



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.003.03.2022

Pan
Piotr Feliński
Burmistrz Miasta Świdwin

Urząd Miasta w Świdwinie
Plac Konstytucji 3 Maja 1
78-300 Świdwin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne.

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Świdwinie, Plac Konstytucji 3 Maja 1, 78-300 Świdwin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Feliński, Burmistrz Miasta Świdwin od 20 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję Burmistrza poprzednio pełnił Jan Owsiak od 28 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 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	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Marzanna Wierzbicka, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/35/2022 z 17 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-4, 6-9)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021, za wyjątkiem okresu od 1 stycznia do 22 marca 2017 r., Gmina Miejska Świdwin⁵ posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych. Struktura organizacyjna Urzędu, przyjęte zasady działania oraz kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników, umożliwiały prawidłową realizację zadań związanych ze sprzedażą mieszkań komunalnych. W badanym okresie Miasto sprzedawało w drodze bezprzetargowej komunalne lokale mieszkalne uprawnionym do ich nabycia najemcom⁶, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷. Lokale zbywane były przez Burmistrza zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miasta Świdwin⁸, w tym w zakresie mieszkań przeznaczanych do sprzedaży oraz wielkości udzielanych bonifikat. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży sporządzano oraz podawano do publicznej wiadomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 ust. 1 i 2 ugn. Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 34 ust. 4 tej ustawy najemców zawiadamiano o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, nie informowano ich jednak o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Ustalanie cen

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

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

⁵ Dalej: Miasto.

⁶ Badaniu poddano 30 spraw dotyczących zbywania komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub ugn.

⁸ Dalej: Rada Miasta lub Rada.

lokali następowało na podstawie operatów szacunkowych i klauzul do tych operatów sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Jednak w blisko trzech czwartych zbadanych spraw wyceny mieszkań zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, a w niemal jednej czwartej, ceny zbytych mieszkań ustalono na podstawie operatów szacunkowych, dla których upłynął dopuszczalny termin ich wykorzystania. Ponadto w latach 2016-2019 kosztami wyceny 26 lokali w sposób nieuprawniony obciążono ich przyszłych nabywców, a także w badanym okresie w 26 sprawach bonifikaty wyliczono od ceny nieruchomości pomniejszonej o nakłady na mieszkania poniesione uprzednio przez najemców. Prawidłowo zaewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu dochody ze sprzedaży objętych badaniem mieszkań oraz zmiany w księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych związane ze zbyciem 83% lokali.

Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą było skuteczne. Przyjęty w urzędzie obieg dokumentów i prowadzone działania zapewniały, poza jednym przypadkiem, ujawnienie zmiany właścicieli lokali nabytych od Miasta z bonifikatą i poza jedną sprawą rzetelną weryfikację, czy zaistniały przesłanki do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W sprawie tej nie podjęto wymaganych działań na rzecz żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej przy sprzedaży mieszkania.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła podjęte przez Burmistrza przed rozpoczęciem kontroli działania na rzecz nieobciążania od 2019 r. najemców lokali kosztami ich wyceny oraz udzielania bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych, umożliwiły właściwą realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym.

Zgodnie z § 23 Regulaminu organizacyjnego z 2015 r.¹⁰, zadania w zakresie gospodarki nieruchomościami, w tym dotyczące sprzedaży lokali komunalnych oraz ustalania wartości nieruchomości i opłat za korzystanie z nich, powierzone zostały Wydziałowi Przedsiębiorczości i Gospodarki Nieruchomościami¹¹. W Regulaminie organizacyjnym z 2019 r.¹² (§ 23) zadania te przypisane zostały do realizacji Wydziałowi Przedsiębiorczości, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania

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

¹⁰ Zarządzenie Nr WO/121/15 Burmistrza Miasta Świdwin z 28 października 2015 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Świdwin, zmienione zarządzeniami: Nr WO/128/15 z 6 listopada 2015 r., Nr WO/122/16 z 25 listopada 2016 r., Nr WO/10/2017 z 10 stycznia 2017 r., Nr WO/61/17 z 17 maja 2017 r., Nr WO/80/17 z 30 czerwca 2017 r., Nr WO/115/17 z 26 września 2017 r., Nr WO/134/17 z 14 listopada 2017 r., Nr WO/146/17 z 14 grudnia 2017 r., Nr WO/55/18 z 16 maja 2018 r., Nr WO/63/18 z 23 maja 2018 r., Nr WO/132/18 z 29 sierpnia 2018 r., dalej: Regulamin organizacyjny z 2015 r.

¹¹ Dalej: Wydział PGN.

¹² Zarządzenie Nr WO/21/19 Burmistrza Miasta Świdwin z 28 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Świdwin, zmienione zarządzeniami: Nr WO/35/19 z 27 lutego 2019 r., Nr WO/88/19 z 4 lipca 2019 r., Nr WO/109/19 z 29 sierpnia 2019 r., Nr WO/118/19 z 26 września 2019 r., Nr WO/147/19 z 17 grudnia 2019 r., Nr WO/29/20 z 27 lutego 2020 r., Nr WO/66/20 z 6 czerwca 2020 r., Nr WO/140/20 z 28 października 2020 r., Nr WO/34/21 z 3 marca 2021 oraz Nr WO/64/21 z 25 maja 2021 r.; dalej: Regulamin organizacyjny z 2019 r.

Przestrzennego¹³. Realizowanie polityki mieszkaniowej Miasta powierzono natomiast Referatowi, a następnie Wydziałowi Gospodarki Mieszkaniowej¹⁴ (§ 22 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego z 2015 r. i 2019 r.). Do zadań kierowników wydziałów i referentów należała m.in. organizacja, kierowanie i nadzór nad pracą podporządkowanych im komórek organizacyjnych. Ponosili oni odpowiedzialność m.in. za prawidłową organizację i skuteczną pracę wydziału/referatu, a w szczególności za merytoryczną i formalną prawidłowość, legalność, celowość, rzetelność i gospodarność, a także przygotowane przez wydział/referat rozstrzygnięcia, dokumenty, wnioski i opinie. W 2019 r. nastąpiły zmiany na stanowisku kierowników Wydziałów PGNP i GM.

(akta kontroli str. 80-82, 93-94, 108-110, 121-122, 388, 821-826)

Osoby wyznaczone do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym posiadały kwalifikacje pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. Kierownicy Wydziałów PGN oraz PGNP zajmujący się przygotowaniem do sprzedaży mieszkań komunalnych posiadali wyższe wykształcenie. Kierownik Wydziału PGN uczestniczyła w siedmiu szkoleniach z zakresu gospodarowania nieruchomościami¹⁵. Kierownik Wydziału PGNP ukończyła studia podyplomowe w zakresie gospodarki nieruchomościami oraz uczestniczyła w licznych szkoleniach¹⁶. Także podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami zatrudniona w Wydziale PGNP od 1 kwietnia 2019 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu gospodarki nieruchomościami o specjalności wycena nieruchomości¹⁷. Studia podyplomowe z zakresu zarządzania nieruchomościami ukończyły również osoby zatrudnione w badanym okresie na stanowisku Kierownika Referatu GM i Kierownika Wydziału GM. Kierownik Wydziału GM posiadała ponadto licencję zawodową w zakresie zarządzania nieruchomościami i w okresie zatrudnienia uczestniczyła w trzech szkoleniach¹⁸.

(akta kontroli str. 821-865)

1.2. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie sprzedaży mieszkań z tego zasobu. Burmistrz wyjaśnił, że procedur takich nie wprowadzono, ponieważ przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 388-389, 878)

Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców określone zostały w uchwale Rady¹⁹, którą opisano w punkcie 1.4 wystąpienia pokontrolnego. Ponadto

¹³ Dalej: Wydział PGNP.

¹⁴ Dalej: Wydział GM.

¹⁵ „Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości” (2002 r.), „Gospodarka nieruchomościami” (2004 r.), „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości” (2006 r.), „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego po zmianach” (2007 r.), „Podziały nieruchomości” (2008 r.), „Znowelizowana ustawa o gospodarce nieruchomościami” (2009 r.), „Gospodarka nieruchomościami” (2009 r.).

¹⁶ W szczególności: „Bezprzetargowe zbywanie oraz oddawanie do użytkowania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem ograniczeń oraz wymogów prawnych związanych ze stanem epidemii” (2021 r.), „Regulowanie stanu prawnego nieruchomości” (2021 r.), „Przekształcenie użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności” (2018 r.), „Prawne i praktyczne aspekty gospodarowania nieruchomościami” (2014 r.), „Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego” (2011 r.).

¹⁷ Pracownik zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. gospodarki nieruchomościami i rolnictwa w Wydziale PGN posiadał wykształcenie średnie oraz wykonywał tę pracę w latach 1992-2018.

¹⁸ Zatrudniona od 1 września 2019 r. Szkolenia: „Nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (2019 r.), „Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym na podstawie najnowszych przepisów prawnych wchodzących w życie 1 lipca 2022 r. (2021 r.), „Ochrona praw lokatorów po nowelizacji” (2022 r.).

¹⁹ Nr XXVI/218/13 Rady Miasta z 31 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży najmowanych lokali mieszkalnych oraz wyrażenia zgody na udzielanie przez Burmistrza bonifikaty od ceny ich sprzedaży, zmieniona uchwałami Nr XV/127/16 z 10 lutego 2016 r., Nr XVIII/143/16 z 25 maja 2016 r., Nr XX/166/16 z 24 sierpnia 2016 r., Nr XXVII/216/17 z 29 marca 2017 r., Nr XXXIX/315/18 z 28 marca 2018 r., Nr IV/22/2019 z 30 stycznia 2019 r., Nr XVIII/110/20 z 29 stycznia 2020 r., Nr XXIX/175/21 z 27 stycznia 2021 r. oraz Nr XL/262/21 z 22 grudnia 2021 r. (Dziennik. Urzędowy. Województwa Zachodniopomorskiego z 2016 r. poz. 2219; zm.: z 2016 r. poz. 3516,

w Biuletynie Informacji Publicznej²⁰ na stronie www.swidwin.biuletyn.net, w zakładce Procedury/Mieszkania, zostały zamieszczone informacje dotyczące m.in. sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców²¹.

(akta kontroli str. 234-258, 483-486, 1359-1362)

W sprawie stosowanej w Urzędzie praktyki Burmistrz wyjaśnił, że postępowania w sprawach sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta na rzecz ich najemców wszczynane były na wniosek zainteresowanych osób. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości lokalowej przysługiwało najemcom, jeżeli najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zarządzający lokalami (Wydział GM, a wcześniej Zakład Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Świdwinie²²), opiniował wnioski o nabycie lokalu w zakresie trwania umowy najmu i stanu uregulowania opłat czynszowych oraz udzielał informacji nt. przeprowadzonych ze środków Miasta remontów w lokalu lub budynku, w którym położony był lokal. Jeżeli nie zachodziły przesłanki do odmowy sprzedaży lokalu mieszkalnego, Wydział PGNP przygotowywał dokumenty niezbędne do jego sprzedaży, tj. zlecał inwentaryzację (w przypadku gdy nie była sporządzona) na potrzeby uzyskania zaświadczenia o jego samodzielności i zlecał rzeczoznawcy majątkowemu wycenę lokalu i gruntu. Sporządzany był i podawany do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz zawiadamiano najemców lokali mieszkalnych o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Najemcy korzystali z pierwszeństwa nabycia lokali, jeżeli złożyli oświadczenie, że wyrażają zgodę na warunki nabycia (cenę) wskazane w wykazie. Następnie przygotowywany był protokół z rokowań (ustalenia warunków zbycia), który stanowił podstawę zawarcia umowy notarialnej.

(akta kontroli str. 388-389, 611-670, 956-975, 1020-1100)

W zakresie stosowanych mechanizmów kontroli Burmistrz wyjaśnił, że obrót lokalami mieszkalnymi nabytymi od Miasta w trybie bezprzetargowym z bonifikatą monitorowany był przez Wydział PGNP poprzez analizę wpływających do Urzędu wypisów/odpisów aktów notarialnych, a także weryfikację zmian dokonywanych w księgach wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Świdwińskiego, dotyczących lokali sprzedanych z bonifikatą. W celu zabezpieczenia wiarygodności mogącej powstać od udzielonej przez Miasto bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu, zwaloryzowanej na dzień powstania obowiązku zwrotu, na nabytym lokalu ustanawiana była hipoteka.

(akta kontroli str. 389)

W badanym przez NIK okresie, w Urzędzie obowiązywały procedury kontroli zarządczej ustalone zarządzeniem Nr WO/43/10 Burmistrza z 22 marca 2010 r.²³, ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr WO/69/15 z 8 czerwca 2015 r.²⁴ Przewidywały one m.in. samokontrolę, do prowadzenia której zobowiązani byli wszyscy pracownicy w zakresie realizowanych zadań, kontrolę funkcjonalną, analizę ryzyka (nie rzadziej niż raz w roku) i coroczną samoocenę kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 11-31)

W związku z realizacją procedur kontroli zarządczej w Urzędzie dokonywana była coroczna identyfikacja ryzyka związanego ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych. Kierownik Wydziału PGN (później Wydziału PGNP) sporządzały

z 2017 r. poz. 2020, z 2018 r. poz. 1921, z 2019 r. poz. 1181, z 2020 r. poz. 973 oraz z 2021 r. poz. 808 i poz. 6114); dalej: uchwała Nr XXVI/2018/13 lub uchwała w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych.

²⁰ Dalej: BIP.

²¹ Obejmujące podstawę prawną, komórkę organizacyjną Urzędu właściwą do załatwienia sprawy, wymagane dokumenty, opłaty, termin załatwienia i informacje dodatkowe m.in. na temat osób uprawnionych do nabycia lokali, przyznania pierwszeństwa w nabyciu oraz lokali wyłączonych ze sprzedaży.

²² Dalej: ZUK Spółka z o.o.

²³ Zarządzenie w sprawie ustalenia Procedur kontroli zarządczej dla Urzędu Miasta Świdwin i jednostek organizacyjnych Miasta Świdwin, dalej: zarządzenie Nr 43/10.

²⁴ Zarządzenie zmieniające Procedury kontroli zarządczej dla Urzędu Miasta Świdwin i jednostek organizacyjnych Miasta Świdwin, dalej: zarządzenie Nr 69/15.

dokument z identyfikacji i analizy ryzyka łącznie z Planem działalności Wydziału na dany rok, w terminie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego realizację planu²⁵.
(akta kontroli str. 391, 745-762)

W latach 2016-2022²⁶ prowadzone w Urzędzie kontrole zewnętrzne nie obejmowały zagadnień dotyczących bezprzetargowej sprzedaży na rzecz najemców gminnych lokali mieszkalnych. Nie prowadzono także audytów i kontroli wewnętrznych w tym zakresie. W ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta za lata 2016-2019, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie i sprawdzanych w jej trakcie dochodów ze sprzedaży mienia w drodze bezprzetargowej, spośród poddanych analizie czterech transakcji, dwie stanowiły sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz dotychczasowych najemców. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Organy nadzoru nie wydały rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do uchwał dotyczących wieloletnich programów gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym Miasta oraz dotyczących zasad sprzedaży lokali mieszkalnych. Nie były także wydawane w odniesieniu do tych uchwał wyroki sądowe.

(akta kontroli str. 10, 34-79, 263, 266-276, 281-284)

Urząd posiadał program komputerowy do obsługi księgowej najemców lokali komunalnych. Program ten umożliwił aktualizowanie danych o wielkości zasobu mieszkaniowego Miasta, a także o rodzaju zawartych umów najmu (najem socjalny, umowa na czas nieoznaczony). Stan techniczny budynków określany był na podstawie rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych, instalacji i przewodów, przeprowadzanych na podstawie art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁷.

