TBS, który miał bezpośredni zarząd nad lokalami mieszkalnymi.*

⁹ Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 1929.

¹⁰ Spółka, w której Miasto posiada 100% udziałów (dalej: Przeworskie TBS), która na podstawie umowy zawartej w 1999 r. z Miastem zarządzała zasobem mieszkaniowym Miasta.

Na dzień 1 stycznia 2016 r. na przyznanie lokalu z zasobu mieszkaniowego oczekiwało 20 osób. Na koniec lat 2016-2021 liczba tych osób wynosiła odpowiednio: 18, 17, 15, 23, 17 i 15. Średni czas oczekiwania wyniósł w 2016 r. – 12½ miesiąca (wartości graniczne 12 i 13 miesięcy), w 2018 r. – 28 miesięcy (jeden przydział), w 2019 r. – 29 miesięcy (wartości graniczne 10 i 48 miesięcy), w 2020 r. – 23 miesiące¹¹.

(akta kontroli str. 83-87, 91-103, 108)

1.3.

Miasto posiadało Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta¹² na lata 2016-2023¹³ przyjęty w 2016 i następnie na lata 2021-2026¹⁴ przyjęty w 2021 r. Program zawierał plan sprzedaży lokali mieszkalnych, opracowany na podstawie analizy transakcji z lat 2009-2015, wskazujący przewidywany poziom sprzedaży: po trzy lokale w latach 2016-2017, po dwa – w latach 2018-2020 i trzy w 2021 r. W Programie, w ramach działań podejmowanych w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, zaplanowano: prowadzenie remontów przy zamieszkałych zasobach (w związku z brakiem wolnych lokali, do których na okres remontu można byłoby przekwaterować lokatorów); uczestniczenie Miasta w remontach budynków wspólnot, w których jest współwłaścicielem poprzez Przeworskie TBS; sprzedaż lokali w liczbie planowanej w Programie; pozyskanie i adaptacja budynku administracyjnego PKP na cele mieszkalne – utworzenie maksymalnej liczby lokali socjalnych (dla rodzin niebędących w stanie płacić czynszu za lokale o pełnym standardzie, co miało wpłynąć na poprawę ściągłości opłat czynszowych); budowa budynku mieszkalno-socjalnego od podstaw, w przypadku zmiany planów pozyskania budynku PKP; dążenie do zbycia pojedynczych lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych; dopasowanie wielkości mieszkań do ilości osób w nich zamieszkałych poprzez dokonywanie zmian pomiędzy lokatorami.

Zasady dotyczące sprzedaży lokali stanowiących własność Miasta nie zostały ujęte w innych regulacjach Rady Miasta.

(akta kontroli str. 78-80, 104-110)

1.4.

Rada Miasta w drodze uchwały nr IV/16/14 z 29 grudnia 2014 r.¹⁵ wyraziła zgodę na udzielanie przez Burmistrza bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych w wysokości:

- 65% ceny lokalu mieszkalnego – przy sprzedaży za gotówkę,
- 60% ceny lokalu mieszkalnego – przy rocznej sprzedaży ratalnej,
- 55% ceny lokalu mieszkalnego – przy trzyletniej sprzedaży ratalnej,
- 50% ceny lokalu mieszkalnego – przy pięcioletniej sprzedaży ratalnej,
- 90% ceny lokalu mieszkalnego – przy jednoczesnym zbyciu wszystkich lokali mieszkalnych w budynku.

Nie wprowadzono dodatkowych warunków dotyczących udzielenia bonifikaty, a powyższe zasady nie zmieniały się w latach objętych kontrolą.

¹¹ W 2017 r. i 2021 r. nie przydzielano mieszkań.

¹² Dalej: Program.

¹³ Przyjęty uchwałą Rady Miasta nr XXVIII/222/16 z 25 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 3078).

¹⁴ Przyjęty uchwałą Rady Miasta nr XXXV/475/2021 z 26 sierpnia 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 3173).

¹⁵ Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od ustalonej ceny przy sprzedaży zasiedlonych mieszkań komunalnych w drodze bezprzetargowej, oraz ustalenia umownych stawek oprocentowania rat, w której wprowadzono zmiany uchwałą Rady Miasta nr VI/30/15 z 25 lutego 2015 r. Dalej: uchwała Rady Miasta w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży mieszkań komunalnych.

