



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-006-03/2014

P/14/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/097 – Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Adrian Gosk, specjalista k. p. – upoważnienie do kontroli Nr 89584 z dnia 24 kwietnia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sokółce, zwany dalej: „Urzędem” (16-100 Sokółka, ul. Plac Kościuszki 1)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Małachwiej – Burmistrz Sokółki	[dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonej nieprawidłowości sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz pozytywnie monitorowanie obrotu wtórnego tymi mieszkaniami w latach 2011-2014 (I kwartał). Pozytywne oceny wynikają z prawidłowego zbywania mieszkań ich najemcom oraz rzetelnej weryfikacji wywiązywania się przez nabywców z zobowiązań, związanych z udzieleniem bonifikaty.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła uzależniania rozpatrywania podań wnioskodawców o sprzedaż lokalu od pokrycia kosztów przygotowania tych lokali do sprzedaży (ich wyceny) mimo, że stosownie do art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² zapewnienie wyceny nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego należało do obowiązków Burmistrza.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uregulowania prawne i organizacyjne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2014 (I kw.) zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym i bezprzetargową sprzedażą lokali mieszkalnych obsługiwane były przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa Urzędu i obejmowały m.in.:

- „racjonalną gospodarkę” nieruchomościami stanowiącymi własność gminy,
- prowadzenie rejestru mienia gminnego,
- sprzedaż nieruchomości, w tym lokali mieszkalnych.

[dowód: akta kontroli str.4-7,17]

1.2. W latach 2011-2014 (I kw.) odpowiedzialnym za obsługę bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych (zgodnie z posiadanym zakresem czynności) był pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku ds. mienia gminy w ww. Wydziale – bezpośrednio nadzorowany przez Drugiego Zastępcę Burmistrza.

[dowód: akta kontroli str. 8-16,18]

1.3. W latach 2011-2014 (I kw.) Urząd prowadził proces sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych bez pisemnej procedury bezprzetargowej sprzedaży mieszkań, gdyż jak wyjaśnił obsługujący ten proces pracownik ds. mienia gminy, zarówno u.o.g.n., jak i uchwała

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2014 r. poz. 518 – zwana dalej „u.o.g.n.”

Rady Miejskiej z 27 marca 2008 r. w sprawie zasad nabywania (...)³ nie wymagały opracowania takiej procedury. Pracownik dodał, że Urząd od lat stosuje jednolite zasady postępowania bez względu na osobę wnioskującą oraz przedstawił kluczowe elementy tego procesu: zainteresowani najemcy składali odpowiednie wnioski i oświadczenia, a Urząd potwierdzał u zarządcy nieruchomości komunalnych inne istotne przesłanki sprzedaży (okres i tytuł prawny zamieszkiwania, rozliczenie czynszu itp.). W oparciu o umowę (porozumienie) zawarte między Burmistrzem, a osobą zainteresowaną (wnioskującym) przygotowywano nieruchomość do sprzedaży, w tym dokonywano jej wyceny. Na podstawie danych zawartych w operacie szacunkowym i po podjęciu ostatecznej decyzji o sprzedaży przez Burmistrza (każdorazowo wydawane zarządzenie w tej sprawie) upubliczniano wykaz i pisemnie informowano wnioskodawcę (najemcę) o przeznaczeniu lokalu do zbycia oraz o przysługującym mu pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości. W dalszej kolejności spisywano protokół uzgodnień, a następnie podpisywano akt notarialny.

[dowód: akta kontroli str. 88-90]

1.4. Miasto posiadało wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym odpowiednio na lata 2008 – 2012⁴ oraz 2013 – 2017,⁵ w których założono sprzedaż łącznie 165 mieszkań komunalnych, a w badanych latach: 25 (2011 rok), 15 (2012 rok), ośmiu (2013 rok) oraz 10 (2014 rok). W ww. dokumentach Rada Miejska nie wskazała konkretnych lokalizacji mieszkań zaplanowanych do sprzedaży, założono natomiast priorytet sprzedaży lokali mieszkalnych „w budynkach, gdzie powstały wspólnoty mieszkaniowe” ze względu na zakładane zmniejszenie kosztów utrzymania tych budynków.