(akta kontroli str. 389)

W badanym okresie sukcesywnie spadała liczba lokali w zasobie Miasta. Na dzień 1 stycznia 2016 r. w zasobie znajdowało się 660 lokali²⁸. Na koniec lat 2016-2021 było to odpowiednio: 695, 679, 669, 662, 653 i 639 lokali²⁹. Czas oczekiwania na przydział mieszkalnego lokalu komunalnego uzależniony był od posiadanego przez Miasto wolnego zasobu mieszkaniowego oraz od sytuacji osoby ubiegającej się o przydział. W latach 2016-2019 średni czas oczekiwania na przydział lokalu mieszkalnego wynosił 1,79 roku, a socjalnego 1,89 roku. Najdłuższy okres jaki upłynął od umieszczenia osoby na liście do przydziału lokalu do jego otrzymania wynosił osiem lat³⁰. Największa liczba osób oczekujących na przydział lokalu komunalnego wynosiła 286, z czego na lokal mieszkalny oczekiwało 54 wnioskodawców, a 232 na lokal socjalny. Średnia liczba osób znajdujących się na liście osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu wynosiła 217 (47 lokale mieszkalne i 170 lokale socjalne). Na listach osób uprawnionych do przydziału lokalu tworzonych od 2020 r. nie było podziału na osoby uprawnione do przydziału lokalu mieszkalnego lub socjalnego.

²⁵ Zidentyfikowano na lata 2018-2022 ryzyko w zakresie realizacji dochodów ze zbywania działek gruntu i lokali, którego prawdopodobieństwo wystąpienia określono jako średnie. Na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. doprecyzowano ryzyka w tym zakresie, wskazując niewłaściwe stosowanie przepisów i błędy rachunkowe.

²⁶ Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, tj. 18 marca 2022 r.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

²⁸ W tym 554 lokale mieszkalne i 106 lokali socjalnych.

²⁹ W tym odpowiednio: 525 lokali mieszkalnych i 170 socjalnych, 506 mieszkalnych i 173 socjalne, 486 mieszkalnych i 183 socjalne, 477 mieszkalnych i 185 socjalnych, 462 mieszkalne i 191 socjalnych, 443 mieszkalne i 196 socjalnych.

³⁰ W 2016 r. najdłuższy czas oczekiwania na przydział lokalu mieszkalnego wynosił osiem lat, a lokalu socjalnego sześć lat (średni 1,6 i 1,5 roku). W 2017 r. najdłuższy czas oczekiwania na przydział lokalu mieszkalnego i socjalnego wynosił dwa lata (średni 1,1 roku). W 2018 r. najdłuższy czas oczekiwania na przydział lokalu mieszkalnego i socjalnego wyniósł cztery lata (średni dla lokalu mieszkalnego dwa lata, a socjalnego 1,6 roku). W 2019 roku przydzielono tylko lokale socjalne. Najdłuższy czas oczekiwania na przydział wyniósł siedem lat, a średni 5,5 roku. W 2020 r. najdłuższy czas oczekiwania na przydział lokalu mieszkalnego i najmu socjalnego wynosił osiem lat (średnio 4,5 roku na lokal mieszkalny i 2,9 roku na najem socjalny). W 2021 r. przydzielono jeden lokal mieszkalny, na przydział którego najemca czekał trzy lata. Na najem socjalny najdłużej oczekiwał najemca trzy lata, a średnio dwa lata. W 2022 r. do 30 marca przydzielono jeden lokal w ramach najmu socjalnego najemcy, który oczekiwał na przydział jeden rok.

W tym też czasie Rada Miasta zmieniła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali komunalnych, wprowadzając „Regulamin przyznawania punktów mających wpływ na kolejność umieszczenia na liście”. Komisja Mieszkaniowa dokonała również weryfikacji wszystkich osób znajdujących się na liście do przydziału. Największa liczba osób uprawnionych do przydziału od tego roku wyniosła 40 (średnio 34). Na dzień 31 marca 2022 r. na przydział lokalu oczekiwało 39 osób.

(akta kontroli str. 389-390, 940)

1.3. Miasto posiadało w badanych latach wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym³¹, z wyjątkiem okresu od 1 stycznia do 22 marca 2017 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Plany opracowano na pięć lat, a ich zakres przedmiotowy był zgodny z wymaganym przepisami art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³².

(akta kontroli str. 86, 113, 159-184, 696-734, 763-767, 808, 912-931)

W ww. programach, w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta, określono jako priorytetowe m.in. następujące zasady: dążenie do jak największego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, racjonalne gospodarowanie środkami przeznaczonymi na utrzymanie zasobu mieszkaniowego, poprawę warunków i standardu lokali mieszkalnych, dążenie do sprzedaży lokali znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem Miasta, celem zbycia ostatniego lokalu³³, wspomaganie zamian lokali m.in. z przyczyn ekonomicznych, ze względu na zajmowaną powierzchnię użytkową, w celu poprawy warunków mieszkaniowych³⁴, pozyskiwanie, budowę lokali mieszkalnych i socjalnych, adaptację pomieszczeń na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe celem zrealizowania złożonych w Urzędzie wniosków eksmisyjnych i uniknięcia zapłaty odszkodowania za niedostarczenie lokali socjalnych osobom posiadającym nakaz eksmisji, możliwość odpracowania całości lub części zadłużenia w formie świadczenia rzeczowego na rzecz właściciela lokalu, jako forma zamiany spłaty zadłużenia czynszowego.

W programach wskazywano prognozowaną liczbę lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży na rzecz dotychczasowych najemców w poszczególnych latach³⁵, oraz że wykonanie założonego planu sprzedaży uzależnione będzie od liczby wniosków o wykup lokali złożonych przez najemców. Lokale komunalne miały być sprzedawane wyłącznie na wniosek i rzecz ich głównych najemców. W wieloletnim programie na lata 2021-2025 wskazano natomiast, że prywatyzacja mieszkań komunalnych odbywać się będzie na zasadach zgodnych z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zgodnie ze szczegółowymi zasadami określonymi uchwałą Nr XXVI/218/13. Lokale mieszkalne będą zbywane w zależności od zainteresowania ich najemców nabyciem oraz możliwości zbycia lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych z uregulowanym stanem prawnym. Ustalono, że nie przeznaczają się do sprzedaży lokali o charakterze najmu socjalnego oraz lokali w budynkach stanowiących w 100% własność Miasta.

³¹ Przyjęte uchwałami Rady Miasta: Nr XVI/129/12 z 17 lutego 2012 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Świdwin na lata 2012-2016, ze zm. wprowadzonymi uchwałą Nr XII/95/15 z 27 listopada 2015 r.; dalej: wieloletni program na lata 2012-2016; Nr XXV/209/17 z 8 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Świdwin na lata 2017-2021, ze zm. wprowadzonymi uchwałą Nr XLII/328/18 z 27 czerwca 2018 r.; dalej: wieloletni program na lata 2017-2021 oraz Nr XXXI/197/21 z 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Świdwin na lata 2021-2025; dalej: wieloletni program na lata 2021-2025.

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 172, dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów.

³³ W wieloletnim programie na lata 2021-2025 przyjęto zasadę, że w pierwszej kolejności będą sprzedawane lokale położone w budynkach stanowiących współwłasność, aż do całkowitego zbycia udziałów Miasta w tych nieruchomościach. W miarę zapotrzebowania do sprzedaży typowane będą lokale mieszkalne w pozostałych budynkach.

³⁴ W wieloletnim programie na lata 2021-2025 wskazano przesłanki, po spełnieniu których istnieje możliwość dokonania zamiany zajmowanego lokalu komunalnego.

³⁵ W programach nie planowano wysokości wpływów do budżetu Miasta z tego tytułu.

W latach 2021-2025 zaplanowano prowadzenie sprzedaży lokali przede wszystkim w budynkach wspólnot mieszkaniowych, w szczególności w których udział Miasta jest mniejszy niż 50%. Natomiast lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach obejmujących do trzech lokali będą mogły być sprzedane, jeżeli nastąpi równoczesna sprzedaż wszystkich lokali. W badanych latach Rada Miasta ustalała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta oraz pomieszczeń tymczasowych³⁶. Poza powyżej opisanymi, zasady dotyczące sprzedaży mieszkań komunalnych nie zostały ujęte w innych regulacjach organu stanowiącego.

(akta kontroli str. 5, 159-233, 379-391)

1.4. Rada Miasta uchwałą Nr XXVII/218/13 ustaliła zasady sprzedaży najmowanych lokali mieszkalnych oraz wyraziła zgodę na udzielanie przez Burmistrza bonifikaty od ceny ich sprzedaży. Powyższa uchwała była aktem prawa miejscowego. Przyznawała ona pierwszeństwo w nabywaniu lokali mieszkalnych ich najemcom, którzy spełniali następujące warunki:

- posiadali umowy najmu lokali mieszkalnych niebędące w okresie wypowiedzenia;
- nie podnajęli lub nie oddali do bezpłatnego użytkownika lokalu lub jego części bez zgody wynajmującego;
- złożyli wnioski o nabycie lokali;
- złożyli oświadczenie, że wyrażają zgodę na nabycie nieruchomości za cenę podaną w zawiadomieniu o przeznaczeniu tej nieruchomości do zbycia.

W uchwale wskazano (§ 2), że przeznaczają się do sprzedaży lokale mieszkalne z równoczesną sprzedażą udziału we współwłasności lub współużytkowaniu wieczystym działki przydomowej, oraz że wyłącza się ze sprzedaży lokale mieszkalne jeżeli:

- znajdują się w budynkach, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie są przeznaczone na cele mieszkaniowe;
- znajdują się w budynkach przeznaczonych do rozbiórki;
- zostały wynajęte na czas określony jako lokale socjalne;
- zostały wynajęte na czas trwania stosunku pracy;
- nie stanowią samodzielnych lokali mieszkalnych;
- ich najemcy zalegają z zapłatą czynszu i kosztami eksploatacji.

Ponadto uchwałą Nr XX/166/16 z 24 sierpnia 2016 r.³⁷, zmieniającą uchwałę Nr XXVII/218/13 wyłączono ze sprzedaży lokale w przypadku:

- prowadzenia postępowań w sprawie uregulowania stanu geodezyjno-prawnego nieruchomości, do czasu zakończenia tych postępowań;
- prowadzenia postępowań w sprawie sprostowania udziałów w nieruchomości wspólnej, związanych z lokalami wyodrębnionymi, do czasu zakończenia tych postępowań;
- prowadzenia postępowań w sprawie uregulowania stanu prawnego lokali nabytych od Agencji Mieszkaniowej, do czasu zakończenia tych postępowań.

Uchwałą Nr XVIII/110/20 z 20 stycznia 2020 r.³⁸, zmieniającą uchwałę Nr XXVII/218/13 wyłączono ze sprzedaży także lokale:

- w przypadku których, w okresie pięciu lat przed złożeniem wniosku o nabycie wykonano remont lub modernizację finansowaną ze środków Miasta;
- w budynkach komunalnych, które poddane zostały ze środków Miasta remontowi kapitalnemu obejmującemu izolację, elewację, dach, instalacje, wskutek czego podniesiona została wartość techniczna i użytkowa budynku, przez okres 10 lat od daty zakończenia remontu.

³⁶ Uchwała Nr XVIII/142/16 z 25 maja 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Świdwin oraz tymczasowych pomieszczeń ze zm. wprowadzonymi uchwałami Nr XLII/329/18 z 27 czerwca 2018 r. i Nr XII/53/19 z 28 sierpnia 2019 r. oraz uchwała Nr XXIX/173/21 z 27 stycznia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Świdwin oraz tymczasowych pomieszczeń ze zm. wprowadzonymi uchwałą Nr XXXVI/238/21 z 29 września 2021 r.

³⁷ Weszła w życie 7 października 2016 r.

³⁸ Weszła w życie 10 marca 2020 r.

Cena lokalu mieszkalnego (§ 3 uchwały Nr XXVII/218/13), jako przedmiotu odrębnej własności, miała obejmować lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz udział w nieruchomości wspólnej, a budynku, budynek mieszkalny wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz działkę gruntu, na której budynek się znajduje. Dopuszczono możliwości uiszczenia ceny sprzedaży jednorazowo lub w systemie ratalnym³⁹.

Ponadto w wieloletnim programie na lata 2021-2025 wskazano, że ze sprzedaży wyłączone będą budynki i lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Miasta "w ilości niezbędnej do realizacji zadań własnych, a w szczególności lokale będące przedmiotem umowy najmu socjalnego lokalu; lokale zamienne i tymczasowe oraz budynki położone na terenach przeznaczonych docelowo na cele inne niż budowlane, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym".

(akta kontroli str. 182, 234-258)

W § 5 uchwały Nr XXVII/218/13 ustalono, że Burmistrz może udzielić bonifikaty od ceny nieruchomości sprzedawanej jako lokal lub budynek mieszkalny w wysokości:

- do 95% (w brzmieniu obowiązującym do 22 maja 2017 r.);
- do 80% (od 23 maja 2017 r.⁴⁰).

Przy czym bonifikaty mogły być udzielane tylko w przypadku jednorazowej zapłaty ceny sprzedaży.

(akta kontroli str. 235, 237, 242-243, 247, 249, 251, 253, 255, 257, 259-262)

W badanym przez NIK okresie nie były podejmowane przez Radę Miasta uchwały dotyczące indywidualnych warunków zbycia poszczególnych lokali lub budynków mieszkalnych na rzecz ich najemców. Burmistrz udzielał bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na podstawie uchwały Nr XXVII/218/13 ze zm.

(akta kontroli str. 265, 671-687, 1101-1102)

1.5. W latach 2016-2021 Miasto sprzedało ogółem 83 mieszkania komunalne w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców⁴¹ (54 z bonifikatą 95% i 29 z bonifikatą 80%). Wartość sprzedanych lokali mieszkalnych według wycen wraz z udziałem w gruncie wyniosła 7 445,20 tys. zł⁴². Łączne wpływy ze sprzedaży ww. lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców wyniosły 716,25 tys. zł⁴³. Ogółem wpływy ze sprzedaży majątku Gminy (dział 700 – *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdział 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*) wyniosły w ww. latach 13 309,57 zł⁴⁴.

(akta kontroli str. 285, 940)

W wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta prognozowano sprzedaż w latach 2016-2021 ogółem 59 mieszkań na rzecz ich dotychczasowych najemców⁴⁵. W 2020 r. sprzedano taką liczbę mieszkań jak zaplanowano. W dwóch latach (2017 r. i 2019 r.) sprzedaż była niższa od planowanej,

³⁹ Sprzedaż w systemie ratalnym miała się odbywać według następujących zasad: cena sprzedaży mogła być rozłożona na raty nie dłużej niż na 10 lat, przy czym pierwsza rata miała podlegać zapłacie najpóźniej w dniu zawarcia umowy; rozłożona na raty niespłacona część ceny sprzedaży podlegała oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta, stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

⁴⁰ Uchwała Nr XXVI/216/17 Rady Miasta z 29 marca 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych. Przy czym wszczęte, lecz niezakończone przed wejściem w życie uchwały, miały być prowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że mieszkańcy korzystali z bonifikaty 95% przez 13 lat od 2003 r., natomiast wcześniej przed 2003 r. uzyskiwali bonifikaty 40%, 60% i 80%. Według informacji przedstawionych przez Burmistrza podczas sesji XXVI sesji Rady Miasta 29 marca 2017 r. przyczyną zmniejszenia bonifikaty było zapewnienie zwiększenia dochodów budżetu Miasta z tytułu sprzedaży lokali, duże potrzeby remontowe substancji mieszkaniowej oraz stosowanie dotychczasowej bonifikaty od kilkunastu lat. Uchwała zmieniająca wielkość bonifikaty podjęta została jednogłośnie.

⁴¹ Z tego: w 2016 r. 28, w 2017 r. 10; w 2018 r. 16; w 2019 r. siedem, w 2020 r. osiem i w 2021 r. 14.

⁴² Z tego sprzedanych: w 2016 r. 2 646,57 tys. zł, w 2017 r. 837,17 tys. zł; w 2018 r. 1 178,52 tys. zł; w 2019 r. 774,58 tys. zł, w 2020 r. 677,75 tys. zł i w 2021 r. 1 330,61 tys. zł.

⁴³ Z tego: w 2016 r. 112,75 tys. zł, w 2017 r. 43,67 tys. zł; w 2018 r. 86,91 tys. zł; w 2019 r. 119,04 tys. zł, w 2020 r. 103,17 tys. zł i w 2021 r. 250,71 tys. zł.

⁴⁴ Z tego: w 2016 r. 5 446,40 zł, w 2017 r. 1 474,11 zł, w 2018 r. 2 486,02 zł, w 2019 r. 1 503,40 zł., w 2020 r. 1 103,95 zł oraz w 2021 r. 1 295,69 zł.