Ustalono, że w badanym okresie Burmistrz przy każdej sprzedaży lokalu mieszkalnego udzielał bonifikaty na podstawie ww. uchwały Rady Miasta.

(akta kontroli str. 111-118, 138)

1.5.

Na dzień 1 stycznia 2016 r. w gminnym zasobie mieszkaniowym znajdowało się 166 lokali. W latach 2016-2021 liczba tych lokali systematycznie malała i wynosiła na koniec tych lat odpowiednio: 164, 160, 156, 154, 138 i 134.

W badanym okresie najemcy lokali mieszkalnych skierowali do Burmistrza 37 wniosków o ich sprzedaż, w tym: trzy w 2016 r., osiem w 2017 r., 15 w 2018 r., trzy w 2019 r., po cztery w 2020 i 2021 r.

W okresie tym Miasto sprzedawało najemcom w trybie bezprzetargowym 30 lokali mieszkalnych o łącznej wartości 3 589,2 tys. zł¹⁶, z czego uzyskało wpływy w wysokości 887,4 tys. zł¹⁷ (24,7% ich wartości). Największą liczbę lokali sprzedano w 2020 r. (14), a najmniejszą w 2016 i 2019 r. (po dwa). We wszystkich przypadkach Burmistrz udzielił bonifikaty, której wysokość określona została przez Radę Miasta na poziomie 65% (17 przypadków) i 90% (13 przypadków).

W Programie w latach 2016-2021 prognozowano sprzedaż 15 lokali mieszkalnych, a faktyczna sprzedaż była o 100% wyższa. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *planowana sprzedaż lokali określona w Programie jest wynikiem analizy sprzedaży w latach 2009-2015. Przyjęte zasady inicjatywy zakupu lokalu mieszkalnego leżąca po stronie najemcy powoduje brak przewidywalności zainteresowania wykupem lokali. Zmienność sprzedaży w poszczególnych latach w znacznym stopniu uzależniona jest m.in. od zamożności najemców oraz ich zaangażowania, jakie w roku 2020 wykazali najemcy jednego z budynków wielorodzinnych. Ich zaangażowanie i determinacja umożliwiła sprzedaż lokali z 90% bonifikatą.*

Każdorazowo sprzedaż poprzedzona była zgodą Rady Miasta na zbycie lokalu mieszkalnego najemcy w drodze bezprzetargowej, wyrażoną w formie uchwały.

(akta kontroli str. 104-105, 108, 115-118, 132-159, 227-234)

1.6

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sprzedaż lokalu mieszkalnego¹⁸, w której wyrażono zgodę na rozłożenie należności na raty.

(akta kontroli str. 138, 160-161)

1.7.

Burmistrz, w 29 przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych na 30 zbadanych, sporządził i podał do publicznej wiadomości, w sposób określony w art. 35 ust. 1 ugn wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a w 28 przypadkach¹⁹ ww. wykazy zawierały wszystkie wymagane dane. Przypadek niesporządzenia i niepodania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz przypadek niezamieszczenia w wykazie terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości dotyczyły sprzedaży zrealizowanych w 2016 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *brak wykazu nieruchomości lokalu mieszkalnego przy ul. Kazimierzowskiej podyktowany był niedopatrzeniem przy jego sprzedaży; przy kolejnych sprzedażach każdorazowo sporządzano oraz publikowano wykazy nieruchomości. Natomiast w wykazie nieruchomości lokalu mieszkalnego przy ul. Jagiellońskiej omyłkowo nie*

¹⁶ Wg wyceny lokali, w tym udziału w prawie własności gruntu.

¹⁷ Łącznie z wpływem pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, w przypadku gdy wraz z lokalem przekazywano w użytkowanie wieczyste udział w gruncie.

¹⁸ Na rzecz najemców w trybie bezprzetargowym.

¹⁹ Na 29 przypadków, w których sporządzono wykaz.

podano informacji dotyczącej terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ung; w kolejnych publikowanych wykazach nie powielano tego błędu.

(akta kontroli str. 115-118, 162-166)

1.8.