[dowód: akta kontroli str. 25-47]

1.5. Zasady zbywania nieruchomości, w tym komunalnych lokali mieszkalnych w latach 2011-2014 (I kw.) ustalone zostały uchwałą w sprawie zasad nabywania (...).⁶ Rada Miejska w ww. uchwale nie określiła konkretnych lokalizacji, w przypadku których sprzedaż lokali mieszkalnych byłaby niedopuszczalna, ustaliła natomiast:

- a) kategorie lokali mieszkalnych wyłączonych z procesu sprzedaży, tj. o nieustalonym stanie prawnym, w złym stanie technicznym, przeznaczonych do realizacji celów publicznych, z przewidzianą zmianą funkcji wynikającą z realizacji programów gminnych, a także mieszczące się w budynkach jednolokalowych oraz w stosunku do których Burmistrz podjął decyzję (zarządzenie) o nieprzeznaczeniu ich do sprzedaży,
- b) warunki udzielania bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych, w tym przede wszystkim przyznanie bonifikaty dla najemców uzależnione zostało od niezalegania z opłatami czynszowymi i zapłaty całości ceny przed zawarciem aktu notarialnego oraz powiązanie wysokości bonifikaty z okresem najmu⁷ bądź dodatkowo lokalizacją nieruchomości, tj.: 50% ceny (najem 5-10 lat), 70% ceny (najem 10-25 lat), 80% ceny (najem powyżej 25 lat) oraz 90% ceny (najem powyżej 25 lat wyłącznie w następujących budynkach: os. Buchwałowo 11,15,19,21 i os. Zielone 4,5,6,7,8,9,10).⁸

[dowód: akta kontroli str. 19,48-67,88-90]

³ Uchwała Nr XXI/160/08 Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony (ze zm.) – zwana dalej „uchwałą w sprawie zasad nabywania (...)”.

⁴ Uchwała Nr XXI/159/08 Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Sokółka na lata 2008 – 2012.

⁵ Uchwała Nr XLVII/359/13 Rady Miejskiej z dnia 10 października 2013 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Sokółka na lata 2013 – 2017.

⁶ Podstawą prawną podjęcia ww. uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

⁷ Do okresu najmu, od którego uzależniona była wysokość bonifikaty zaliczono także okres zajmowania lokalu w oparciu o umowę najmu poprzedniego najemcy (jeżeli ubiegający się o nabycie wstąpił w stosunek najmu lokalu po poprzedniku), okres najmu innego komunalnego lokalu mieszkalnego jeśli doszło do jego likwidacji (rozbiórki) lub zamiany tych lokali, bądź okres najmu lokalu zakładowego jeżeli został on następnie włączony do zasobu mieszkaniowego Gminy.

⁸ Przesłanką wyższej bonifikaty ustalonej dla ww. lokalizacji było przede wszystkim ich peryferyjne położenie oraz obniżony standard (m.in. budynki pokoszarowe i pozakładowe sąsiadujące z uciążliwymi zakładami przemysłowymi).

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte uregulowania prawne i organizacyjne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

2. Bezprzetargowa sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych oraz udzielanie bonifikat przy ich sprzedaży

2.1. W badanym okresie liczba komunalnych lokali mieszkalnych pozostających w zasobie Gminy zmniejszyła się z 347 (na 1 stycznia 2011 r.) do 342 (na 1 stycznia 2014 r.), tj. o 1,4%, a głównym tego powodem było ich zbywanie na rzecz najemców.⁹

W latach 2011-2014 (I kw.) Urząd sprzedał w trybie bezprzetargowym łącznie 20 lokali mieszkalnych (zlokalizowanych wyłącznie w budynkach dopuszczonych przez Radę Miejską), w tym: sześć w 2011 roku, pięć w 2012 roku, siedem w 2013 roku i dwa w I kw. 2014 r. Niższa sprzedaż od zaplanowanej w ww. wieloletnich programach gospodarowania zasobem w ocenie pracownika ds. mienia gminy Urzędu wynikała z liczby wniosków wpływających od najemców, którzy spełniali warunki nabycia lokali. Z tytułu ww. sprzedaży uzyskano dochody budżetowe w łącznej kwocie 306,8 tys. zł, tj. 14,6% wartości sprzedanych mieszkań (2.102,5 tys. zł). We wszystkich przypadkach całość należności za sprzedawane lokale wpłacona została przez nabywców przed zawarciem aktów notarialnych. [dowód: akta kontroli str. 20, 25-47, 88-93]