⁴⁵ Z tego: w 2016 r. 10, w 2017 r. 15, w 2018 r. 10 oraz w latach 2019-2021 po osiem mieszkań w każdym roku.

a w pozostałych latach (2016 r., 2018 r. i 2021 r.) wyższa. Różnice pomiędzy planami, a realizowaną sprzedażą wynikały głównie z poziomu zainteresowania najemców nabywaniem lokali. Ponadto na poziom sprzedaży wpływ miało także wydłużenie procedury sprzedaży niektórych lokali, z uwagi na konieczność aktualizacji danych dotyczących nieruchomości, w których były zlokalizowane.

(akta kontroli str. 692-693)

Według stanu na 1 stycznia 2016 r. w zasobie Miasta znajdowały się 554 lokale mieszkalne. W latach 2016-2021 ich najemcy skierowali odpowiednio: 10, pięć, 13, 11, 12 i 21 wniosków o sprzedaż zajmowanych mieszkań. W 2022 r. do 30 marca wpłynęły dwa wnioski.

(akta kontroli str. 159-182, 234-258, 390, 392-435, 940)

1.6. W latach 2016-2021 nie wystąpiły przypadki rozłożenia na raty należności z tytułu sprzedaży przez Miasto lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej.

(akta kontroli str. 391, 671-687)

1.7. W wyniku badania próby spraw dotyczących sprzedaży 30 lokali mieszkalnych⁴⁶ (36,1% sprzedanych w latach 2016-2021) stwierdzono, że w każdym ze sprawdzonych przypadków Burmistrz, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 35 ust. 1 ugn, sporządził i podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia⁴⁷. Wykazy w dniu ich sporządzenia wywieszono na okres 21 dni w siedzibie Urzędu na tablicy ogłoszeń, a także niezwłocznie zamieszczone na stronie internetowej Urzędu⁴⁸. Informacje o zamieszczeniu objętych badaniem wykazów podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej⁴⁹. Wykazy zawierały informacje wymagane przepisami art. 35 ust. 2 ugn przy zbyciu lokali mieszkalnych wraz z udziałem w gruncie lub wraz z udziałem w prawie wieczystego użytkowania gruntu.

(akta kontroli str. 908, 951-954, 976-999)

W sprawie określenia w ww. wykazach przeznaczenia nieruchomości i sposobu ich zagospodarowania, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 4 ugn Burmistrz i Kierownik Wydziału PGNP wyjaśnili: *Artykuł 2 ust. 1 ustawy o własności lokali rozróżnia dwa rodzaje lokali mogących stanowić odrębne nieruchomości, tj. lokale mieszkalne oraz lokale o innym przeznaczeniu. W świetle ww. przepisu przyjmowano, że informację o przeznaczeniu nieruchomości oraz sposobie zagospodarowania w sporządzanych w latach 2016-2022 wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do zbycia na rzecz ich najemców na terenie Miasta Świdwin, stanowiło wskazanie, że przedmiotem zbycia jest „lokal mieszkalny”. W każdym wykazie podawano również informację o przeznaczeniu lokalu mieszkalnego do zbycia na rzecz najemcy.*

(akta kontroli str. 1183)

W trzech wykazach spośród 19 objętych badaniem (15,8%) wystąpiły omyłki pisarskie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 951-954, 993-999, 1144-1145)

1.8. W każdej z 30 objętych badaniem spraw⁵⁰, sporządzono w formie pisemnej i doręczono najemcom zawiadomienia zawierające informacje o: publikacji wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia i umieszczeniu w nim danego lokalu oraz

⁴⁶ Do kontroli wybrano w sposób losowy po pięć spraw z każdego roku objętego kontrolą (2016-2021), dotyczących sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. Kontrolą objęto sprzedaż następujących lokali położonych w Świdwinie: ul. Drawska 43/1, ul. Reymonta 13/2, 27/3, ul. Słowackiego 3/1, ul. Cmentarna 6c/8, 8/3, ul. Armii Krajowej 11/7, 3/2, ul. 1 Maja 17B/11, ul. Podgórna 8/2, ul. Kombatantów Polskich 1/9, ul. Krzywoustego 16/12, ul. Nowomiejska 11/1, 11/4, 11/8, ul. Gen. Bartoszcze 4/14, 9/12, 9/11, 9/17, 3/4, ul. Wojska Polskiego 2/1, ul. B. Chrobrego 18/1, 18/4, ul. Emilii Gierczak 3/1, 2/1, 2/2, ul. Niedziałkowskiego 16b/1, ul. Kościuszki 26/1, 13/7 i ul. Łąkowa 2/10.

⁴⁷ Objęte badaniem lokale ujęte zostały w 19 wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

⁴⁸ <https://swidwin.biuletyn.net>.

⁴⁹ Dzienniku Pomorza, Głosie Koszalińskim lub Panorامية Powiatu Świdwińskiego, tj. w gazetach o zasięgu obejmującym co najmniej Powiat Świdwiński.

⁵⁰ Opisanych w punkcie 1.7.

określonym w nim terminie składania rozszczeń. Jednocześnie w zawiadomieniach wskazywano, że po okresie publikacji wykazu należy zgłosić się do Wydziału PGNP (PGN) w celu podania danych niezbędnych do sporządzenia protokołu ustaleń, a następnie zawarcia umowy notarialnej nabycia lokalu mieszkalnego. W sporządzonych na podstawie art. 34 ust. 4 ugn zawiadomieniach, nie zawarto informacji o przysługującym najemcom pierwszeństwie w nabyciu lokalu, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu, pomimo takiego wymogu określonego w tym przepisie. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. We wszystkich sprawdzonych przypadkach najemcy złożyli oświadczenia o wyrażeniu zgody na wykup najmowanego lokalu na warunkach określonych w wykazie, przy czym w jednym nie zapewniono włączenia złożonego oświadczenia do akt sprzedaży nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wnioski o nabycie lokali zostały złożone przed sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz otrzymaniu zawiadomień o przeznaczeniu lokali do zbycia.

(akta kontroli str. 630, 941-945, 956-975, 1000-1003)

1.9. W objętej badaniem próbie spraw⁵¹ wnioski o nabycie mieszkań złożone zostały przed ogłoszeniem przez Miasto wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz przed otrzymaniem przez najemców zawiadomień, o których mowa w art. 34 ust. 4 ugn.

(akta kontroli str. 941-945, 951-954)

Przed sprzedażą lokali mieszkalnych w Urzędzie weryfikowano spełnienie wymagań dotyczących pierwszeństwa najemcy do nabycia lokalu oraz występowanie przesłanek do wyłączenia lokali ze sprzedaży, określonych w uchwałach Rady Miasta. W latach 2016-2022 (do 30 marca) w 16 przypadkach odmówiono najemcom sprzedaży lokali. Przyczyną odmów było: usytuowanie lokalu w budynku, w którym 100% lokali stanowiło własność Miasta⁵², wyremontowanie lub zmodernizowanie lokali ze środków Miasta w okresie pięciu lat przed złożeniem wniosku o jego nabycie⁵³, wynajęcie lokalu na czas trwania stosunku pracy⁵⁴, zaległości w opłatach czynszowych⁵⁵, konieczność uprzedniego sprostowania udziałów w nieruchomości wspólnej⁵⁶ lub uregulowania stanu prawnego lokalu nabytego od Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁵⁷ tj. przesłanki wyłączające lokale ze sprzedaży wskazane w uchwale w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia bonifikaty przy sprzedaży mieszkania.

(akta kontroli str. 390, 392-435, 671-687)

W aktach spraw sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców w trybie bezprzetargowym nie dokumentowano przeprowadzenia weryfikacji spełnienia niektórych wymogów dotyczących przyznania pierwszeństwa w nabyciu lokalu oraz wyłączenia ze sprzedaży lokali mieszkalnych, ustalonych przez Radę Miasta w uchwale Nr XXVI/218/2013. W dokumentacji objętych badaniem 30 spraw⁵⁸ brak było pisemnego potwierdzenia czy umowa najmu nie była w okresie wypowiedzenia, czy lokal nie został podnajęty lub oddany do bezpłatnego użytkowania bez zgody wynajmującego⁵⁹, czy lokal znajdował się w budynku przeznaczonym do rozbioru, czy został wynajęty na czas trwania stosunku pracy, czy wykonano remont lub modernizację lokalu finansowaną ze środków Miasta albo remont kapitalny

⁵¹ Opisanych w punkcie 1.7.

⁵² Dwie sprawy.

⁵³ Dwie sprawy.

⁵⁴ Dwie sprawy.

⁵⁵ Jedna sprawa.

⁵⁶ Osiem spraw.

⁵⁷ Jedna sprawa.

⁵⁸ Opisanych w punkcie 1.7.

⁵⁹ Warunki przyznania pierwszeństwa w nabywaniu lokali określone w § 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr XXVI/218/13.

budynku⁶⁰. Ponadto w czterech sprawach brak było potwierdzenia czy wnioskodawca posiada zawartą umowę najmu lokalu, a w 11, w adnotacjach dokonanych na wnioskach najemców przez pracowników ZUK Spółka z o.o. i Wydziału GM dotyczących posiadania umowy najmu lokalu nie wskazano, czy najem został zawarty na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 1000-1003)

Kierownik Wydziału GM wyjaśniła, że przesłanki umożliwiające sprzedaż lokalu były weryfikowane przez pracowników Wydziału i w chwili ich wystąpienia była umieszczana stosowna adnotacja przy opisie wniosku o sprzedaż lokalu. W wyjaśnieniach podała: *Mając na uwadze fakt, że brak jest opracowanej instrukcji postępowania przy sprzedaży lokali mieszkalnych, a pisemne potwierdzenie spełnienia wszystkich warunków nie było wymagane przez Wydział PGNP, Wydział GM ograniczał się tylko do potwierdzenia faktu posiadania przez wnioskującego o wykup najemcę posiadania umowy najmu lokalu i opisu wyposażenia lokalu, a w przypadku przeprowadzenia przez najemcę na własny koszt prac modernizacyjnych podwyższających standard lokalu, także o ich zakresie. Jest to praktyka powszechna stosowana od kilkunastu lat.*

(akta kontroli str. 1119-1120)

Kierownik Wydziału PGNP wyjaśniła: *W oparciu o stosowaną od wielu lat praktykę, od jednostki zarządzającej zasobem lub Wydziału GM pozyskiwano w formie pisemnej na wniosku najemcy informację o zawartej umowie najmu oraz braku zaległości. W przypadku stwierdzenia przez Wydział GM na podstawie posiadanych dokumentów (książka obiektu, ekspertyzy, umowy najmu, podania najemców), że nie są spełnione warunki w zakresie przyznania pierwszeństwa najemcy w nabyciu lokalu mieszkalnego albo zachodzą przesłanki wyłączające możliwość przeznaczenia lokalu do sprzedaży, wyniki takiej weryfikacji były również pisemnie dokumentowane. (...) Podczas rozpatrywania przez Wydział PGNP wniosków najemców o nabycie lokali, w razie jakichkolwiek wątpliwości dotyczących umów najmu, niejednokrotnie zwracano się do Wydziału GM o możliwość wglądu do zapisów poszczególnych umów, sporządzenia ich kopii bądź o udzielenie ustnych wyjaśnień.*

W sprawie weryfikacji spełnienia wymogów w przypadkach, gdy od złożenia wniosku o nabycie lokalu do czasu jego sprzedaży upływało kilka lat np. z powodu konieczności uregulowania udziałów w nieruchomości wyjaśniła: *Jeżeli od złożenia wniosku o nabycie lokalu mieszkalnego upłynęło kilka lat, we współpracy z pracownikami Wydziału GM, przed zawarciem umowy sprzedaży weryfikowałam czy zostały zachowane warunki do uzyskania pierwszeństwa w nabyciu lokalu mieszkalnego oraz czy nie zaistniały przesłanki wyłączające lokal ze sprzedaży. W prowadzonych sprawach uzyskałam ustne potwierdzenie spełnienia ww. warunków.*

(akta kontroli str. 392-435, 1186)

W wyniku badania posiadania prawa pierwszeństwa w nabyciu lokalu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn oraz spełnienia wymogów określonych w § 1 i § 2 uchwały Nr XXVII/218/13 i w § 16 ust. 3 uchwały Nr XXXI/197/21, opisanych w punkcie 1.4 wystąpienia pokontrolnego, w odniesieniu do próby 30 spraw sprzedaży lokali⁶¹ ustalono, że wymogi te zostały spełnione, za wyjątkiem jednego przypadku nieposiadania przez osobę wnioskującą o wykup mieszkania umowy najmu lokalu w momencie złożenia wniosku o jego nabycie i wdrożenia pomimo tego procedury sprzedaży mieszkania. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1000-1003, 1126-1143)

⁶⁰ Kryteria wyłączenia ze sprzedaży lokali mieszkalnych określone w § 2 ust. 2 pkt 2 i 4 oraz § 2 ust. 3 pkt 4 i 5 uchwały Nr XXVII/218/13.

⁶¹ Opisaną w punkcie 1.7.

W badanej próbie nie stwierdzono zbycia lokalu mieszkalnego w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego dotyczącego prawidłowości nabycia nieruchomości przez Miasto.

(akta kontroli str. 390, 392-397, 400-405, 409-410, 420-423, 430-432, 955)

1.10. W wyniku analizy próby 30 spraw sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców⁶² stwierdzono, że wysokość udzielonej przez Burmistrza na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 7 ugn bonifikaty od ceny sprzedaży, była zgodna z określoną w uchwałach Rady Miasta w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i wynosiła:

- 95% dla spraw wszczętych przed 23 maja 2017 r. (17 spraw)⁶³
- 80% dla spraw wszczętych po wejściu w życie uchwały Nr XXVII/216/17, tj. od 23 maja 2017 r. (13 spraw).

Zgodnie z art. 68 ust. 1a ugn, bonifikata objęła cenę lokalu, w tym cenę udziału w prawie własności gruntu, a w sześciu przypadkach, gdy udział obejmował prawo użytkowania wieczystego działki, pierwszą opłatę z tytułu wieczystego użytkowania gruntu.

(akta kontroli str. 1101-1102)

We wszystkich objętych badaniem sprawach zastosowana została maksymalna stawka bonifikaty przewidziana w uchwałach Rady Miasta w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych. Burmistrz oraz Kierownik Wydziału PGNP: *Przy zbywaniu lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców w latach 2016-2021 jednakowo traktowano wszystkich najemców pod względem wysokości udzielanej bonifikaty od ceny sprzedaży lokali i każdorazowo stosowano maksymalną dopuszczoną przez Radę Miasta Świdwin bonifikatę. W prowadzonych sprawach sprzedaży nie zaistniały istotne przesłanki, które miałyby wpływ na zróżnicowanie wysokości bonifikaty.*

(akta kontroli str. 1183)

Czas jaki upłynął od zawarcia z nabywcą mieszkania umowy najmu na czas nieokreślony do sprzedaży tego mieszkania z bonifikatą (podpisania aktu notarialnego) w objętych badaniem sprawach wyniósł od 10 miesięcy i 26 dni do 37,9 lat. Średnio 14 lat.

(akta kontroli str. 911)

W odniesieniu do 26 lokali, sprzedanych w latach 2016-2021, przed obliczeniem bonifikaty i ustaleniem ceny sprzedaży mieszkań, pomniejszono oszacowaną przez rzeczoznawcę wartość lokali o poniesione przez najemców nakłady na kwotę ogółem 776 030 zł, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 1 pkt 7 ugn. Zagadnienie to opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 390-391, 1018-1100)

1.11. W objętych badaniem 30 sprawach⁶⁴ wartość sprzedanych lokali została ustalona przez rzeczoznawców majątkowych. Oszacowania wartości lokali w operatach szacunkowych oraz potwierdzenia ich aktualności⁶⁵ dokonali rzeczoznawcy majątkowi posiadający wymagane uprawnienia zawodowe⁶⁶.

(akta kontroli str. 932-939)

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy Urzędu dokonywali sprawdzenia sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych operatów szacunkowych. Uwagi do wycen były zgłaszane rzeczoznawcom telefonicznie bądź osobiście w siedzibie Urzędu i najczęściej dotyczyły

⁶² Opisanej w punkcie 1.7.

⁶³ W myśl przepisów § 5 ust. 3 uchwały Nr XXVII/216/17 sprawy wszczęte, lecz nie zakończone przed wejściem w życie tej uchwały, miały być prowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów.

⁶⁴ Opisanych w punkcie 1.7.

⁶⁵ Przez sporządzenie stosownej klauzuli.