Najemcom lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony, wnioskującym o sprzedaż lokalu przysyłano zawiadomienia o przeznaczeniu lokalu do zbycia. We wszystkich zbadanych przypadkach w ww. zawiadomieniach nie zamieszczano jednak informacji o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia odpowiedniego oświadczenia, a tym samym nie wyznaczano terminu na złożenie tego oświadczenia.

(akta kontroli str. 115-118, 167-169)

1.9.

Wnioski o nabycie lokali mieszkalnych składane były odpowiednio: jeden w 2015 r., dwa w 2016 r., siedem w 2017 r., 12 w 2018 r., po trzy w 2019 r. i w 2020 r. oraz dwa w 2021 r. Wnioski złożyły osoby uprawnione.

W ww. okresie Burmistrz nie odmówił udzielenia bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Wystąpiły natomiast trzy przypadki²⁰, w których Burmistrz poinformował wnioskodawców o niemożliwości przeprowadzenia transakcji sprzedaży mieszkania ze względu na rozbieżności pomiędzy stanem ewidencyjnym ujawnionym w rejestrze gruntów, a stanem hipotecznym ujawnionym w księgach wieczystych. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *brak korelacji pomiędzy tymi dwoma rejestrami skutkowało brakiem możliwości ujawnienia nowego lokalu w księgach wieczystych oraz wyodrębnienia ułamkowej części w nieruchomości gruntowej. Po ujawnieniu przypadków niezgodności wszczęto procedury naprawcze. Po uregulowaniu powyższych rozbieżności w 2018 r. zrealizowano sprzedaż lokalu mieszkalnego objętego ww. wnioskiem z 2016 r.*

(akta kontroli str.115-137,170-177)

1.10.

W 24 przypadkach na 30 zbadanych wysokość udzielonej bonifikaty była wyliczona w wysokości określonej w uchwale Rady Miasta w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży mieszkań komunalnych i obejmowała wszystkie składniki ceny lokalu, zgodnie z art. 68 ust. 1a ugn.

Nie wystąpiły przypadki sprzedaży lokalu osobie, z którą zawarto umowę najmu kilka lub kilkanaście dni przed sprzedażą (podpisaniem aktu notarialnego).

Przedmiotem sprzedaży były lokale, co do których nie toczyły się postępowania administracyjne dotyczące prawidłowości ich nabycia przez Miasto.

(akta kontroli str.115-118, 138, 178-214, 237-290)

1.11.

Wartość lokali sprzedawanych z bonifikatą każdorazowo ustalana była przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, ujętego w Centralnym Rejestrze Rzeczoznawców Majątkowych prowadzonym przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego. Operaty szacunkowe były weryfikowane pod względem formalnym przez pracownika Urzędu Miasta zajmującego się sprzedażą nieruchomości. Nie zgłaszano uwag do wycen.

W pięciu przypadkach (na 30 zbadanych) Miasto poniosło koszty wyceny zbywanych lokali, w 24 przypadkach wyceny dokonano po uzyskaniu zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu

²⁰ Po jednym w 2016, 2018 i 2021 r.

mieszkalnego, a w 28 posłużono się operatem szacunkowym, od sporządzenia którego nie upłynęło 12 miesięcy.

We wszystkich zbadanych przypadkach zapłata za lokale mieszkalne wniesiona została w całości przed podpisaniem aktu notarialnego przenoszącego własność nieruchomości.

(akta kontroli str. 115-118, 215-305, 309-310)

1.12.

Ustalono, że wszystkie zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów.

(akta kontroli str. 115-118, 306-308)

1.13.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Ponadto do Urzędu nie wpłynęły informacje o nieprawidłowościach oraz wnioski o udzielenie informacji publicznej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 311-313)

1.14.

Zastępca Burmistrza poinformował, że w Urzędzie zidentyfikowano ryzyka związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym i przyjęto zasady polegające na sprzedaży lokalu tylko żyjącemu najemcy, sprzedaży lokalu niezadłużonego oraz posiadającego wyodrębnioną samodzielność lokalową.

Przeprowadzone badanie dokumentacji 30 sprzedanych przez gminę lokali mieszkalnych wykazało, że w każdym przypadku sprzedaży komunalnego lokalu mieszkalnego dokonano najemcy, a sprzedane lokale nie były zadłużone²¹ oraz posiadały wyodrębnioną samodzielność lokalową²².