2.2. Budynki w których zlokalizowane było 20 sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych znajdowały się na ewidencji środków trwałych jednostki podległej – Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce.¹⁰ Urząd na bieżąco nanosił natomiast zmiany związane z ww. sprzedażą w prowadzonej ewidencji sprzedaży, a łączna wartość sprzedanych mieszkań zarejestrowanych w latach 2011 – 2014 (I kw.) wyniosła 306,8 tys. zł, tj. odpowiadała uzyskanym dochodom budżetowym z tego tytułu. [dowód: akta kontroli str. 20, 69-75, 84-87]

2.3. Po pozytywnym rozpatrzeniu 20 wniosków przez Burmistrza Miasta, każdorazowo sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Stosowanie do art. 35 ust. 1 u.o.g.n. wykazy wywieszano w siedzibie Urzędu, a informacje o ww. upublicznieniu ogłaszano w prasie lokalnej i na stronach internetowych Urzędu. Wykazy zawierały wszystkie elementy wymagane art. 35 ust. 2 u.o.g.n. [dowód: akta kontroli str. 91-93, 102-103]

2.4. Podczas sprzedaży wszystkich 20 mieszkań komunalnych, ich najemców (posiadających umowy na czas nieoznaczony) pisemnie poinformowano o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym pierwszeństwie w ich nabyciu stosownie do wymogu art. 34 ust. 4 u.o.g.n., a najemcy podtrzymali wolę nabycia.

W trakcie przeprowadzanych każdorazowo uzgodnień z zainteresowanymi (rokowań) do ceny mieszkań (wraz z ceną udziału w gruncie) nie doliczano jakichkolwiek innych kosztów, w tym związanych z wcześniejszą wyceną nieruchomości (zbycie wszystkich 20 nieruchomości doszło do skutku).

W latach 2011-2014 (I kw.) do Urzędu nie wpływały jakiegokolwiek skargi dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. [dowód: akta kontroli str. 22, 91-93, 99-109, 112]

2.5. Poza wnioskami rozpatrzonymi pozytywnie w latach 2011-2014 (I kw.) do Urzędu złożono również cztery inne podania o nabycie komunalnych lokali mieszkalnych. W trakcie rozpoczętej procedury jeden z nich został jednak przez wnioskodawcę wycofany, a pozostałe trzy zostały rozpatrzone negatywnie z powodu: zgonu wnioskodawcy przed nabyciem lokalu, posiadanego zadłużenia najemcy oraz podjętej przez Burmistrza decyzji

⁹ Gmina w badanym okresie pozyskała również do zasobu mieszkaniowego m.in. 11 mieszkań pozakładowych oraz cztery w wyniku nadbudowy jednego z budynków komunalnych.

¹⁰ Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce w związku ze sprzedażą w latach 2011-2014 (I kw.) 20 komunalnych lokali mieszkalnych dokonał odpisu 122,9 tys. zł z tytułu ich wartości księgowej.

o nieprzeznaczeniu wnioskowanego lokalu do sprzedaży, tj. skorzystania z uprawnienia wynikającego z § 2 ust. 3 pkt 8 uchwały w sprawie zasad nabywania (...).

[dowód: akta kontroli str. 20,88-90,94-97]

2.6. Wszystkie 20 osób, które kupiły w latach 2011-2014 (I kw.) mieszkania komunalne od Gminy były uprawnione do ich nabycia, gdyż:

- wyraziły wolę nabycia wynajmowanych mieszkań składając wnioski w tej sprawie,
- nie posiadały zaległości czynszowych, co zostało potwierdzone przez zarządzającego gminnym zasobem mieszkaniowym,
- posiadały zawarte umowy na czas nieoznaczony i legitymowały się okresem najmu bądź równoważnym najmowi okresem zajmowania lokalu uprawniającym do uzyskania bonifikaty (ponad pięć lat). Okres między zawarciem umowy najmu na czas nieoznaczony lub równoważnym najmowi okresem zajmowania lokalu, a podpisaniem aktu notarialnego (sprzedażą mieszkania) wynosił:
 - ✓ w jednym przypadku ponad 13 lat (uprawniał do 70% bonifikaty),
 - ✓ w dziewiętnastu przypadkach powyżej 25 lat, z czego w 13 w lokalizacjach na os. Buchwałowo 11 i 19 oraz os. Zielone 4, 9 oraz 10 (uprawniał do 90% bonifikaty), a w pozostałych sześciu w innych lokalizacjach (uprawniał do 80% bonifikaty),
- skorzystały z pierwszeństwa nabycia nieruchomości po wyrażeniu pisemnej zgody na ustalone ceny – stosownie do postanowień art. 34 ust. 1 pkt 3 i ust. 5 u.o.g.n.,
- przed zawarciem umów notarialnych w całości opłaciły cenę nabywanych lokali mieszkalnych.