⁶⁶ Rzeczoznawca posiadający uprawnienia nr 634, wpisany do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych 25 lutego 1994 r. oraz rzeczoznawca majątkowy posiadający uprawnienia o numerze 4345 wpisany do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych 5 września 2005 r.

drobnych błędów w opisie nieruchomości lub innych oczywistych omyłek pisarskich. Uwagi były uwzględniane przez autorów operatów.

(akta kontroli str. 391)

Spośród objętych badaniem 30 spraw sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców w 22 przypadkach (73,3%) wycenę lokali zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia Starosty Świdwińskiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 903-906)

Miasto ponosiło koszty wyceny mieszkań zbywanych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców w latach 2020-2022. Natomiast w latach 2016-2019, kosztami wyceny 26 lokali⁶⁷, na kwotę ogółem 8 391,62 zł⁶⁸ obciążono przyszłych nabywców mieszkań. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ugn, zgodnie z którymi burmistrz gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości zapewnia ich wycenę. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 391, 901-902)

Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *Zmiana praktyki stosowanej w poprzednich latach wynikała z konieczności przestrzegania przepisów art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy ugn (...)*.

(akta kontroli str. 880)

W 23 spośród objętych badaniem 30 spraw (76,7%) ceny zbywanych mieszkań zostały ustalone na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, tj. w okresie 12 miesięcy od sporządzenia operatów lub po potwierdzeniu ich aktualności przez rzeczoznawców majątkowych. W jednym przypadku operat został wykorzystany do ustalenia ceny lokalu po upływie 12 miesięcy od daty jego sporządzenia oraz w sześciu przypadkach, w których uzyskano potwierdzenie aktualności operatu, po upływie kolejnych 12 miesięcy. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 154 ust. 3 i ust. 4 ugn, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 932-937, 1146-1181)

Zgodnie z przepisami art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁶⁹, przy sporządzaniu przez rzeczoznawcę majątkowego po 1 września 2017 r. klauzul do operatów szacunkowych, dotyczących potwierdzenia ich aktualności, w Urzędzie egzekwowano od rzeczoznawcy przedłożenie wraz z tymi klauzulami kopii dokumentu ubezpieczenia, o którym mowa w art. 175 ust. 4 ugn, aktualnego na dzień tego potwierdzenia.

(akta kontroli str. 1007-1017)

1.12. Zmiany stanu środków trwałych, związane ze zbyciem 25 z 30 objętych badaniem lokali mieszkalnych⁷⁰ (83,3%), zostały prawidłowo uwzględnione w ewidencji księgowej Urzędu (konto 011) oraz ewidencji środków trwałych. Niezwłocznie po sprzedaży mieszkań Wydział PGN, a następnie PGNP skierował do Przewodniczącego Stałej Komisji Likwidacyjnej Urzędu wnioski o likwidację środków trwałych, a także przekazał dowody LT obejmujące lokale mieszkalne oraz związany z nimi udział w zbywanych działkach gruntu. Zdarzenia ujęto w ewidencji księgowej Urzędu w miesiącu sprzedaży mieszkań wraz z ułamkową częścią gruntu. W przypadku trzech objętych badaniem lokali mieszkalnych, których sprzedaż nastąpiła w styczniu i lutym 2020 r., pomimo sporządzenia przez Kierownika PGNP wniosku o likwidację środków trwałych, zmian w ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych nie dokonano do czasu rozpoczęcia kontroli NIK. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷¹.

⁶⁷ 11 w 2016 r., dwa w 2017 r., 11 w 2017 r. i dwa w 2019 r.

⁶⁸ 3 575 zł w 2016 r., 640 zł w 2017 r. 3 575 zł w 2018 r. oraz 601,62 zł w 2019 r.

⁶⁹ Dz. U. poz. 1509.

⁷⁰ Opisanych w punkcie 1.7.

⁷¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

W dwóch przypadkach nierzetelnie dokonane zostały zmiany w ewidencji środków trwałych, polegające na wyksięgowaniu wartości lokalu z innego budynku mieszkalnego. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1259-1262, 1263-1273, 1280-1336, 1342-1345, 1383-1390, 1347-1358, 1453-1458a)

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz postanowieniami § 11 ust. 1 lit. c załącznika nr 1 do zarządzenia Burmistrza Nr WO/132/11 z 9 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczącej gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Urzędzie Miasta Świdwin⁷², w Urzędzie na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadzano inwentaryzację budynków i lokali mieszkalnych drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z dokumentami/danymi wynikającymi z innych dokumentów. Wyniki udokumentowano w protokołach weryfikacji sporządzonych według wzoru stanowiącego załącznik nr 13 do instrukcji inwentaryzacji. Inwentaryzacja lokali mieszkalnych w latach 2018-2021 nie została przeprowadzona w sposób umożliwiający ujawnienie stwierdzonych w trakcie kontroli NIK omyłek dotyczących częściowej likwidacji innych środków trwałych niż te, w których znajdowały się sprzedane lokale oraz braku ujęcia w ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych Urzędu zmian wynikających ze sprzedaży czterech lokali. Zagadnienie to opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1259-1262, 1369-1382, 1450, 1452-1461, 1491, 1498-1554, 1572)

Dochody ze sprzedaży objętych badaniem mieszkań ujęte zostały w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, paragraf 0770 Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷³. Nabywcy dokonali zapłaty przed zawarciem notarialnych umów sprzedaży.

(akta kontroli str. 671-687, 1493-1497)

1.13. Zagadnienia związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie były w kontrolowanym okresie przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach oraz wniosków o udzielenie informacji publicznej, które wpłynęły do Urzędu.

(akta kontroli str. 3, 10)

1.14. Zgodnie z procedurami kontroli zarządczej określonymi w § 14 zarządzenia Nr 43/10, kierownictwo oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach funkcyjnych zobowiązani byli systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, do identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z poszczególnymi celami i zadaniami jednostki, a także do określenia rodzaju możliwych reakcji na zidentyfikowane ryzyka. Zasady zarządzania ryzykiem oraz dokumentowania identyfikacji i analizy ryzyka określone zostały w § 18 zarządzenia Nr 69/15. W myśl § 16 ust. 2 pkt 10-12 Regulaminu organizacyjnego z 2015 r. oraz § 16 ust. 3 pkt 10-12 Regulaminu organizacyjnego z 2019 r., kierownicy wydziałów i referatów Urzędu ponosili odpowiedzialność m.in. za prowadzenie w kierowanej komórce kontroli zarządczej oraz spraw z zakresu zarządzania ryzykiem, a także prowadzenie kontroli funkcjonalnej.

(akta kontroli str. 11-31, 80-140)

W latach 2018-2019 w związku ze zbywaniem lokali w Wydziale PGN zidentyfikowano ryzyko straty finansowej, którego prawdopodobieństwo wystąpienia oszacowano jako

⁷² Dalej: zarządzenie Nr WO/132/11 lub instrukcja inwentaryzacji.

⁷³ Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

średnie. Reakcją na ryzyko miała być dyscyplina budżetowa. Zaplanowano bieżący nadzór i monitorowanie, za który odpowiedzialni byli wszyscy pracownicy Wydziału. Kierownik Wydziału PGNP w latach 2020-2022, w prowadzonych rejestrach ryzyk dla zadania dotyczącego zbywania gruntów i lokali komunalnych, wskazywała ryzyka niewłaściwego stosowania przepisów i błędów rachunkowych. Prawdopodobieństwo ich wystąpienia oszacowała jako średnie⁷⁴. W ramach działań przeciwdziałających temu ryzyku, za które była osobą odpowiedzialną, zaplanowała zapoznanie się z przepisami prawa, udział w szkoleniach, monitorowanie, bieżącą kontrolę pod względem merytorycznym i rachunkowym.

(akta kontroli str. 745-762)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sekretarz Miasta⁷⁵ nie zapewnił przygotowania z odpowiednim wyprzedzeniem projektu uchwały Rady Miasta w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na lata 2017-2021, umożliwiającym jego uchwalenie w terminie zapewniającym zachowanie ciągłości obowiązywania programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta. Program na lata 2012-2016 obowiązywał do 31 grudnia 2016 r. Uchwalenie wieloletniego programu na lata 2017-2021 8 lutego 2017 r. i jego publikacja 8 marca 2017 r.⁷⁶ oraz wejście w życie od 23 marca 2017 r., skutkowało brakiem wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta w okresie od 1 stycznia do 22 marca 2017 r.

(akta kontroli str. 159-173, 183-184, 711-734)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że do takiej sytuacji doprowadziło zbyt późne rozpoczęcie prac nad projektem uchwały. W wyjaśnieniach podał: *Prace nad wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Świdwin na lata 2017-2021 rozpoczęły się na przełomie roku 2016 i 2017, a projekt uchwały został przedłożony pod obrady Rady Miasta (...) na pierwszej sesji w roku 2017, która odbyła się dopiero w dniu 8 lutego.*

(akta kontroli str. 86, 113, 764-767, 808)

2. W latach 2016-2019, w 26 przypadkach⁷⁷ w sposób nieuprawniony obciążono przyszłych nabywców lokali mieszkalnych kosztami ich wyceny, na kwotę ogółem 8 391,62 zł⁷⁸. Stanowiło to naruszenie art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ugn. Brak było podstawy prawnej do obciążania nabywcy kosztami wyceny mieszkania, gdyż zgodnie z ww. przepisami, organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości zapewnia m.in. ich wycenę. Stanowisko to potwierdza liczne orzecznictwo sądowe⁷⁹ jak i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów⁸⁰ oraz w orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych⁸¹. Uzyskane z powyższego tytułu przez Miasto dochody były nienależne.

(akta kontroli str. 391, 901-902)

⁷⁴ Jako skutek ryzyka podano „naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i negatywne skutki finansowe”.

⁷⁵ Odpowiedzialny zgodnie z Regulaminem organizacyjnym i zakresem czynności za przygotowanie projektów uchwał Rady Miasta przy udziale kierowników wydziałów.

⁷⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1048.

⁷⁷ 11 w 2016 r., dwa w 2017 r., 11 w 2017 r. i dwa w 2019 r.

⁷⁸ 3 575 zł w 2016 r., 640 zł w 2017 r. 3 575 zł w 2018 r. oraz 601,62 zł w 2019 r.

⁷⁹ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1807/11; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt. II SA/Gd 401/11; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 września 2012 r. sygn. akt II SA/Po 681/11 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 listopada 2012 r. sygn. Akt II SA/Po 889/12.

⁸⁰ Wojewody Wielkopolskiego z 9 czerwca 2009 r. (znak WN.Ka.5.0911-244/09), Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30 maja 2011 r. (znak PN.4131.213.1), Wojewody Zachodniopomorskiego z 13 lipca 2012 r. (znak NK.4.4131.235.2012.SA).

⁸¹ Na przykład uchwała nr 202/g119/14 Kolegium RIO w Gdańsku z 2 października 2014 r., uchwała nr 52/2014 Kolegium RIO we Wrocławiu z 28 maja 2014 r., uchwała nr 57/2014 Kolegium RIO we Wrocławiu z 9 lipca 2014 r.

Burmistrz wyjaśnił: *W latach 2016-2019 Urząd (...) obciążał przyszłych nabywców kosztami przygotowania lokali do zbycia. Główną przyczyną żądania zaliczek na pokrycie kosztów wyceny była potrzeba ograniczenia ilości przypadków składania wniosków przez najemców, którzy nie mieli faktycznego zamiaru nabycia lokalu i generowania niepotrzebnych kosztów. W latach 2020-2021 wnioskodawcy nie byli już obciążani kosztami przygotowania lokali do sprzedaży.*

(akta kontroli str. 879)

3. Spośród objętych badaniem 30 spraw sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców⁸² w 22 przypadkach⁸³ (73,3%) wycenę mieszkań zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu przez nie wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali. Wyceny zostały sporządzone od 15 do 170 dni przed uzyskaniem przez Miasto od Starosty Powiatu Świdwińskiego ww. zaświadczeń.

Stanowiło to naruszenie § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁸⁴, 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 wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali.

Zlecenie wyceny lokalu przed uzyskaniem potwierdzenia w formie zaświadczenia od właściwego organu, że spełnia on wymóg samodzielnego lokalu mieszkalnego, mogło skutkować poniesieniem nieuzasadnionych kosztów sporządzenia wyceny w sytuacji, gdyby lokal ten nie mógłby być przedmiotem sprzedaży.

(akta kontroli str. 903-906)

Ówczesna Kierownik Wydziału PGN wyjaśniła: *w celu uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu ze Starostwa Powiatowego, należało przedłożyć autoryzowany, graficzny plan każdego lokalu z jego pomiarami. Zarządca zasobów mieszkaniowych nie posiadał aktualnych dokumentacji technicznych lokali. Plan (szkic) lokalu z opisem mógł wykonać tylko rzeczoznawca, bez angażowania dodatkowych środków finansowych na ten cel. Nawet zarządca zasobów dokonywał aktualizacji danych w swojej dokumentacji na podstawie inwentaryzacji lokalu sporządzonych przez rzeczoznawcę. Przed wyceną każdego lokalu rzeczoznawca dokonywał wizji lokalnej i mógł ocenić, czy dany lokal jest samodzielny, czy też nie, w oparciu o zapisy w ustawie o własności lokali. Dopiero po rozeznaniu w terenie przystępowano do przygotowania formalnego zlecenia na wycenę lokalu. Po uzyskaniu planów lokali, występowano z wnioskiem o uzyskanie zaświadczeń o samodzielności lokali. Ze względu na wcześniejsze rozeznanie w terenie nie występowało poniesienie nieuzasadnionych kosztów wycen.*

(akta kontroli str. 1589-1590)

Burmistrz i Kierownik Wydziału PGNP odnosząc się do pięciu spraw zlecenia przez nich sporządzenia przez rzeczoznawców wycen mieszkań⁸⁵ przed uzyskaniem zaświadczeń o samodzielności tych lokali wyjaśnili że: *nie spowodowało to poniesienia zbędnych kosztów wyceny, ponieważ dla wszystkich ww. lokali wydane zostały takie zaświadczenia. W każdym przypadku podczas weryfikacji wniosku o nabycie zajmowanego lokalu w oparciu o inwentaryzację budynku, w którym lokal jest położony, a w przypadku jej braku, w celu uniknięcia dodatkowych kosztów,*

⁸² Opisanych w punkcie 1.7.

⁸³ Dotyczy lokali: Drowska 43/1, Reymonta 27/3, Słowackiego 3/1, Cmentarna 6c/8 i 8/3, 1 Maja 17B/11, Podgórna 8/2, Kombatantów Polskich 1/9, Krzywoustego 16/12, Nowomiejska 11/1, 11/4 i 11/8, Wojska Polskiego 2/1, Bolesława Chrobrego 18/1 i 18/4, Armii Krajowej 3/2, Emilii Gierczak 3/1, 2/2 i 1/2, Niedziałkowskiego 16B/1, Kościuszki 13/7 oraz Łąkowa 2/10.

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

⁸⁵ Położonych w Świdwinie przy ul.: Armii Krajowej 3/2, Niedziałkowskiego 16B/1, Bolesława Chrobrego 18/4, Emilii Gierczak 2/2 oraz Łąkowej 2/10, tj. w okresie pełnienia przez nich odpowiednio: funkcji Burmistrza oraz zatrudnienia na stanowisku kierownika Wydziału PGNP.

zlecano sporządzenie operatu szacunkowego wraz z inwentaryzacją lokalu. Taki sposób postępowania miał wpływ na szybsze załatwienie sprawy.

(akta kontroli str. 948)

Pomimo braku negatywnych skutków we wskazanych sprawach, uwzględniając kryterium rzetelności i gospodarności, takie postępowanie budzi uzasadnione wątpliwości. Istnieje bowiem ryzyko, że lokal nie będzie spełniał warunków samodzielności, co skutkowałoby brakiem możliwości jego sprzedaży. W takim przypadku Miasto poniosłoby nieuzasadnione koszty związane z opracowaniem operatu szacunkowego.