(akta kontroli str. 27-77, 115-118, 178-180, 311-313, 318-358)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich zbadanych 30 przypadkach nie zawarto w zawiadomieniach o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia przekazanych najemcom, informacji o przysługującym im prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia wniosku o jego nabycie w wyznaczonym terminie, co było niezgodne z art. 34 ust. 4 ugn. Zgodnie z ww. przepisem najemcom lokalu mieszkalnego, którym przysługuje pierwszeństwo w ich nabyciu, doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *sprzedaż lokali mieszkalnych inicjowana była przez głównych najemców, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu (na ich wnioski)*. W związku z tym domniemano, iż *niepotrzebne jest ponawianie zapytania o korzystanie z prawa pierwokupu, skoro sam najemca zwracał się o sprzedaż przedmiotowych nieruchomości*. Należy również nadmienić *fakt informowania wnioskodawców o postępowaniu sprzedażowym (informacje telefoniczne oraz przekazywane w trakcie spotkań z najemcami, którzy składali wizyty w Urzędzie)*.

²¹ Weryfikacji zadłużenia lokali dokonywał z-ca kierownika Referatu Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich. Potwierdzeniem dokonanej weryfikacji była adnotacja dokonana przez niego na wniosku o sprzedaż mieszkania o posiadaniu przez wnioskodawcę tytułu prawnego do lokalu oraz niezaleganiu z płatnościami.

²² Weryfikacja wyodrębnionej samodzielności lokalowej dokonywana była na podstawie zaświadczenia wydanego przez Starostę Przeworskiego, z którego wynikało, że lokal w budynku mieszkalnym wielorodzinnym jest lokalem samodzielnym.

Inicjowanie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych przez najemcę, posiadającego pierwszeństwo w nabyciu lokalu, poprzez złożenie wniosku o jego sprzedaż, nie zwalnia Burmistrza ze stosowania art. 34 ust. 4 ugn. Przepis ten obowiązuje do doręczenia najemcy zawiadomienia o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu lokalu, pod warunkiem złożenia wniosku w terminie określonym w tym zawiadomieniu.

(akta kontroli str. 115-118, 167-169)

2. We wszystkich sześciu zbadanych przypadkach, w których wraz ze sprzedażą lokalu mieszkalnego przekazywano prawo użytkowania wieczystego udziału w gruncie, bonifikatą nie obejmowano pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, co było niezgodne z art. 68 ust. 1a ugn. Zgodnie z ww. przepisem bonifikata obejmuje cenę lokalu mieszkalnego, w tym cenę udziału w prawie własności gruntu lub, w przypadku gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu. W efekcie udzielono bonifikaty w wysokości zaniżonej o kwotę 3 860,50 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *niezastosowanie bonifikaty do cen pierwszej opłaty udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu przy sprzedaży lokali mieszkalnych wynikało z niedopatrzania oraz omyłkowego sporządzenia zapisów protokołu. Miasto nie posiada już w swoich zasobach gruntów będących w użytkowaniu wieczystym przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.*

(akta kontroli str. 115-118, 178-212, 237-290)

3. W 25 przypadkach na 30 zbadanych (83%) oraz w dwóch, w których transakcje nie doszły do skutku, wymagano od przyszłych nabywców pokrycia kosztów wyceny nieruchomości przeznaczonych do zbycia, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ugn, które stanowią, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w tym lokali mieszkalnych, zapewnia wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Z tego tytułu w latach 2016-2019 na konto Urzędu wpłynęło łącznie 10 298 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *nabywcy obciążani byli kosztami związanymi z wyceną zbywanych nieruchomości celem zabezpieczenia kosztów ponoszonych przez Miasto związanych z oszacowaniem wartości przedmiotowych nieruchomości. Od połowy 2019 r., po zapoznaniu się z pojawiającymi się orzeczeniami sądowymi w ww. sprawie, odstąpiono od powyższych praktyk.*

(akta kontroli str. 219-226, 235-236, 309-310)