[dowód: akta kontroli str. 68, 84-87, 91-93]

2.7. Wysokość udzielonych bonifikat (70%, 80% bądź 90% ceny) wszystkim 20 nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych była zgodna z wysokością określoną uchwałą w sprawie zasad nabywania (...).

[dowód: akta kontroli str. 23-24, 66-68, 84-87, 91-93]

2.8. Wartość wszystkich 20 sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych była każdorazowo ustalana przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych (Urząd nie wnosił uwag do tych wycen), a operaty szacunkowe były aktualne w momencie sprzedaży mieszkań.

[dowód: akta kontroli str. 23-24, 66-68, 84-87, 91-93]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd w latach 2011-2014 (I kw.) uzależniał rozpatrywanie podań wnioskodawców (będących jednocześnie najemcami lokali) od wpłacenia zaliczek¹¹ – w poszczególnych przypadkach wynosiły one od 390 do 632,4 zł – na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym wyceny lokalu (sporządzenia operatu szacunkowego) mimo, że stosownie do postanowień art. 34 ust. 1 pkt 3 u.o.g.n. osobom tym przysługiwało pierwszeństwo w ich nabyciu. Stosownie do art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.g.n. zapewnienie wyceny nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego należy do obowiązków Burmistrza.

W orzecznictwie sądów administracyjnych również dominuje pogląd, że przygotowanie nieruchomości do sprzedaży, w tym także ich wycena należy do obowiązków gminy. Pogląd taki wyrażony został m.in.: w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2012 r. (I OSK 1807/11), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r. (II SA/Gd 401/11) i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 września 2012 r. (II SA/Po 681/11).

[dowód: akta kontroli str. 68, 84-93]

¹¹ Zaliczki na poczet wyceny wnioskowanych komunalnych lokali mieszkalnych pobierane były przez Urząd na podstawie zawieranych każdorazowo z wnioskującymi pisemnych umów (porozumień) dotyczących pokrycia kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Ww. umowy nie przewidywały zwrotu wpłaconych kwot w razie rezygnacji wnioskodawcy z nabycia lokalu.

Zdaniem pracownika ds. mienia gminy sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych odbywała się wyłącznie na wniosek najemcy, a nie z inicjatywy Urzędu. W trosce o nienarażanie na bezzasadne wydatkowanie środków publicznych (ewentualne wycofywanie wniosków) Urząd sporządzał pisemne umowy (porozumienia) dotyczące pokrycia kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, które były każdorazowo akceptowane przez zainteresowanych i nie zostały kiedykolwiek zakwestionowane w formie skarg. [dowód: akta kontroli str. 88-90]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych oraz udzielanie bonifikat przy ich sprzedaży.

3. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2011-2014 (I kw.) monitoringiem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedawanymi z bonifikatą zajmował się pracownik ds. mienia gminnego (osoba wskazana w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Pracownik realizował to zadanie poprzez analizę wypisów z aktów notarialnych i informacji otrzymywanych ze Starostwa Powiatowego w Sokółce. [dowód: akta kontroli str. 8-10, 18]

3.2. W latach 2011-2014 (I kw.) wystąpiło siedem przypadków wtórnego obrotu mieszkaniami (przed upływem pięciu lat od ich nabycia), które dotyczyły wyłącznie zbycia na rzecz osób bliskich (dzieci bądź rodzeństwa), tj. zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 1 u.o.g.n. [dowód: akta kontroli str. 21, 76-87, 136]

Ustalono nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

4. Prowadzenie postępowań w zakresie żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań

Opis stanu faktycznego

Urząd w latach 2011-2014 (I kw.) nie prowadził postępowań w zakresie żądania zwrotu równowartości udzielonych bonifikat. [dowód: akta kontroli str. 21]

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o nieuzależnianie rozpatrywania podań wnioskodawców o sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych sprzedawanych w trybie bezprzetargowym od wpłacenia zaliczek na pokrycie kosztów ich wyceny.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, dnia 18 czerwca 2014 r.

Kontroler
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
Podpis

.....
Podpis