4. Analiza dokumentacji 30 spraw sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców⁸⁶ wykazała, że we wszystkich przypadkach, w zawiadomieniach kierowanych do najemców na podstawie art. 34 ust. 4 ugn, nie informowano ich o pierwszeństwie w nabyciu mieszkań, których byli najemcami, pod warunkiem złożenia wniosków o ich nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu, pomimo takiego wymogu określonego w ww. przepisie. Po przeznaczaniu nieruchomości do sprzedaży (ogłoszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży) nie wymagano od najemców takich lokali ponownego złożenia wniosków o ich nabycie. Informowano o konieczności zgłoszenia się do wydziału PGN (PGNP) w celu podania danych niezbędnych do sporządzenia protokołu ustaleń, a następnie zawarcia umowy notarialnej sprzedaży lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli str. 630, 941-945, 957, 961, 965, 969, 972)

Burmistrz i Kierownik Wydziału PGNP wyjaśnili: *w zawiadomieniach kierowanych do najemców na podstawie art. 34 ust. 4 ugn nie informowano ich o pierwszeństwie nabycia lokali mieszkalnych, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu, a także po przeznaczaniu nieruchomości do sprzedaży nie wymagano od najemców takich lokali wniosków o ich nabycie, ponieważ rozpoczęcie procedury przygotowania do sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym następowało wyłącznie na wniosek osób zainteresowanych (najemców), a nie z inicjatywy Miasta. W związku z powyższym Miasto uznawało, że spełniony został obowiązek wynikający z treści art. 34 ust. 4 ww. ustawy, tj. najemca złożył już stosowny wniosek i po przeznaczaniu lokalu mieszkalnego do zbycia nie było wymagane składanie kolejnych wniosków (roszczeń). Najemcy składali natomiast oświadczenie o przyjęciu warunków nabycia podanych w wykazie.*

(akta kontroli str. 948)

NIK zwraca uwagę, że do chwili sporządzenia wykazu, nieruchomości pozostają poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie. Nie mogą one domagać się ich sprzedaży w drodze bezprzetargowej, ponieważ przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela⁸⁷.

5. Nie zapewniono rzetelnego prowadzenia akt sprawy dotyczącej sprzedaży lokalu położonego w Świdwinie przy ul. Nowomiejskiej 11/1. Nie włączono do nich oświadczenia, że nabywca wyraża zgodę na ustaloną cenę mieszkania.

Zgodnie z art. 34 ust. 5 ugn osoby, o których mowa w ust. 1 i ust. 6 tej ustawy, korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie. Także w myśl przepisów z § 1 pkt 4 uchwały Nr XXVII/218/13 przyznaje się pierwszeństwo w nabywaniu lokali mieszkalnych ich najemcom, którzy złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na nabycie nieruchomości za cenę podaną w zawiadomieniu o przeznaczaniu nieruchomości do bycia.

(akta kontroli str. 1000-1003)

Kierownik Wydziału PGNP wyjaśniła: *Nie zajmowałam się sprawą sprzedaży lokalu mieszkalnego położonego w Świdwinie przy ul. Nowomiejskiej 11/1, w związku z czym*

⁸⁶ Opisanych w punkcie 1.7.

⁸⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 czerwca 2008 r. (II SA/Gd 125/08).

nie mam wiedzy dlaczego oświadczenie najemcy o wyrażeniu zgody na cenę podaną w zawiadomieniu o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia nie znajduje się w aktach sprawy. W dzienniku korespondencyjnym w dniu 10 grudnia 2013 r. pod numerem 9613 została zarejestrowana korespondencja pochodząca od Pani (...) „dot. zgody na wykup mieszkania wg wykazu”, natomiast w protokole ustaleń warunków zbycia ww. lokalu zamieszczono informację wskazującą na złożenie przez nabywcę takiego oświadczenia: „po aktualizacji udziałów w nieruchomości, w wyniku złożonego oświadczenia sporządzany jest protokół ustaleń w przedmiocie uzgodnienia warunków umowy w sprawie zbycia lokalu mieszkalnego Nr 1 w budynku wielolokalowym wybudowanym w 1906 r. w Świdwinie przy ulicy Nowomiejskiej 11”.
(akta kontroli str. 1364- 1366, 1465-1467)

Ówczesna Kierownik Wydziału PGN w wyjaśnieniach podała, że obecnie nie jest w stanie wyjaśnić przyczyny niewłączenia oświadczenia do akt sprawy.
(akta kontroli str.1592)

6. W siedmiu przypadkach, spośród 30 zbadanych (23,3%), ceny zbytych mieszkań ustalono na podstawie operatów szacunkowych, dla których upłynął dopuszczalny termin ich wykorzystania do tego celu.

W myśl przepisów art. 156 ust. 3 i 4 ugn, operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154. Operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie tego okresu, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego następuje przez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził, oraz dołączenie do operatu szacunkowego analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154. Po potwierdzeniu aktualności operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, w kolejnych 12 miesiącach, licząc od dnia upływu okresu, o którym mowa w art. 154 ust. 3 ww. ustawy, chyba że wystąpią zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154.

W przypadku jednego lokalu⁸⁸ cenę sprzedaży ustalono na podstawie operatu, który został sporządzony 12 miesięcy i 12 dni przed datą zawarcia umowy sprzedaży mieszkania. W przypadku sześciu lokali⁸⁹ uzyskano wprawdzie od rzeczoznawców majątkowych potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych w formie wymaganej klauzuli, to jednak nie powinny być one wykorzystane do ustalenia ceny mieszkań, ponieważ upłynęło już kolejnych 12 miesięcy od daty upływu ważności operatów. Operaty te po potwierdzeniu ich aktualności wykorzystano po upływie od 2,5 roku do 6,2 lat od dopuszczalnego przepisami art. 156 ust. 4 okresu wykorzystania operatów w przypadku potwierdzenia ich aktualności.

(akta kontroli str. 671-687, 932-937, 1146-1181)

Burmistrz oraz Kierownik Wydziału PGNP wyjaśnili: *sprawy zbycia na rzecz najemców lokali mieszkalnych w Świdwinie przy ul. Emilii Gierczak 3/1, ul. Nowomiejskiej 11/8 i ul. Kościuszki 13/7, zostały wszczęte w 2013 r. Ceny sprzedaży tych lokali, w momencie sporządzania wykazów o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, były określane w oparciu o ważne operaty szacunkowe. Najemcy zostali zawiadomieni o publikacji wykazów i złożyli oświadczenia o wyrażeniu zgody na warunki nabycia lokali. W związku ze stwierdzeniem (...) niezgodności udziałów w nieruchomości wspólnej, nie zostały zawarte akty notarialne na ich zbycie. Przyczyny braku możliwości sprzedaży lokali mieszkalnych leżały po stronie Miasta. W celu umożliwienia zbycia lokali, Miasto wszczęło postępowania w sprawie*

⁸⁸ Położonego w Świdwinie przy ul. Podgórnej 8.

⁸⁹ Położonych w Świdwinie przy ul.: Cmentarnej 8/3, Nowomiejskiej 11/1, 11/4 i 11/8, Emilii Gierczak 3/1 oraz Kościuszki 13/7.

sprostowania danych w nieruchomościach (...) Z uwagi na konieczność zgromadzenia odpowiedniej dokumentacji oraz uzyskania zgody wszystkich właścicieli lokali prywatnych na dokonanie zmian, postępowania te były długotrwałe. Po sprostowaniu danych w ww. nieruchomościach, Miasto podjęło czynności zmierzające do zawarcia umów sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz oczekujących najemców. Najemcy zachowali prawo do nabycia najmowanych lokali, albowiem ich wnioski spełniały wymagania ustawowe jak i określone w Uchwale Nr XXVI/218/13 (...). Zgodnie z zapisami wprowadzonymi Uchwałą Nr XXVI/216/17, sprawy wszczęte, lecz nie zakończone przed wejściem w życie niniejszej uchwały, prowadzone były na podstawie dotychczasowych przepisów. Uwzględnione w procesie sprzedaży klauzule aktualizacji wartości rynkowych lokali mieszkalnych przy ul. Emilii Gierczak 3/1, ul. Nowomiejskiej 11/8 i ul. Kościuszki 13/7 sporządził rzeczoznawca majątkowy, posiadający do tego specjalne uprawnienia, wiedzę oraz doświadczenie. W celu określenia zmiany wartości nieruchomości lub potwierdzenia, że wartość określona w operacie jest aktualna sprawdzono stan prawny nieruchomości, przeprowadzono wizję lokalną, a także analizę lokalnego rynku nieruchomości lokalowych w Świdwinie. (...) W wyniku przeprowadzonych czynności nie stwierdzono zmian stanu prawnego, użytkowego oraz przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, mającego wpływ na wartość nieruchomości. Analiza nie wykazała wzrostu cen transakcyjnych na skutek upływu czasu, jak również zmian relacji pomiędzy popytem a podażą. Ustalone wartości zostały oparte na poziomie aktualnych cen rynkowych.

Burmistrz oraz Kierownik Wydziału PGNP w wyjaśnieniach podali, że sprzedaż lokalu mieszkalnego w Świdwinie przy ul. Podgórznej 8/2 była prowadzona w Urzędzie Miasta (Wydział PGN) przed objęciem przez nich obecnie zajmowanych stanowisk, w związku z czym nie mają szczegółowej wiedzy do udzielenia odpowiedzi. Nie zajmowali się także pozostałymi trzema sprawami, dotyczącymi lokali przy ul. Cmentarnej 8/3, ul. Nowomiejskiej 11/1 i ul. Nowomiejskiej 11/4

(akta kontroli str. 1006-1007)

Ówczesna Kierownik PGN wyjaśniła: w kontrolowanych latach ceny lokali mieszkalnych na terenie miasta Świdwina były stabilne, a nawet miały tendencję spadkową, co wynikało z analizy porównawczej w wycenach poszczególnych lokali. (...) Najemcy nie od razu podejmują decyzje o przystąpieniu do umów, wahają się. Rzeczoznawca był angażowany wówczas, gdy najemca ostatecznie zdecydował się na kupno, a wówczas rzeczoznawca potwierdzał aktualność wycen lub nie. Podstawą do zawarcia umów notarialnych były sporządzone i podpisane przez strony protokoły ustaleń, które są cytowane w każdej umowie. Protokoły były zawsze sporządzane w czasie, gdy wyceny były ważne.

(akta kontroli str. 1591)

Nie kwestionując potwierdzenia aktualności operatu szacunkowego przez sporządzenie do niego stosownej klauzuli przez rzeczoznawcę, który go wykonał, oraz dołączonej do operatu szacunkowego analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to w myśl art. 156 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami operat po potwierdzeniu jego aktualności może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, w kolejnych 12 miesiącach, licząc od dnia upływu okresu, o którym mowa w art. 156 ust. 3, tj. 12 miesięcy od daty jego sporządzenia.

Na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁹⁰, z dniem 1 września 2017 r. zmianie uległa treść art. 156 ust. 4 ugn m.in. w zakresie wprowadzenia 12 miesięcznego terminu wykorzystania operatu szacunkowego po potwierdzeniu jego aktualności. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 5 ww. ustawy, do potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych sporządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,

⁹⁰ Dz. U. poz. 1509.

dokonywanego po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, należało stosować przepisy art. 156 ust. 4 ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

7. W trzech wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży z 19 sprawdzonych (15,8%) wystąpiły omyłki pisarskie dotyczące czterech spośród 30 objętych badaniem lokali (13,3%). I tak w przypadku wykazów zawierających informacje o przeznaczeniu do sprzedaży lokali położonych przy ul.:

- Reymonta 13/2 (wykaz nr 8/2015) oraz Krzywoustego 16/12 (wykaz nr 13/2015) podano ceny nieruchomości niezgodne z wyceną rzeczoznawcy⁹¹;
- Reymonta 27/3 (wykaz 8/2015) nie podano numeru lokalu;
- Kombatantów Polskich 1/9 (wykaz 1/2017) wskazano błędną datę zakończenia okresu wywieszenia wykazu w siedzibie Urzędu (29 lutego 2017 r.).

(akta kontroli str. 671-687, 951-954, 993-999, 1059-1061, 1144-1145, 1462-1464)

8. Spośród 30 objętych badaniem spraw⁹² w jednym przypadku nie zapewniono rzetelnej weryfikacji wymogu posiadania przez osobę wnioskującą o nabycie lokalu [...] umowy jego najmu na czas nieokreślony oraz czy umowa nie jest w okresie wypowiedzenia, co było warunkiem uzyskania uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości odpowiednio: zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn oraz § 1 pkt 1 uchwały Nr XXVI/218/13. Po złożeniu 16 grudnia 2013 r. wniosku o nabycie lokalu wszczęto procedurę jego sprzedaży, m.in. zlecono wycenę nieruchomości oraz ogłoszono wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na rzecz najemców⁹⁴, a także zawiadomiono pisemnie wnioskodawcę o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, pomimo iż osobie tej 28 lutego 2005 r. wypowiedziano umowę najmu mieszkania, zawartą 5 marca 1993 r. i zajmowała lokal bezumownie.

(akta kontroli str. 234, 671-87, 1103-1108, 1122-1135)

Przyczyną była adnotacja pracownika ówczesnego zarządcy -ZUK Spółka z o.o.- na wniosku o sprzedaż lokalu przy ul. [...] że wnioskodawca jest głównym najemcą lokalu, bez wskazania, czy posiada zawartą umowę najmu na czas nieokreślony i czy nie została ona wypowiedziana.

(akta kontroli str. 1126-1127)

Kierownik Wydziału GM wyjaśniła, że umowa najmu z 5 marca 1993 r. została wypowiedziana 28 lutego 2005 r. Z uwagi na wstrzymanie wykonania wyroku eksmisyjnego przez Burmistrza, lokatorka mogła nadal korzystać z zajmowanego lokalu. W okresie ubiegania się o nabycie mieszkania korzystała z niego bezumownie.

(akta kontroli str. 1122-1125)

Powyższe mogło skutkować zbyciem lokalu w trybie bezprzetargowym na rzecz osoby nieuprawnionej lub poniesieniem kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży w sytuacji braku możliwości jej zbycia.

⁹¹ Odpowiednio: o 2 000 zł i 300 zł niższą. Przy ustalaniu ceny sprzedaży zastosowano wartość lokalu ustaloną przez rzeczoznawcę.

⁹² Opisanych w punkcie 1.7.

⁹³ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁹⁴ Nr 22/2013 z 30 grudnia 2013 r.

⁹⁵ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

W dniu zawarcia umowy sprzedaży mieszkania, tj. 24 czerwca 2020 r.⁹⁶ nabywca posiadał zawartą 26 lutego 2018 r. umowę najmu ww. lokalu na czas nieokreślony, tj. spełniał wymogi do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym określone w art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz art. 37 ust. 2 pkt 1 ugn. W sprawie zawarcia ww. umowy Kierownik Wydziału GM wyjaśniła, że na skutek aktualizacji danych dotyczących nieruchomości przy ul. [...] ⁹⁷ z najemcami zostały zawarte nowe umowy. Obecni pracownicy Wydziału GM nie wykonywali pracy w tym czasie lub zajmowali się innymi zagadnieniami i nie posiadają wiedzy na temat ponownego zawarcia umowy. Można jedynie domniemywać, że przez niedopatrzenie została zawarta również umowa z nabywcą mieszkania.

(akta kontroli str. 1103-1105, 1109-1111, 1122, 1142, 1468-1470)

9. W ośmiu przypadkach sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z 30 zbadanych⁹⁸ (26,7%) nieprawidłowo określono wartość bonifikaty. Od ceny lokali ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami odliczono koszty poniesione przez najemców na remont lokali przed naliczeniem 95% i 80% bonifikaty, pomimo iż zgodnie z art. 68 ust. 1 ugn, właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 tej ustawy⁹⁹.

W latach 2016-2021 wystąpiło łącznie 26 takich przypadków (31,3% spraw sprzedaży), w których cenę sprzedaży ogółem tych lokali określoną przez rzeczoznawców majątkowych 2 970 470 zł pomniejszono o poniesione przez najemców nakłady w kwocie ogółem 776 030 zł. Bonifikaty z kwoty 2 970 470 zł wyniosłyby 2 687 906,50 zł, a kwota do zapłaty 282 563,50 zł. Obliczone bonifikaty z pomniejszonej o nakłady poniesione przez nabywców ceny, tj. od 2 194 440 zł wyniosły 1 980 273 zł, a kwota do zapłaty 214 167 zł i była niższa o 68 396,50 zł¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 1018-1100)

Odliczenia nakładów w indywidualnych sprawach sprzedaży lokali dokonywano w oparciu o aneks do wyceny lokalu mieszkalnego ustalający zaktualizowaną wysokość poniesionych nakładów, sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Wykonanie prac związanych z poniesieniem nakładów potwierdzał zarządca nieruchomości – ZUK Spółka z o.o., później Wydział GM. Wartość nakładów podlegających odliczeniu podawano w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a następnie rozliczano w protokole ustalenia warunków zbycia lokalu mieszkalnego. W stosowanych wzorach umów najmu znajdował się zapis: *Najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą Wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu.*

(akta kontroli str. 879, 893-900)

Ówczesna Kierownik Wydziału PGN wyjaśniła: *wielu najemców, za zgodą zarządcy zasobów mieszkaniowych, dokonywało na własny koszt remontów zajmowanych lokali. Na wniosek najemców rzeczoznawca dokonywał wyceny poniesionych nakładów za aprobatą zarządcy, proporcjonalnie do wartości lokali. To roszczenie było przez organ uwzględniane i tym samym obniżało wartość lokalu i jego cenę sprzedaży. Od ceny sprzedaży Burmistrz mógł udzielić bonifikaty zgodnie z obowiązującymi uchwałami Rady Miasta w danych okresach czasu. Inne ustalenie wysokości należności (...) wskazywałoby działanie na szkodę Urzędu.*

(akta kontroli str. 1588)

⁹⁶ Repertorium A 2048/2020.