4. W sześciu przypadkach na 30 zbadanych (20%) wycenę wartości lokali mieszkalnych zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o *własności lokali*²³, co było niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w *sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*²⁴. Zgodnie z ww. przepisem określenie wartości lokalu, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali. Operaty sporządzane były od 9 do 117 dni przed uzyskaniem zaświadczenia od Starosty o samodzielności lokalu.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *rzeczoznawca majątkowy sporządzając wycenę nieruchomości ww. lokali mieszkalnych opracowywał równocześnie dokumentację niezbędną do wyodrębnienia lokali, mając odpowiednią wiedzę dokonywał oceny czy dany lokal może stanowić odrębną nieruchomość. Opracowanie rzeczoznawcy*

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

stanowiło równocześnie podstawę do uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu.

(akta kontroli str. 115-118, 235-236)

5. W dwóch przypadkach na 30 zbadanych (7%) posłużono się operatami szacunkowymi, od których sporządzenia upłynęło więcej niż 12 miesięcy, a aktualność tych operatów nie została potwierdzona, co było niezgodne z art. 156 ust. 3 ugn, który stanowi, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że kancelaria notarialna posiadając komplet dokumentów winna sprawdzić zgodność terminów sporządzania operatów szacunkowych. Z przyczyn niezależnych od Urzędu umowy zbycia lokali mieszkalnych zostały zawarte z pewnym opóźnieniem, co skutkowało przekroczeniem terminu 12 miesięcy od daty sporządzenia operatów, jednakże ceny tych lokali nie odbiegały od wartości rynkowych pozostałych lokali mieszkalnych zbywanych w tym samym czasie, w tym samym bloku mieszkalnym.

(akta kontroli str. 115-118, 235-236, 291-305)

6.

NIK stwierdziła, że nie identyfikowano i nie dokumentowano istotnych ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Ustalenia kontroli wskazują, na występowanie nieprawidłowości związanych m.in. z posługiwaniem się przy sprzedaży nieaktualnym operatem szacunkowym, wyceną wartości lokali mieszkalnych wykonywaną przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, oraz nie naliczeniem bonifikaty od pierwszej opłaty od użytkowania wieczystego gruntu.

Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej²⁵ oraz Regulaminem zarządzania ryzykiem w Urzędzie²⁶ procedura zarządzania ryzykiem ma na celu zidentyfikowanie ryzyka oraz ograniczenie jego negatywnych skutków, a zgodnie z § 6 ust. 7 ww. Regulaminu, identyfikacja ryzyk winna być dokumentowana.

Powyżej opisane nieprawidłowości wskazują, że w Urzędzie nie podejmowano działań związanych z identyfikacją ryzyka związanego zwłaszcza z posługiwaniem się przy sprzedaży nieaktualnym operatem szacunkowym, wyceną wartości lokali mieszkalnych wykonywaną przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, oraz nie naliczeniem bonifikaty od pierwszej opłaty od użytkowania wieczystego gruntu.

Skutkiem tego zaniechania było udzielenie bonifikaty w wysokości zaniżonej o kwotę 3 860,50 zł.

W przedłożonych wyjaśnieniach Zastępca Burmistrza podał m.in., że w jego ocenie nie zidentyfikowano możliwości wystąpienia tych ryzyk oraz ich skutków, a tym samym nie były mu znane. Działania naprawcze związane ze zidentyfikowaniem ryzyk w powyższym zakresie w ramach kontroli zarządczej będą przedmiotem wnikliwej analizy i oceny.

(akta kontroli str. 27-77, 115-118, 178-180, 311-313, 318-358, 425, 438-465)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie fakt, że sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym realizowana była na rzecz osób uprawnionych, po wcześniejszym

²⁵ Zarządzenie Nr 102/2016 Burmistrza Miasta Przeworska z dnia 28 grudnia 2016 r.

²⁶ Stanowiącym załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 102/2016.

wyrażeniu zgody na zbycie przez Radę Miasta. We wszystkich przypadkach wartość lokalu ustalał uprawniony rzeczoznawca majątkowy, a Burmistrz udzielał bonifikaty określonej przez Radę Miasta. Sprzedażą lokali zajmował się odpowiednio przygotowany pracownik Urzędu.

NIK ocenia negatywnie niezawiadamianie najemców lokali mieszkalnych o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, nieobjęcie bonifikatą pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, przenoszenie (do połowy 2019 r.) kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia na nabywcę, posługiwanie się w dwóch przypadkach nieaktualnym operatem szacunkowym, zlecenie w sześciu przypadkach wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. W ocenie NIK zlecenie wyceny lokalu przed uzyskaniem ww. zaświadczenia może skutkować poniesieniem zbędnych kosztów wyceny w sytuacji, gdy nie będzie on mógł być przedmiotem sprzedaży.

W ocenie NIK, Burmistrz nierzetelnie dokonał identyfikacji wszystkich ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Zdaniem NIK niezidentyfikowanie wszystkich istotnych do wystąpienia ryzyk w tym zakresie przyczyniło się do powstania opisanych w wystąpieniu nieprawidłowości związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych z bonifikatą.

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1.

Żadnej komórce organizacyjnej Urzędu ani pracownikowi nie przypisano zadań związanych z prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

Zastępca Burmistrza poinformował, że: *przyjęta została zasada bieżącej analizy aktów notarialnych przychodzących do tutejszego urzędu oraz ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Przeworsku.*

Analizy tej dokonywał Zastępca Burmistrza, dokumentując ją w *karcie monitoringu sprzedanego lokalu mieszkalnego.* Weryfikacji dokonywano corocznie poprzez analizę zmian własności lokalu na podstawie wpływających do Urzędu aktów notarialnych ze sprzedaży nieruchomości, danych uzyskanych z ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych.

Ustalono, że dokumenty dotyczące wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi (wypisy z aktów notarialnych, informacje przekazane przez sądy lub starostwa, lub informacje przekazane przez nabywców lub ich spadkobierców), które wpłynęły do urzędu, zostały skierowane do osób zajmujących się monitorowaniem tego obrotu.

Urząd prowadził rejestr lokali sprzedanych z bonifikatą. Zawierał on dane dotyczące m.in.: adresu lokalu, jego nabywcy, nr aktu notarialnego, księgi wieczystej lokalu oraz informacje dotyczące wartości lokalu, udzielonej bonifikaty oraz informacje o zmianie właściciela lokalu i zwrocie bonifikaty. Rejestr był aktualizowany na bieżąco.

Analiza wszystkich dziewięciu pozycji wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi z rejestru (łącznie zawierał 38 pozycji w tym dziewięć dotyczących wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi z lat 2012-2021) wykazała, że zawarte w nim dane były zgodne z aktami notarialnymi dotyczącymi wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi.

W umowach sprzedaży nieruchomości nie formułowano wymogów w zakresie obowiązku informowania gminy o ich dalszym zbyciu lub zmianie celu ich wykorzystywania.

(akta kontroli str. 365-461, 463, 477-488)

2.2.

W latach 2012-2016 Gmina sprzedała z bonifikatą 11 lokali mieszkalnych. Zbadano wszystkie przypadki sprzedaży z bonifikatą. Ustalono²⁷, że w Urzędzie zidentyfikowano wszystkie przypadki, w których lokale przed upływem pięciu lat od ich sprzedaży pierwotnym nabywcom zostały zbyte w obrocie wtórnym, oraz zweryfikowano, czy zaistniały przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 400-413, 463, 479-482)

2.3.

Burmistrz nie identyfikował ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi.

(akta kontroli 410, 462-463)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalenia kontroli wykazały, że podejmowane przez Urząd działania w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi były skuteczne. Zapewniły one ujawnienie wszystkich przypadków zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1., 3.2.

W badanym okresie wystąpił jeden przypadek sprzedaży lokalu mieszkalnego (nabytego przez jego najemcę z bonifikatą w 2019 r.) w obrocie wtórnym, w którym Urząd powinien zarządzać zwrotu udzielonej bonifikaty.

Lokal mieszkalny został wyceniony na kwotę 111.964 zł²⁸, a sprzedany, po udzielonej bonifikacie za kwotę 40.587,40 zł²⁹.