⁹⁷ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu nieruchomości. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁹⁸ Opisanych w pkt 1.7.

⁹⁹ Nie stwierdzono przypadków rozliczenia nakładów w trybie art. 218 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁰⁰ Z tego w 2016 r. 19 581,50 zł, w 2017 r. 5 070 zł, w 2018 r. 11 725 zł w 2019 r. 16 740 zł i w 2020 r. 15 280 zł.

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił m.in. Szczegółowe warunki zbycia były ustalane z najemcą i uwzględniane w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego z uwzględnieniem poniesionych nakładów przez najemcę (często na przestrzeni kilkudziesięciu lat). Dokumentację prowadzoną przez merytoryczny Wydział Urzędu i pracownicy Wydziału byli odpowiedzialni za ich właściwe przygotowanie. Miałem przez wszystkie lata pracy pełne zaufanie do ich pracy o czym mogły świadczyć liczne kontrole, również zewnętrzne, aż do końcowego etapu sprzedaży w Kancelarii Notarialnej. Chociaż oczywiście to ja dokonywałem sprzedaży w imieniu właściciela, jako organ wykonawczy, wszelkie wątpliwości rozstrzygane były przez pracownika z zatrudnionym w Urzędzie radcą prawnym, stąd pewność była prowadzona zgodnie z prawem.

(akta kontroli str. 1600-1601)

Burmistrz wyjaśnił: W latach 2018-2021 przy ustalaniu warunków sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą na rzecz ich dotychczasowych najemców, zostały rozliczone poniesione przez tych najemców nakłady poprzez pomniejszenie ceny lokalu ustalonej na podstawie wyceny wartości lokalu sporządzanej przez rzeczoznawcę majątkowego, w siedmiu sprawach sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych położonych w Świdwinie, wszczętych przed objęciem przez mnie stanowiska Burmistrza¹⁰¹: Przedmiotowe lokale były przeznaczone do zbycia w niżej wymienionych wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia (...):

1. ul. Ks. J. Popiełuszki 32/2 – wykaz Nr 7/2018 z 18 września 2018 r.
2. ul. Ks. J. Popiełuszki 32/5 – wykaz Nr 8/2013 z 2 października 2013 r.,
3. ul. Drawska 15/2 – wykaz Nr 6/2018 z 28 sierpnia 2018 r.,
4. ul. Gen. bryg. J. Bartoszcze 9/12 – wykaz Nr 7/2018 z 18 września 2018 r.,
5. ul. Bolesława Chrobrego 18/1 – wykaz Nr 4/2018 z 16 lipca 2018 r.,
6. ul. Emilii Gierczak 1/2 – wykaz Nr 4/2018 z 16 lipca 2018 r.,
7. ul. Kościuszki 26/1 – wykaz Nr 7/2018 z 18 września 2018 r.

W wykazach Nr 4/2018, Nr 6/2018 i Nr 7/2018 podano wartości lokali mieszkalnych określone w operatach szacunkowych przez rzeczoznawcę majątkowego z odliczeniem wartości nakładów poniesionych przez najemców (kolumna „cena nieruchomości”). O publikacji wykazów zawiadamiano najemców zainteresowanych nabyciem lokali, którzy następnie złożyli pisemne oświadczenia o wyrażeniu zgody na warunki nabycia podane w ww. wykazach.

W sprawie zbycia lokalu mieszkalnego przy ul. Ks. J. Popiełuszki 32/5 w 2013 r. przy ustalaniu warunków zbycia tego lokalu mieszkalnego dokonano rozliczenia kwoty poniesionych nakładów na remont lokalu (protokół ustaleń z 31 grudnia 2013 r.).

W związku z powyższym, po objęciu przeze mnie stanowiska Burmistrza, utrzymywałem warunki sprzedaży lokali mieszkalnych w zakresie rozliczenia nakładów poniesionych przez najemców poprzez pomniejszenie ceny lokalu, tylko w przypadku lokali mieszkalnych, w stosunku do których nie zostały zakończone sprawy zbycia, natomiast lokal został wcześniej przeznaczony do sprzedaży z uwzględnieniem odliczenia kwoty nakładów bądź w procedurze sprzedaży właściciel lokalu - Miasto Świdwin uzgodnił takie rozliczenia.

W wyjaśnieniach podał także, że: w odniesieniu do lokali przeznaczonych do zbycia od 2019 r. ich wartość nie jest pomniejszana o nakłady poniesione przez najemców, ponieważ zgodnie z art. 67 ust. 3 ugn, w przypadku sprzedaży w drodze bezprzetargowej lokalu komunalnego na rzecz najemcy, cenę takiej nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 388-391, 878-879)

¹⁰¹ ul. Ks. J. Popiełuszki 32/2 i 32/5, ul. Drawska 15/2, ul. Gen. bryg. Jacka Bartoszcze 9/12, ul. Bolesława Chrobrego 18/1, ul. Emilii Gierczak 1/2, i ul. Kościuszki 26/1.

10. Spośród objętych badaniem 30 spraw sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców¹⁰², w trzech przypadkach (10%)¹⁰³, zdarzenie gospodarcze polegające na sprzedaży lokalu mieszkalnego nie zostało ujęte w ewidencji księgowej Urzędu (konto 011 – *Środki trwałe*) oraz nie dokonano zmian w prowadzonej ewidencji ilościowo-wartościowej środków trwałych, pomimo sporządzenia przez Kierownika Wydziału PGNP 24 lutego 2020 r. wniosku o likwidację sprzedanych środków trwałych, przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego przez Komisję Likwidacyjną i zatwierdzenia decyzji Komisji przez Burmistrza.

(akta kontroli str. 1259-1262, 1263-1272, 1328-1330, 1342-1345)

Zmiany wartości środków trwałych w ewidencji finansowo księgowej Urzędu (zmniejszenie o kwotę 143 979,65 zł, Ma 011), wyksięgowania wartości dotychczasowego umorzenia zlikwidowanych środków trwałych (103 247,34 zł, Wn 071) oraz zmiany w ewidencji środków trwałych związane ze sprzedażą ww. lokali, a także nieobjętego badaniem przez NIK zbytego także 7 lutego 2020 r. lokalu mieszkalnego położonego w Świdwinie przy ul. Ks. J. Popiełuszki 3a/2 wraz z udziałami w działkach gruntu i sprzedanej 31 stycznia 2020 r. działki gruntu nr 550 w obrębie 012 o powierzchni 0,0018 ha, dokonano w trakcie kontroli NIK 23 maja 2022 r.¹⁰⁴, tj. po dwóch latach i trzech miesiącach.

(akta kontroli str.1263-1279, 1387-1390)

Nieujęcie w ewidencji księgowej zdarzenia gospodarczego polegającego na sprzedaży składników majątkowych (lokali mieszkalnych wraz z udziałem w gruncie) było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Przepisy te wskazują, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Stanowiło to także naruszenie zasady terminowości określonej w § 9 ust. 2 lit. a Instrukcji w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dla Urzędu Miasta Świdwin, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia Burmistrza Nr WO/21/18 z 1 lutego 2018 r. w sprawie zatwierdzenia ww. instrukcji. Zasada ta polegała na przestrzeganiu ustalonych terminów przekazywania dokumentów, tj. niezwłocznie po ich otrzymaniu, wystawieniu, czy wykorzystaniu do pracowników, których dotyczą. Ponadto wskazywała, że ostateczne zaksięgowanie operacji gospodarczych danego miesiąca musi umożliwić terminowe sporządzenie sprawozdań i deklaracji.

Powyższa nieprawidłowość skutkowała nierzetelnym obrazem stanu aktywów Miasta, i miała wpływ na sprawozdanie finansowe Miasta za 2020 r. i 2021 r. w zakresie zawyżenia wartości aktywów trwałych o kwotę 143 979,65 zł i na sprawozdawczość statystyczną (SG-01 - statystyka gminy środki trwałe) za 2020 r. i 2021 r.

(akta kontroli str.1246, 1259-1279, 1391-1447)

Inspektor ds. budżetowych odpowiedzialna zgodnie z zakresem czynności za *prowadzenie pełnej ewidencji majątku trwałego w programie komputerowym „Środki trwałe” i FK zgodnie z obowiązującymi przepisami* wyjaśniła, że dokumenty nie dotarły na jej stanowisko w czasie ich sporządzenia.

(akta kontroli str. 1256-1257, 1338)

Skarbnik Gminy odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym za organizowanie obiegu i kontroli dokumentów w sposób zapewniający właściwy przebieg operacji gospodarczych i sporządzanie sprawozdawczości finansowej oraz nadzorowanie całokształtu prac z zakresu rachunkowości wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu wyjaśniła: (...) *W czasie, do którego doszło do ww. sytuacji w Urzędzie (...) praca była wykonywana w systemie hybrydowym w związku ze stanem pandemii wywołanym*

¹⁰² Opisanych w punkcie 1.7.

¹⁰³ Sprzedaż 31 stycznia 2020 r. lokali położonych w Świdwinie przy ul. Emilii Gierczak 1/2 i Niedziałkowskiego 16B/1 oraz 7 lutego 2020 r. lokalu przy ul. Kościuszki 26/1.

¹⁰⁴ Zmian w ewidencji środków trwałych dokonano 19 i 23 maja 2022 r.

przez wirus SARS-COV-2. W związku z powyższym utrudniony był przepływ dokumentów pomiędzy Wydziałami.

(akta kontroli str. 1254-1255, 1369)

11. Nierzetelnie dokonano zmian w ewidencji finansowo-księgowej oraz ewidencji środków trwałych w związku ze sprzedażą dwóch lokali mieszkalnych w Świdwinie: przy ul. 1 Maja 17B/11 (zbytego 9 lutego 2017 r.) oraz przy ul. Cmentarnej 8/3 (zbytego 19 lutego 2018 r.)

a) zamiast zmniejszenia wartości środków trwałych związanej ze sprzedażą lokalu nr 11 w budynku przy ul. 1 Maja 17B, tj. likwidacji częściowej tego środka trwałego/zmniejszenia jego wartości o 12 518,03 zł, dokonano 10 lutego 2017 r. w ewidencji środków trwałych częściowej likwidacji/zmniejszenia wartości o 15 479,48 zł budynku położonego w Świdwinie przy ul. 1 Maja 16ABC (różnica 2 961,45 zł)¹⁰⁵. Jednocześnie w związku z ww. omyłką, dokonane wyksięgowanie wartości dotychczasowego umorzenia zlikwidowanego środka trwałego na koncie 071 - Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Wn 10 112,99 zł, w korespondencji z kontem 800) było wyższe o 2 538,75 zł.

Nieprawidłowość ta skutkowała nierzetelnym obrazem stanu aktywów i miała wpływ na sprawozdania finansowe Miasta za lata 2017-2021 w zakresie zaniżenia wartości aktywów trwałych o kwotę 2 961,45 zł oraz na sprawozdawczość statystyczną (SG-01 - statystyka gminy środki trwałe) za lata 2017 – 2021.

(akta kontroli str. 1259, 1291, 1293, 1383-1386, 1391-1447, 1453-1454)

Inspektor ds. budżetowych odpowiedzialna zgodnie z zakresem czynności za prowadzenie ewidencji majątku trwałego wyjaśniła, że po otrzymaniu od Kierownika Wydziału PGN wniosku z 10 lutego 2017 r. o dokonanie likwidacji środka trwałego – mieszkania położonego w Świdwinie przy ul. 1 Maja 17b omyłkowo operację przeprowadziła na budynku mieszkalnym znajdującym się w Świdwinie przy ul. 1 Maja 16ABC. W dniu 30 maja 2022 r. dokonałam korekty ww. księgowania dokumentem księgowym PK 1341/V/2022. Kwota o jaką powinien zostać zmniejszony budynek mieszkalny znajdujący się w Świdwinie przy ul. 1 Maja 17B to 12 518 zł.

(akta kontroli str. 1383-1386, 1452-1457, 1459-1461)

b) po sprzedaży 19 lutego 2018 r. lokalu położonego w Świdwinie przy ul. Cmentarnej 8/3, 21 lutego 2018 r. dokonano zmniejszenia w ewidencji środków trwałych o 24 993,81 zł wartości budynku położonego przy ul. Cmentarnej 8a. Przyczyną powyższego było błędne odnotowanie w ewidencji środków trwałych sprzedaży wszystkich lokali w budynku przy ul. Cmentarnej 8 i zerowa wartość tego środka trwałego przed sprzedażą lokalu nr 3 w tym budynku. W trakcie kontroli brak było możliwości ustalenia kiedy nastąpiła pomyłka w tym zakresie. Z powyższych względów nie było możliwe ustalenie okresu w jakim powyższa omyłka miała wpływ na rzetelność sprawozdań finansowych i statystycznych Miasta. Wskutek tego pomimo iż 19 lutego 2018 r. nastąpiła sprzedaż ostatnich lokali zarówno w budynku nr 8, jak i 8a przy ul. Cmentarnej, zmiany w ewidencji środków trwałych odnotowano w odniesieniu do budynku nr 8a, który znajdował się wówczas w ewidencji środków trwałych. Wartość inwentarzowa sprzedanego 19 lutego 2018 r. lokalu nr 3 w budynku nr 8, która powinna być wyksięgowana z ewidencji środków trwałych po jego sprzedaży powinna wynosić 18 308,35 zł.

(akta kontroli str. 1260, 1300, 1339-1341, 1347-1358, 1383-1386, 1391-1447 1458-1459)

Inspektor ds. budżetowych wyjaśniła: *wartość zmniejszenia dwóch ostatnich lokali znajdujących się przy ul. Cmentarnej 8 i 8a to kwota 24 993,81 zł. W/w kwota została*

¹⁰⁵ Dokonane 10 lutego 2017 r. na koncie 011- Środki trwałe zmniejszenie wartości środków trwałych (Ma 15 479,48 zł w korespondencji z kontem 800 Fundusz jednostki) było wyższe niż wynikające z prawidłowego ujęcia sprzedaży lokalu przy ul. 1 Maja 17B/11 o 2 961,45 zł.

wyksięgowana jedynie z budynku przy ul. Cmentarnej 8, ponieważ wartość budynku przy ul. Cmentarnej 8a wynosiła 0,00.

(akta kontroli str. 1452-1457, 1459-1461)

12. Inwentaryzację nieruchomości w zakresie budynków i mieszkań komunalnych w latach 2018-2021 przeprowadzono w sposób, który nie zapewnił ujawnienia omyłek dotyczących częściowej likwidacji innych środków trwałych, niż te w których znajdowały się dwa sprzedane w 2017 r. i 2018 r. lokale i braku uwzględnienia w ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych zmian wynikających sprzedaży w 2020 r. czterech lokali mieszkalnych, tj. nieprawidłowości opisanych powyżej. W protokołach weryfikacji¹⁰⁶ zespół weryfikacyjny stwierdził, że saldo konta 011-001 na 31 grudnia lat 2017-2021 wynika z zapisów udokumentowanych sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami. Jest ono realne i poprawnie ustalone.

(akta kontroli str. 1498-1546)

Skarbnik Gminy wyjaśniła: zgodnie z zarządzeniem Burmistrza Nr WO/132/11 (...), inwentaryzacja budynków mieszkalnych przeprowadzana jest w drodze weryfikacji, poprzez porównanie danych znajdujących się w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z innych dokumentów i przeprowadzana jest zgodnie z planem co roku.

(akta kontroli str. 1369)

Inspektor ds. budżetowych odpowiedzialna za przeprowadzenie inwentaryzacji nieruchomości wyjaśniła: (...) w związku z ww. zarządzeniem na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadzana jest inwentaryzacja w drodze weryfikacji między innymi gruntów oraz budynków mieszkalnych. Przeprowadza ją się poprzez porównanie danych z programu środków trwałych z danymi z systemu finansowego. Załączona w ramach inwentaryzacji księga środków trwałych jest ewidencją księgową stanu majątkowego, która powstała w oparciu o dokumenty przekazane do Urzędu, na podstawie których powstała baza środków trwałych. Inwentaryzacja metodą weryfikacji polegała na porównaniu danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Zapisy księgowe weryfikuje się w oparciu o przekazane do wydziału księgowości dokumenty LT, OT, protokoły przekazania itp. Jednocześnie budynki mieszkalne weryfikowane są z bazą danych znajdującą się w Wydziale Gospodarki Mieszkaniowej tuż przy Urzędzie, uzyskaną z programu WINSARCZ. (...) Ponieważ ewidencja budynków mieszkalnych w komputerowym systemie księgowym prowadzona jest bez wyodrębnienia ilości lokali i nie jest spójna z bazą danych prowadzoną przez Wydział Gospodarki Mieszkaniowej trudna jest weryfikacja lokali mieszkalnych będących własnością Miasta.

(akta kontroli str. 1450)

Kierownik Wydziału GM, która była członkiem zespołu weryfikacyjnego, przeprowadzającego inwentaryzację budynków mieszkalnych i lokali według stanu na 31 grudnia 2019 r., 2020 r. i 2021 r. wyjaśniła, że dane z ksiąg rachunkowych dotyczące ww. budynków i lokali były porównywane z danymi jakimi dysponował Wydział GM. Weryfikacja ich prawidłowości była przeprowadzona na podstawie wydruków wygenerowanych z programu WINSARCZ, który służy do obsługi gminnego zasobu mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 1572)

OCENA CZĄSTKOWA

W Mieście uchwalono wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym na pięcioletnie okresy. Zawierały one wymagane elementy oraz informacje. Przedłużające się prace nad projektem wieloletniego programu na lata 2017-2021 skutkowały jednak opóźnieniem w jego uchwaleniu i w konsekwencji brakiem programu w okresie od 1 stycznia do 22 marca 2017 r. Struktura organizacyjna Urzędu oraz zasoby kadrowe umożliwiały realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. Sprzedaż objętych badaniem komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym realizowano

¹⁰⁶ Z 1 lutego 2018 r., 25 stycznia 2019 r., 26 lutego 2020 r., 12 stycznia 2021 r. oraz 30 stycznia 2022 r.

na rzecz osób uprawnionych, zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miasta. Prawdłowo publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a dochody ze sprzedaży ww. mieszkań prawidłowo zewidencjonowano w księgach rachunkowych. We wszystkich zbadanych przypadkach wartość lokalu ustalał uprawniony rzeczoznawca majątkowy, jednak w 23,3% sprawdzonych spraw ceny zbywanych mieszkań ustalone zostały na podstawie operatów, dla których upłynął dopuszczalny termin ich wykorzystania. Ponadto w 73,3% zbadanych spraw sporządzenie wycen zlecano przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielności oraz w latach 2016-2019 w sposób nieuprawniony obciążono 26 nabywców mieszkań kosztami ich wyceny. W zawiadomieniach kierowanych do najemców na podstawie art. 34 ust. 4 ugn nie informowano ich o pierwszeństwie w nabyciu zajmowanych mieszkań pod warunkiem złożenia wniosków o ich nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. W zbadanych sprawach Burmistrz udzielał bonifikat z zachowaniem ich maksymalnej wielkości określonej w uchwałach Rady Miasta, ale w objętym badaniem okresie w 26 przypadkach nieprawidłowo określono wartość bonifikaty, odliczając od ceny ustalonej na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego nakłady poniesione przez najemców na remont mieszkań. Stwierdzono również nierzetelne oraz stanowiące naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości działania w zakresie uwzględnienia w wartości aktywów i w ewidencji środków trwałych zmian związanych ze zbyciem sześciu lokali mieszkalnych.

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

Opis stanu faktycznego

2.1. W regulaminach organizacyjnych¹⁰⁷ nie wyodrębniono i nie przypisano żadnej z komórek organizacyjnych zadań związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami nabytymi od Miasta z bonifikatą. Zadań tych nie przypisano także w zakresach czynności żadnemu z pracowników.

(akta kontroli str.80-140, 827-850)

Burmistrz wyjaśnił: *W strukturze organizacyjnej Urzędu (...) żadnemu z Wydziałów, ani żadnemu pracownikowi, nie przypisano zadań w zakresie prowadzenia monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez Miasto (...) z bonifikatą, ponieważ zadania te były realizowane w ramach obowiązków dotyczących sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych przez Wydział PGN, a od dnia 1 marca 2019 r. przez Wydział PGNP.*

(akta kontroli str. 878)

W Urzędzie prowadzono rejestr sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych. Obejmował on poza lokalami sprzedanymi w trybie bezprzetargowym z bonifikatą na rzecz najemców, także lokale sprzedane w trybie przetargu. W rejestrze ujmowano następujące dane: adres i opis nieruchomości, w tym numer działki i jej powierzchnię, powierzchnię lokalu z wymienionymi pomieszczeniami przynależnymi i udział w częściach wspólnych, wielkość bonifikaty w procentach, nakłady poniesione na lokal przez najemcę, cenę nieruchomości, w tym do zapłaty po uwzględnieniu poniesionych nakładów i bonifikaty, numer i datę aktu notarialnego dotyczącego sprzedaży mieszkania oraz dane nabywcy/nabywców. Od 2021 r. w ww. rejestrze poza ww. danymi ujmowano także obręb działki, numer i datę wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, kwotę bonifikaty, a także kwotę ustanowionej hipoteki oraz numer księgi wieczystej sprzedanego lokalu. Dokumentacja dotycząca przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz jej zbycia gromadzona była odrębnie dla każdego sprzedanego lokalu.

(akta kontroli str. 141-158, 554-571, 572-610, 611-670)

¹⁰⁷ Regulamin organizacyjny z 2015 r. oraz Regulamin organizacyjny z 2019 r.

Na podstawie porównania danych z 20 losowo wybranych wypisów z aktów notarialnych oraz dokumentacji spraw sprzedaży mieszkań z danymi zawartymi w rejestrze stwierdzono, że rejestr prowadzony był rzetelnie, tj. dane w nim ujęte były zgodne z dokumentacją źródłową.

(akta kontroli str. 141-158, 564, 772, 907-910)

W sprawie aktualizacji ww. rejestru i dostępu do danych w nim gromadzonych kierownik Wydziału PGNP wyjaśniła: *na stanowisku Kierownika (...) mam dostęp do prowadzonych w Urzędzie (...) rejestrów sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych. W latach 2019-2022, w związku z wykonywaniem zadań w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych, dokonywałam bieżącej aktualizacji (po zawarciu aktu notarialnego na zbycie lokalu) i ewentualnej modyfikacji wpisów w rejestrach. W latach 2019-2020 prowadziłam rejestry w formie papierowej. Od 2021 r. rejestry prowadzone są w wersji elektronicznej. Rejestry były udostępniane pracownikom Wydziału PGNP, zajmującym się gospodarką nieruchomościami, jeżeli wykonywane obowiązki lub załatwiane sprawy wymagały wglądu do danych zawartych w rejestrach. W latach 2016-2018 rejestry sprzedaży w formie papierowej prowadziła ówczesna Kierownik Wydziału PGN.*

(akta kontroli str. 689)

W umowach sprzedaży mieszkań z bonifikatą nie formułowano wymogów w zakresie obowiązku informowania Miasta o ich zbyciu lub zmianie celu ich wykorzystywania.

(akta kontroli str. 436-482, 1573)

W Urzędzie przyjęto rozwiązania organizacyjne umożliwiające monitorowanie obrotu nieruchomościami nabytymi od Miasta z bonifikatą.

Zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁸ notariusz, w terminie siedmiu dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, w formie aktu notarialnego, jest zobowiązany przesłać wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta wypis z tego aktu. Analiza zapisów w dziennikach korespondencji z lat 2016-2019 oraz wpisów w systemie e-Kancelaria (użytkowanym w Urzędzie od 2020 r.) z lat 2020-2021 wykazała, że wypisy z aktów notarialnych wpływające do Urzędu przekazywane były do Wydziału PGN (po zmianie regulaminu organizacyjnego do Wydziału PGNP), tj. komórki właściwej ds. sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. W komórce tej prowadzone były w latach 2016-2022 zbiory dokumentów zawierające wypisy aktów notarialnych, w szczególności dotyczących: sprzedaży, darowizny lub zamiany nieruchomości, w tym obejmujące wtórny obrót lokalami mieszkalnymi zbytymi przez Miasto z bonifikatą. Były one ewidencjonowane chronologicznie według dat wpływu w spisach spraw. Kopie wypisów z aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu mieszkaniami nabytymi od Miasta z bonifikatą, włączane były do akt spraw sprzedaży ww. mieszkań.

Monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi prowadzony był przez pracowników Wydziału PGN (następnie PGNP) na podstawie otrzymywanych wypisów aktów notarialnych, poprzez weryfikację zapisów w księgach wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Świdwińskiego. W badanym okresie ogółem sześciu pracowników tego Wydziału posiadało dostęp do ww. ewidencji. Wypisy wszystkich 31 aktów notarialnych objętych badaniem, dotyczących wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą przed upływem pięciu lat od ich nabycia od Miasta, zostały przekazane do komórki organizacyjnej zajmującej się monitoringiem obrotu ww. lokalami.

(akta kontroli str. 487-553, 689-690, 735-744, 769-771, 809-813, 1574)

W badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono rejestru sprzedaży w obrocie wtórnym lokali zbytych przez Miasto z bonifikatą.

(akta kontroli str. 949-950)

¹⁰⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 503.

Kierownik Wydziału PGNP wyjaśniła, że wtórny obrót lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą był monitorowany na bieżąco. W wyjaśnieniach podała: *W latach 2019-2022 sprawowałam nadzór nad wtórnym obrotem lokalami mieszkalnymi. W celu udokumentowania przypadków zbycia lokali w okresie 5 lat od daty ich nabycia, kopie wypisów/odpisów aktów notarialnych wpinane były do akt poszczególnych spraw sprzedaży lokali. Przypadki obrotu wtórnego lokalami, m.in. sprzedaży, darowizny, odnotowywano w zestawieniu tabelarycznym (sporządzonym na potrzeby NIK). W latach 2016-2018 nadzór w tym zakresie sprawowany był przez Kierownika Wydziału PGN, prowadzącego sprawy sprzedaży lokali na rzecz najemców.*

(akta kontroli str. 690)

W sprawie sposobu weryfikacji wystąpienia przesłanek do żądania lub do odstąpienia od żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, określonych w art. 68 ust. 2a pkt 1, 4 i 5 ugn, Kierownik Wydziału PGNP wyjaśniła: *w Wydziale PGN i PGNP ustalenia przypadków: zbycia lokalu mieszkalnego na rzecz osoby bliskiej, zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomości przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe oraz wykorzystania środków ze sprzedaży lokalu mieszkalnego nabytego z bonifikatą w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe dokonywano w oparciu o akty notarialne wpływające do Urzędu (...) (sprzedaż, zamiana, darowizna), poprzez analizę dat zawarcia poszczególnych umów notarialnych, a także ich zapisów dotyczących stopnia pokrewieństwa stron, cen transakcji, warunków zamiany oraz sposobu wykorzystania środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu mieszkalnego nabytego od Miasta z bonifikatą.*

(akta kontroli str. 774)

W celu zabezpieczenia wierzytelności mogącej powstać od udzielonej przez Miasto bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu, zwaloryzowanej na dzień powstania obowiązku zwrotu, ustanawiana była na nabytych lokalach hipoteka.

(akta kontroli str. 439-440, 448-450, 458-459, 465-466, 473-474, 480-481, 660-661, 690, 782)

Według protokołów ustalenia warunków zbycia lokali oraz wypisów z aktów notarialnych, nabywcy byli informowani o przesłankach do zwrotu bonifikaty, a także sytuacjach, w których mimo zbycia lokalu zwrot bonifikaty nie jest wymagany.

(akta kontroli str. 439, 448, 458, 465, 473-474, 480-481, 653-654, 891)

2.2. W Urzędzie w ramach prowadzonego monitoringu zidentyfikowano 30 przypadków wtórnego obrotu mieszkaniami zbytymi przez Miasto z bonifikatą w latach 2012-2021, przed upływem pięciu lat od dnia ich sprzedaży¹⁰⁹. W trakcie kontroli, w wyniku analizy danych w elektronicznych księgach wieczystych oraz ewidencji podatku od nieruchomości prowadzonej w Urzędzie¹¹⁰, stwierdzono jeden przypadek, obrotu lokalem, który nie został wykazany przez pracowników Urzędu jako obrót lokalu sprzedanego z bonifikatą. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 366, 572-610, 671-687, 735-744, 814)

W 29 z 30 zidentyfikowanych w Urzędzie przypadków obrotu lokalami nabytymi z bonifikatą przed upływem pięciu lat od ich zbycia przez Miasto¹¹¹ prawidłowo ustalono, że nie ma obowiązku występowania do nabywców o zwrot zwaloryzowanej

¹⁰⁹ Z tego: 12 przypadków dotyczyło mieszkań sprzedanych przez Miasto w latach 2012-2015, dziewięć sprzedanych w 2019 r., po cztery dotyczyło mieszkań sprzedanych w 2016 r. oraz w 2020 r. oraz jeden przypadek dotyczył mieszkania sprzedanego w 2021 r.

¹¹⁰ Badaniem objęto sprzedaż pierwotną przez Miasto 30 lokali z lat 2012-2015 oraz wszystkie sprzedaże z lat 2016-2022 (do 18 marca 2022).

¹¹¹ Z tego 26 przypadków zbycia mieszkania na rzecz osoby bliskiej, dwa przypadki zamiany na inny lokal mieszkalny albo nieruchomości przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe oraz dwa przypadki wykorzystania uzyskanych ze sprzedaży środków na zakup innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe.

bonifikaty, z uwagi na zaistnienie ustawowych przesłanek wyłączających obowiązek zwrotu, określonych w art. 68 ust. 2a pkt 1, 4 i 5 ugn.

(akta kontroli str. 366, 671-687, 815-819)

W wyniku badania 31 spraw dotyczących wtórnego obrotu w latach 2012-2021 lokalami zbytymi przez Miasto z bonifikatą stwierdzono jeden przypadek, w którym wystąpiły przesłanki do żądania przez Miasto zwrotu udzielonej bonifikaty. Dotyczył on sprzedaży lokalu mieszkalnego przez osobę bliską nabywcom pierwotnym lokalu, przed upływem pięciu lat od sprzedaży mieszkania przez Miasto. Pomimo sprzedaży przez obdarowanego mieszkania zakupionego od Miasta z bonifikatą po pięciu miesiącach od transakcji, nie zostały podjęte działania w celu wyegzekwowania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej przy sprzedaży tego lokalu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.3. W prowadzonych w Wydziale PGN i PGNP rejestrach ryzyk, nie wskazano zidentyfikowanych ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi zbytymi z bonifikatą. Zidentyfikowane ryzyka w obszarze sprzedaży lokali komunalnych, ich oszacowane prawdopodobieństwo i skutki oraz zaplanowaną reakcję na ryzyko, a także mechanizmy kontroli i planowane działania, opisano w punkcie 1.14 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 745-762)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku analizy danych w elektronicznych księgach wieczystych oraz ewidencji podatników podatku od nieruchomości, w odniesieniu do wszystkich lokali sprzedanych przez Miasto z bonifikatą w latach 2016-2021 oraz 30 losowo wybranych lokali sprzedanych w latach 2012-2015, stwierdzono jeden przypadek obrotu lokalem¹¹² przed upływem pięciu lat od jego nabycia od Miasta, który nie został zidentyfikowany przez pracowników Wydziału PGN w ramach prowadzonego monitoringu. Lokal ten nabyty od Miasta 10 maja 2016 r. z 95% bonifikatą został przez jego nabywcę darowany żonie 19 maja 2016 r. (nie wystąpiły przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty).