27 stycznia 2020 r. lokal ten został sprzedany³⁰ w obrocie wtórnym na rzecz osób innych, niż osoby bliskie sprzedającemu³¹ za kwotę 115.000 zł. Środki finansowe pochodzące ze sprzedaży lokalu mieszkalnego nie zostały przekazane na zakup innego mieszkania. W związku ze śmiercią³² nabywcy któremu udzielono bonifikaty, Urząd podejmował działania w celu ustalenia prawomocnego spadkobiercy, co było niezbędne do przeprowadzenia postępowania związanego ze zwrotem udzielonej bonifikaty. Wezwania Urzędu, kierowane do syna zmarłego, w sprawie przedłożenia

²⁷ Na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych lokali oraz kart monitoringu sporządzanych w Urzędzie.

²⁸ Na podstawie operatu szacunkowego z 14 maja 2019 r.

²⁹ Sprzedaż 24 lipca 2019 r., na podstawie aktu notarialnego.

³⁰ Na podstawie aktu notarialnego.

³¹ W rozumieniu art. 4 pkt 13 ugn.

³² 1 stycznia 2021 r.

prawomocnego postanowienia stwierdzającego nabycie spadku pozostawały bez odpowiedzi.

10 stycznia 2020 r. Zastępca Burmistrza zwrócił się do Biura Radców Prawnych Urzędu o przygotowanie pisemnej informacji dotyczącej sposobu windykacji bonifikaty udzielonej w chwili sprzedaży mieszkania. Do dnia zakończenia kontroli Biuro Radców Prawnych nie przygotowało stosownej informacji.

Zastępca Burmistrza oświadczył, że: *postępowanie związane ze zwrotem bonifikaty udzielonej przy sprzedaży zasiedlonego mieszkania komunalnego położonego w Przeworsku przy ulicy Piłsudskiego[...]³³nadal się toczy. Wysokość udzielonej bonifikaty, tj. 75 376,60 zł, która stanowiła 65 % ceny przedmiotowego lokalu nie została na chwilę obecną poddana waloryzacji i nie została oszacowana ostateczna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi ze względu na fakt toczącego się postępowania, mającego na celu określenie osoby do której będzie kierowane roszczenie o zwrot udzielonej bonifikaty. Na chwilę obecną biuro prawne tutejszego Urzędu jest w trakcie opracowywania procedur określających zasady zwrotu bonifikaty i windykacji, Oczekujemy także na prawomocne postanowienie sądu dotyczące nabycia spadku po zmarłym nabywcy, wskazujące osoby od których będziemy mogli wnosić nasze roszczenie zwrotne należności.*

(akta kontroli str. akta kontroli str. 365-368, 464-484)

3.3.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *nie zidentyfikowano ryzyka związanego z wtórnym obrotem sprzedanych lokali. Weryfikacja danych ewidencyjnych (na podstawie kart monitoringu) ujawniła jeden przypadek sprzedaży lokalu mieszkalnego. Obecnie trwa postępowanie wyjaśniające w sprawie wystąpienia z powództwem cywilnym o zwrot udzielonej bonifikaty od spadkobierców po zmarłym nabywcy lokalu.*

(akta kontroli str. 365-368, 410, 463- 475)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie przeprowadził identyfikacji ryzyka związanego z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem, jednak rzetelne działania monitorujące wtórny obrót lokalami pozwoliły na zidentyfikowanie konieczności zwrotu udzielonej bonifikaty, a Burmistrz podjął prawidłowe działania zmierzające do ustalenia prawomocnych spadkobierców w celu podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia postępowania związanego ze zwrotem bonifikaty.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Zapewnienie sporządzania wyceny lokalu mieszkalnego przeznaczonego do sprzedaży po uzyskaniu zaświadczenia o spełnianiu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego.
2. Zapewnienie sprzedaży lokali z gminnego zasobu nieruchomości w oparciu o aktualne operaty szacunkowe, tj. sporządzone nie wcześniej niż 12 miesięcy przed ich sprzedażą.

³³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu, ze względu na prywatność osoby fizycznej.

3. Zawiadamianie najemców lokali przeznaczonych do sprzedaży o przysługującym im prawie pierwszeństwa.
4. Identyfikowanie ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz ich dokumentowanie zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Urzędu.

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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 5 kwietnia 2022 r.

Kontrolerzy
Łukasz Malec
starszy inspektor k.p.

/ - /
podpis

Marek Sikora
specjalista k.p.

/ - /
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/ - /
podpis