(akta kontroli str. 366, 815-819, 671-687, 736, 809-813, 872-875)

Naczelnik Wydziału PGNP wyjaśniła: *W skoroszytcie aktów notarialnych, które wpływały do Urzędu (...) w 2016 r. (tom II) zarejestrowane zostały przez Wydział PGN akty notarialne dotyczące lokalu mieszkalnego przy ul. [...] pod poz. 117 – zbycie lokalu mieszkalnego przez Miasto Świdwin na rzecz (...) w dniu 10 maja 2016 r., Rep. „A” 2748/2016 i pod. poz. 127 – darowizna lokalu mieszkalnego przez (...) na rzecz żony (...) (osoba bliska) w dniu 19 maja 2016 r., Rep. „A” 2644/2016, co wskazuje na objęcie monitoringiem obrotu wtórnego (darowizny) ww. nieruchomości. Darowiznę przedmiotowego lokalu mieszkalnego omyłkowo pominięto w zestawieniach przypadków obrotu wtórnego, przygotowywanych w toku kontroli.*

(akta kontroli str. 769)

¹¹² [...] 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

¹¹³ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Nie kwestionując, że w wyniku wprowadzonego w Urzędzie obiegu dokumentów wypis aktu notarialnego dotyczącego darowizny ww. lokalu, który wpłynął do Urzędu 25 maja 2016 r. podobne jak wszystkie inne wypisy, przekazany został do Wydziału PGN, NIK nie może uwzględnić złożonych wyjaśnień w zakresie zidentyfikowania w związku z tym obrotu wtórnego ww. lokalem. Nie jest bowiem tożsamy wpływ wypisu aktu notarialnego z przeprowadzeniem jego analizy i ustaleniem, że dotyczy wtórnego obrotu sprzedanym przez Miasto lokalem. Zarówno w zestawieniu ilościowym dotyczącym wtórnego obrotu lokalami nabytymi od Miasta z bonifikatą, jak i w odniesieniu do zestawionych na potrzeby kontroli NIK danych dotyczących sprzedaży lokalu położonego w Świdwinie przy ul. [...] ¹¹⁴ nie wykazano, że nastąpił wtórny obrót tym lokalem. Kopia wypisu dotyczącego darowizny ww. lokalu na rzecz osoby bliskiej, nie została także wpięta do akt sprzedaży tego lokalu. Zgodnie natomiast ze złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami Kierownika Wydziału PGNP, udokumentowaniem wtórnego obrotu było wpięcie kopii wypisu aktu notarialnego do akt właściwych spraw sprzedaży lokali. Co potwierdziły ustalenia kontroli.

(akta kontroli str. 689-690, 871-875, 1574)

2. W jednym spośród 30 zidentyfikowanych w Urzędzie przypadków obrotu mieszkaniami nabytymi od Miasta z bonifikatą, przed upływem pięciu lat od ich sprzedaży (3,3%), nieprawidłowo zinterpretowano wyłączenie obowiązku zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, na podstawie art. 68 ust. 2a pkt 5 ugn.

Miasto 5 grudnia 2012 r. zawarło umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego położonego w Świdwinie przy ul. [...] ¹¹⁵ i jego sprzedaży oraz oddania gruntu w użytkowanie wieczyste ¹¹⁶. Przy sprzedaży zastosowana została 95% bonifikata od ustalonej ceny, która wyniosła 53 770 zł. Nabywcy ww. nieruchomości dokonali następnie jej darowizny na rzecz syna 15 kwietnia 2013 r. ¹¹⁷, a ten dokonał jej sprzedaży 14 maja 2013 r. ¹¹⁸ Pomimo otrzymania 27 maja 2013 r. umowy sprzedaży ww. lokalu przez osobę bliską pierwotnym nabywcom, po upływie pięciu miesięcy od jego sprzedaży z bonifikatą przez Miasto, nie stwierdzono podstaw do dochodzenia zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, w związku z nabyciem 19 kwietnia 2013 r. przez osobę bliską nabywcy, która zbyła otrzymany lokal, innej nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe w cenie wyższej, niż uzyskana ze sprzedaży mieszkania. Powyższe skutkowało brakiem działań Miasta na rzecz uzyskania zwrotu udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji. Ponadto ówczesny Burmistrz przed sprzedażą ww. lokalu przez osobę bliską pierwotnym nabywcom, wydał 23 i 30 kwietnia 2013 r. na wniosek zbywającego z 19 kwietnia 2013 r. zezwolenie na wykreślenie hipoteki w kwocie 68 700 zł, która została ustanowiona na rzecz Miasta przy sprzedaży tego lokalu, celem zabezpieczenia wierzytelności, mogącej powstać od udzielonej przez Miasto bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu.

(akta kontroli str. 778-805, 815, 866-870)

Kierownik Wydziału PGNP wyjaśniła, że podczas pracy w Wydziale PGN nie realizowała zadań dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców oraz monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi nabytymi od Miasta z bonifikatą. W wyjaśnieniach podała, że z *dokumentów znajdujących się w aktach*

¹¹⁴ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

¹¹⁵ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu nabytego lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

¹¹⁶ Akt notarialny Rep. A 7089/2012.

¹¹⁷ Akt notarialny Rep. A 2017/2013.

¹¹⁸ Akt notarialny Rep. A 2642/2013. Przedwstępna umowa sprzedaży została zawarta 16 i 29 kwietnia 2013 r.

sprawy zbycia lokalu mieszkalnego przy ul. [...] ¹¹⁹ (...) wynika, że zezwolenie na wykreślenie hipoteki ustanowionej dla zabezpieczenia wierzytelności mogącej powstać od udzielonej przez Miasto bonifikaty od ceny sprzedaży przedmiotowego lokalu, zostało wydane w związku z zawarciem w dniu 29 kwietnia 2013 r. przez właściciela przedwstępnej umowy sprzedaży tego lokalu – Rep. „A” 2443/2013 i wykorzystaniem środków uzyskanych ze sprzedaży na nabycie nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 777)

Ówczesna Kierownik PGN wyjaśniła m.in.: wszystko wskazywało na to, że środki (...) ze sprzedaży tego lokalu zostaną wykorzystane na nabycie innego lokalu, co zapewniała przedłożona przez stronę umowa notarialna z 19.04.2013 r.

(akta kontroli str. 1589)

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił: wielokrotnie dochodziło do darowizny na rzecz osoby bliskiej (zgodnie z przepisami prawa), a zbycie następowało w okresie 5 lat od sprzedaży przez miasto, ale środki finansowe ze sprzedaży były przeznaczone na zakup własnego lokalu mieszkalnego. Taki warunek dawał gwarancję, że w przyszłości taka osoba nie zwróci się do Miasta z wnioskiem o przydział lokalu mieszkalnego z zasobu Gminy. Zgodę na wykreślenie hipoteki z księgi wieczystej podpisałem po przygotowaniu pisma przez pracownika merytorycznego Wydziału, sporządzonego w oparciu o właściwe dokumenty z kancelarii notarialnej.

(akta kontroli str. 1601)

W myśl art. 68 ust. 2 ugn, jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość stanowiącą lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Przesłanki dotyczące niestosowania tego przepisu określone w art. 68 ust. 2a pkt 5 ww. ustawy, tj. wykorzystania środków uzyskanych z jego sprzedaży w ciągu 12 miesięcy na nabycie: innego lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem prawa własności lub przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, albo nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, będącej przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nie dotyczą osób bliskich nabywców lokalu od jednostki samorządu terytorialnego, które weszły w posiadanie takich lokali, a następnie dokonały ich zbycia¹²⁰. Osoba bliska nie ma możliwości skorzystania ze zwolnień, które przysługiwałyby dotychczasowemu właścicielowi lokalu. Artykuł 68 ust. 2b ugn, bowiem odsyła do odpowiedniego stosowania tylko ust. 2, a pomija ust. 2a. Nie daje więc uprawnień do zwolnienia osoby bliskiej z obowiązku zwrotu bonifikaty.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęta w Urzędzie organizacja obiegu dokumentów i podejmowane działania w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi nabytymi od Miasta z bonifikatą zapewniły, za wyjątkiem jednego przypadku, ujawnienie obrotu takimi lokalami. Poza jedną sprawą dotyczącą obrotu lokalem przez osobę bliską pierwotnemu nabywcy, prawidłowo przeprowadzono weryfikację, czy w wyniku wtórnego obrotu ww. lokalami, zachodzą ustawowe przesłanki do żądania przez Miasto zwrotu równowartości bonifikaty udzielonej przy ich sprzedaży.

¹¹⁹ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu nabytego lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

¹²⁰ Uchwała SN z 24 lutego 2010 r., sygn. akt III CZP 131/09, publ. Biul. SN 2010, nr 2, poz. 9, wyrok SN z 14 lipca 2020 r., sygn. akt V CSK 15/10, uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r. sygn. akt III CZP 30/13.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W obowiązujących w badanym okresie regulaminach organizacyjnych¹²¹, realizacja zadań dotyczących wymiaru i windykacji podatków, opłat i należności na rzecz Miasta należała do zakresu działania Wydziału Planowania i Finansowo-Budżetowego (§ 20 pkt 9). Prowadzenie spraw dotyczących egzekucji należności powierzono w zakresie czynności inspektorowi ds. windykacji.

(akta kontroli str. 90-91, 118, 694-695)

W umowach sprzedaży nieruchomości nie wprowadzano dodatkowych warunków uzasadniających obowiązek zwrotu zwaloryzowanej równowartości udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 436-482, 1575-1576)

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2016-2022 nie wystąpiły przesłanki do żądania przez Miasto zwrotu zwaloryzowanych bonifikat udzielonych przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

(akta kontroli str. 391)

W wyniku badania 31 przypadków obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi nabytymi od Miasta z bonifikatą, przed upływem pięciu lat od ich sprzedaży przez Miasto stwierdzono jeden przypadek¹²², w którym wystąpiły uzasadnione przesłanki do żądania przez Burmistrza zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji na podstawie art. 68 ust.2 ugn. Opisany on został o obszarze drugim niniejszego wystąpienia. W przypadku tym nie zostały podjęte działania w celu żądania zwrotu udzielonej bonifikaty oraz Burmistrz wyraził zgodę na wykreślenie hipoteki ustanowionej na rzecz Miasta przy sprzedaży tego lokalu, celem zabezpieczenia wierzytelności, mogącej powstać od udzielonej przez Miasto bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 778-805, 809-813, 815-819, 866-870)

3.2. W prowadzonych w Wydział PGN i Wydział PGNP rejestrach ryzyk nie wskazano ryzyk związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu bonifikaty udzielonej przy sprzedaży mieszkań komunalnych w sytuacjach przewidzianych prawem. Zidentyfikowane ryzyka w obszarze sprzedaży lokali komunalnych, ich oszacowane prawdopodobieństwo i skutki oraz zaplanowaną reakcją na ryzyko, mechanizmy kontroli i planowane działania opisano w punkcie 1.14 wystąpienia.

(akta kontroli str. 745-762)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Burmistrz Jan Owsiak zaniechał dochodzenia zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, która udzielona została w kwocie 53 770 zł przy sprzedaży 5 grudnia 2013 r. lokalu mieszkalnego położonego w Świdwinie przy [...] ¹²³. Osoba bliska nabywcom tego mieszkania od Miasta, która otrzymała ww. lokal w drodze darowizny 15 kwietnia 2013 r. ¹²⁴, sprzedała go następnie 14 maja 2013 r. ¹²⁵, tj. przed upływem pięciu lat od

¹²¹ Regulamin organizacyjny z 2015 r. oraz Regulamin organizacyjny z 2019 r.

¹²² Dotyczy sprzedaży lokalu mieszkalnego w Świdwinie przy ul. Popieluszki 28/8.

¹²³ 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) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresu nabytego lokalu. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

¹²⁴ Akt notarialny Rep. A 2017/2013.

¹²⁵ Akt notarialny Rep. A 2642/2013. Przedwstępna umowa sprzedaży została zawarta 16 i 29 kwietnia 2013 r.

nabycia ww. lokalu z bonifikatą, co opisano w obszarze drugim. Wystąpiły zatem przesłanki do żądania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, o których mowa w art. 68 ust. 2 i ust. 2b ugn.

(akta kontroli str. 778-805, 866-870)

Ówczesna Kierownik PGN wyjaśniła: *Postępowanie wówczas było zgodne z art. 68 ust. 2 i art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy ogn. W tym czasie obowiązywał art. 68 ust. 2b ustawy ogn o brzmieniu: „przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do osoby bliskiej”, dlatego po upływie 5 m-cy od daty zbycia lokalu nie dochodzono zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty.*

(akta kontroli str. 1589)

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił, że zbycie nastąpiło w okresie pięciu lat od sprzedaży mieszkania przez Miasto, ale środki finansowe ze sprzedaży były przeznaczone na cele mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 1601)

W judykaturze podkreśla się, że spełnienie przesłanek określonych w art. 68 ust. 2b ugn na skutek nakazu odpowiedniego stosowania w takich przypadkach art. 68 ust. 2 ugn kreuje po stronie gminy z mocy przywołanych przepisów wiarygodność o zapłatę sumy odpowiadającej zwaloryzowanej bonifikacie, przysługującą jej w stosunku do osoby bliskiej. Literalna wykładnia art. 68 ust. 2b ugn prowadzi do wniosku, że obowiązek zwrotu przez osobę bliską kwoty równej zwaloryzowanej bonifikacie powstaje z chwilą zbycia przez osobę bliską nieruchomości - niezależnie od celu takiego zbycia oraz osoby nabywcy - lub wykorzystania przez nią nieruchomości na inny cel niż cel uzasadniający udzielenie bonifikaty. Nie ma podstaw do przyjęcia, iż w stosunku do osoby bliskiej, zobowiązanej na podstawie art. 68 ust. 2 w zw. z art. 68 ust. 2b ugn do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, ma zastosowanie art. 68 ust. 2a ugn. Wykładnia art. 68 ugn wskazuje, że enumeratywne przesłanki zwolnienia od obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji (art. 68 ust. 2a ugn.) znajdują zastosowanie wyłącznie do pierwotnych nabywców nieruchomości wskazanych w art. 68 ust. 2 ugn, a nie do osób im bliskich (art. 68 ust. 2b ugn), na rzecz których zbyły nieruchomość. Z art. 68 ust. 2b ugn wynika bowiem nakaz odpowiedniego stosowania wyłącznie art. 68 ust. 2 ugn, a nie także art. 68 ust. 2a ugn¹²⁶.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wywiązywanie się przez organ wykonawczy z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacji przewidzianej prawem. NIK nie formułuje oceny skuteczności działań windykacyjnych i egzekucyjnych dotyczących wyegzekwowania zwrotu zwaloryzowanych bonifikat, ponieważ działania takie nie były prowadzone w kontrolowanym okresie.

IV. Uwagi i wnioski.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami oraz uwzględniając działania podjęte w kontrolowanym okresie i w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wdrożenie procedury weryfikacji i dokumentowania sprawdzenia spełnienia ustalonych wymagań dotyczących przeznaczenia lokalu do sprzedaży w trybie bezprzetargowym na rzecz najemcy.
2. Ujmowanie w zawiadomieniach o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, sporządzanych na podstawie art. 34 ust. 4 ugn, informacji o przysługującym

¹²⁶ Uchwała SN z 24 lutego 2010 r., sygn. akt III CZP 131/09, publ. Biul. SN 2010, nr 2, poz. 9, wyrok SN z 14 lipca 2020 r., sygn. akt V CSK 15/10, uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013r. sygn. akt III CZP 30/13.

najemcom pierwszeństwie w ich nabyciu pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu.

3. Zlecenie wyceny lokali mieszkalnych po uzyskaniu zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego.
4. Wykorzystywanie operatów szacunkowych do ustalenia cen zbywanych mieszkań w terminach ich ważności, wynikających z art. 156 ust. 3 i 4 ugn.
5. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji treści wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przed ich publikacją.
6. Rzetelne ujmowanie w księgach rachunkowych i w ewidencji środków trwałych Urzędu wszystkich zdarzeń gospodarczych związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych.
7. Zapewnienie rzetelnego i skutecznego monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz prawidłowej oceny wystąpienia przesłanek do żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty.
8. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji, w związku z przypadkiem zbycia mieszkania przed upływem pięciu lat przez osobę bliską pierwotnym nabywcom.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, czerwca 2022 r.

Kontroler
Marzanna Wierzbicka
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis