



LBY.430.006.2020

Nr ewid. 204/2020/I/20/002/LBY

Informacja o wynikach kontroli

**SPRZEDAŻ PRZEZ GMINY
KOMUNALNYCH LOKALI MIESZKALNYCH
W TRYBIE BEZPRZETARGOWYM**

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



Tomasz Sobecki

Akceptuję:

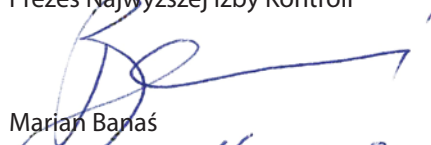
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 16. 02. 2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	7
4. WNIOSKI	10
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
5.1. Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym	11
5.2. Monitoring wtórnego obrotu lokalami i egzekwowanie obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty	16
6. ZAŁĄCZNIKI	20
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	20
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	28
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	34
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	35

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

bonifikata	zmniejszenie ustalonej ceny – tu – lokalu mieszkalnego, kwota obniżki
Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. <i>Kodeks cywilny</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
lokal	lokal mieszkalny; wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych. Tu również jako samodzielny lokal mieszkalny, czyli lokal, w stosunku do którego starosta stwierdził w formie zaświadczenia spełnienie wymagań, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy <i>o lokalach</i>
MPGN Grudziądz lub Spółka	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami sp. z o.o. w Grudziądzu, jednostka objęta kontrolą NIK
rozporządzenie w sprawie wyceny	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. <i>w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego</i> (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.)
sprzedaż bezprzetargowa	sprzedaż nierynkowa nieruchomości stanowiących własność – tu – gmin, regulowana ustawą <i>o gospodarce nieruchomościami</i> . Często wiąże się z udzieleniem bonifikaty od ceny sprzedaży ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego
UM	urząd miasta, urząd miejski
UMiG	urząd miasta i gminy
ustawa o gospodarce nieruchomościami	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. <i>o gospodarce nieruchomościami</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.)
ustawa o ochronie praw lokatorów	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. <i>o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 611).
ustawa o samorządzie	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. <i>o samorządzie gminnym</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.)
ustawa o lokalach	ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. <i>o własności lokali</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1910, ze zm.)
województwo	województwo kujawsko-pomorskie

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Celem kontroli było ustalenie czy gmina:

- a) prawidłowo sprzedawała komunalne lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym;
- b) monitorowała wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą;
- c) wywiązywała się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz jaka była skuteczność tych działań?

Jednostki kontrolowane

Dwa urzędy miast na prawach powiatu

Dwa urzędy miejskie

Jeden urząd miasta i gminy

Jedna spółka, w której większościowym udziałowcem jest miasto z terenu województwa

Jednostki, od których zasięmano informacji

Dziewięć innych urzędów gmin z terenu województwa

Okres objęty kontrolą

lata 2015–2020 do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub były ich konsekwencją

Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym należy do zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej. W 2018 r. w skali kraju gminy sprzedały 34,8 tys. (4%) spośród 875,2 tys. lokali znajdujących się w ich zasobie (według stanu na 1 stycznia 2018 r.¹).

Gminy uzyskują ze sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym dochody niższe od możliwych do osiągnięcia jak w przypadku sprzedaży rynkowej. Jednak sprzedaż wpływa na obniżenie kosztów utrzymania budynków komunalnych, zwłaszcza w sytuacji niskich wpływów z czynszów za wynajem lokali. Przyznanie bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży mieszkań pozostaje w gestii organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), przy czym podstawę działań stanowi stosowna uchwała organu stanowiącego (rady gminy).

Pomimo wieloletnich doświadczeń gmin dotyczących prywatyzacji lokali mieszkalnych, dochodzi do istotnych nieprawidłowości, polegających m.in.: na niewłaściwym naliczeniu bonifikat, bezpodstawnym obciążaniu przyszłych nabywców dodatkowymi opłatami (np. kosztami przygotowania lokalu do sprzedaży), zaniechaniu egzekucji zwrotu udzielonej bonifikaty, w związku ze zbyciem lokalu na rzecz osób innych niż bliskie nabywcy przed upływem pięciu lat².

Podjęcie kontroli było istotne zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin, jak i najemców komunalnych lokali mieszkalnych, korzystających z możliwości zakupu lokali z zastosowaniem bonifikaty w wysokości dochodzącej nawet do 95% wartości lokalu.

¹ Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) – <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 22 października 2020 r.). Brak jest danych statystycznych dotyczących bezprzetargowej sprzedaży lokali komunalnych z bonifikatą.

² Por. Informacje o wynikach kontroli NIK: *Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym* (P/14/097) i *Udzielanie przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży* (P/10/155).

2. OCENA OGÓLNA

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym w czterech z pięciu skontrolowanych gmin była prowadzona w sposób nieprawidłowy

W latach 2015–2020, w czterech spośród pięciu skontrolowanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego, sprzedaż lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym prowadzono w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła nieuzasadnione pomniejszanie przez trzy skontrolowane gminy (Brodnica, Nakło nad Notecią, Toruń) wartości nieruchomości wycenionych przez rzeczoznawcę majątkowego o kwoty nakładów poniesionych przez najemców. Spowodowało to zaniżenie należnych najemcom bonifikat o 241 tys. zł, przy równoczesnym zaniżeniu dochodów gmin ze sprzedaży o 66 tys. zł. Również powyższe jednostki oraz UM w Grudziądzu niezgodnie z przepisami prawa obciążały przyszłych nabywców kosztami przygotowania lokali do sprzedaży, uzyskując nienależne dochody w kwocie 17,3 tys. zł. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości w 169 (49%) spośród 342 zbadanych spraw dotyczących sprzedaży lokali polegały m.in. na: zlecaniu przez jednostki kontrolowane wyceny nieruchomości przed uzyskaniem od właściwego starosty zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, zbyciu mieszkań najemcom zadłużonym oraz niezawiadamianiu najemców o przysługującym im prawie pierwszeństwa nabycia lokalu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła zapewnienie w skontrolowanych urzędach prawidłowej wyceny nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży, wywiązanie się z obowiązku podania do publicznej wiadomości zamiaru jej dokonania oraz sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców, którzy mieli zawarte umowy najmu na czas nieoznaczony, po uzyskaniu zgody rady gminy.

Gminy rzetelnie monitorowały wtórny obrót lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą w trybie bezprzetargowym. Jednak gminy Brodnica i Toruń nieskutecznie wywiązywały się z obowiązku wyegzekwowania od nabywców, w uzasadnionych prawnie przypadkach, zwrotu siedmiu spośród 12 udzielonych bonifikat w łącznej kwocie 942,4 tys. zł. Ponadto gmina Żnin zaniechała dochodzenia kwoty 32,3 tys. zł z tytułu zapłaty odsetek ustawowych i kosztów postępowania apelacyjnego w sprawie zwrotu bonifikaty.

W trzech jednostkach (UM w Grudziądzu, UMiG w Nakle nad Notecią i UM w Żninie) stwierdzono nieujęcie w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących nabycia lub sprzedaży 27 lokali, na łącznie 1003,7 tys. zł, co wpłynęło na nierzetelną sprawozdawczość finansową lub statystyczną.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2015–2019 zasób lokali mieszkalnych, którym dysponowały skontrolowane jednostki zmniejszył się – głównie z powodu sprzedaży – z 12 911 do 11 773 (8,8%). W powyższym okresie podmioty te zbyły w trybie bezprzetargowym 1026 lokali, udzielając w 1011 przypadkach (98,5%) bonifikat w łącznej wysokości 123,6 mln zł. Przychód z tytułu sprzedaży lokali wyniósł 28,1 mln zł, wobec wartości sprzedanych mieszkań, oszacowanej przez skontrolowane jednostki na 151,6 mln zł. Gminy zrealizowały od 26% (Nakło nad Notecią) do 132% (Brodnica) planu dotyczącego liczby sprzedanych lokali określonego w pięcioletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym³. [str. 11]

Skala sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

W jednej ze skontrolowanych gmin (miasto Grudziądz) nie opracowano wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta na lata 2017–2019. Obowiązek przyjęcia programu wynikał z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie praw lokatorów*. Ponadto program uchwalony na lata 2012–2016 nie zawierał informacji o planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy *o ochronie praw lokatorów*. [str. 12]

Brak wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w jednej gminie

Zasady udzielania bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych określały uchwały rady poszczególnych gmin. W zależności od gminy uchwały przewidywały zróżnicowane wysokości bonifikat (od 50% do 95%), przy czym ich poziom zależał przede wszystkim od: roku budowy budynku, powierzchni użytkowej oraz liczby sprzedanych lokali komunalnych w danym budynku, braku zaległości w opłatach, nieposiadania innego lokalu mieszkalnego niż nabywany i wynajmowania lokalu nie krócej niż 10 lat. [str. 12]

Zasady udzielania bonifikat

We wszystkich 342 skontrolowanych przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w tym 227 dokonanych przez gminy, zgodę na sprzedaż wyraziła rada gminy (w Spółce – Zgromadzenie Wspólników), sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży, a nabywcy zapłacili za nieruchomość jednorazowo przed zawarciem aktu notarialnego. Wartość lokalu była ustalona w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionego rzeczoznawcę w terminie 12 miesięcy przed datą sprzedaży. Nabywcami lokali byli dotychczasowi najemcy, którzy mieli umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony i którym, przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania. [str. 12–13]

Sprzedaż lokali mieszkalnych za zgodą właściwych organów

W UM w Brodnicy, UM w Grudziądzu, UM w Toruniu i UMiG w Nakle nad Notecią od przyszłych nabywców wymagano pokrycia kosztów przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży (kosztów ich wyceny). Było to niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, które stanowią, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Uzyskane z powyższego tytułu, nienależne dochody wyniosły 17,3 tys. zł i dotyczyły 54 (24%) spośród 227 zbadanych sprzedaży lokali mieszkalnych dokona-

Niezasadne żądanie przez UM w: Brodnicy, Grudziądzu, Toruniu i UMiG w Nakle nad Notecią pokrywania kosztów przygotowania lokali do sprzedaży

³ Niska realizacja planu w Nakle nad Notecią wynikała z zaprzestania sprzedaży mieszkań z bonifikatą z powodu wysokich nakładów na remonty i bieżące utrzymywanie budynków i lokali oraz podjęcia działań związanych z odbudową gminnego zasobu mieszkaniowego.

nych przez powyższe podmioty. Pracownicy jednostek kontrolowanych wyjaśniali, że główną przyczyną żądania opłat była potrzeba ograniczenia przypadków, w których najemcy składali wnioski o wykup lokalu „na próbę”, bez rzeczywistego zamiaru kupna. [str. 13]

Koszty przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży przez Spółkę były 11-krotnie wyższe niż przy sprzedaży lokalu bezpośrednio przez miasto Grudziądz

Miasto Grudziądz wniosło aportem do Spółki znaczną część (90%) nieruchomości stanowiących gminny zasób mieszkaniowy⁴. Koszty przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży, tj. m.in. opłaty za inwentaryzację i wycenę pobierano na podstawie regulacji wewnętrznych MPGN w Grudziądzu. Porównując koszty ponoszone przez mieszkańców Grudziądza w zależności od podmiotu sprzedającego, czterech spośród 10 najemców, którym lokale sprzedało bezpośrednio miasto Grudziądz, poniosło niezasadne koszty wyceny lokalu w wysokości średnio 212 zł, podczas gdy wszyscy mieszkańcy zawierający umowę ze Spółką (115 spraw objętych kontrolą) wydatkowali kwoty średnio o 2 tys. zł wyższe, ponieważ ujmowano w nich zarówno koszty wyceny lokalu, jak też inwentaryzacji, zwrotu środków zgromadzonych na funduszu remontowym lub bonifikaty związanej z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego na własność. [str. 14]

Zaniżona bonifikata skutkowała nieprawidłowym określeniem ceny za lokal

Trzy jednostki (UM w Brodnicy, UM w Toruniu i UMiG w Nakle nad Notecią), określając warunki zbycia lokali komunalnych, nieprawidłowo ustaliły wysokość należnej bonifikaty. Oszacowaną wartość nieruchomości pomniejszono o poniesione przez najemców nakłady, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nakazuje ustalanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 tej ustawy, tj. od wartości nie niższej niż wartość nieruchomości. Skutkowało to zaniżeniem 30 spośród 121 zbadanych w tych jednostkach bonifikat o łącznie 241 tys. zł, z tego w 29 przypadkach zaniżono należne ceny za lokal o 66 tys. zł, natomiast w jednym – cenę zawyżono o 6,2 tys. zł. [str. 14–15]

Zlecenie wyceny lokalu przed uzyskaniem zaświadczenia starosty o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego

W trzech jednostkach (UM w Grudziądzu, UMiG w Nakle nad Notecią i MPGN w Grudziądzu) w 127 przypadkach (86%) spośród 148 sprzedaży lokali mieszkalnych zbadanych w tych podmiotach, zlecano wycenę nieruchomości przed uzyskaniem zaświadczenia starosty o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Było to niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny. Praktykę taką skontrolowane podmioty uzasadniały organizacją procesu przygotowania sprzedaży. Powyższe działanie skutkuje poniesieniem zbędnych kosztów wyceny w sytuacji, gdy lokal nie będzie przedmiotem sprzedaży. [str. 15]

Nieprawidłowości przy zawiadamianiu najemców o przysługującym prawie pierwszeństwa zakupu lokalu mieszkalnego

W UM w Brodnicy i w UMiG w Nakle nad Notecią stwierdzono nieprawidłowości przy zawiadamianiu najemców 14 (20%) spośród 71 lokali mieszkalnych o przysługującym im prawie pierwszeństwa zakupu. W 10 zawiadomieniach o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży nie zawarto informacji o przysługującym najemcy prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie i nie wyznaczano terminu na złożenie tego wniosku, a w kolejnych czterech przypadkach w ogóle nie zawiadomiono najemców o przeznaczeniu najmowanych lokali

⁴ Na 1 stycznia 2015 r. Spółka zarządzała 5 093 lokalami gminnymi, podczas gdy w zasobie lokali zarządzanym przez miasto Grudziądz znajdowały się 523 lokale.

do sprzedaży. Stanowiło to naruszenie art. 34 ust. 4 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Burmistrz Nakła nad Notecią wyjaśniał to faktem prowadzenia postępowań na wniosek zainteresowanych osób, chociaż w pozostałych 19 zbadanych w tej gminie sprawach, powyższe zawiadomienia przekazywano, mimo złożenia przez najemców podobnych wniosków o wykup mieszkania. [str. 15–16]

W trzech jednostkach (UM w Grudziądzu, UM w Żninie i UMiG w Nakle nad Notecią) stwierdzono brak ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych dotyczących nabycia lub sprzedaży 27 lokali. Nie ujęto przejęcia do zasobu środków trwałych na kwotę 829,6 tys. zł oraz należności w kwocie 32,3 tys. zł z tytułu odsetek i innych opłat w związku ze zwrotem bonifikaty, nie wyksięgowano z ewidencji środków trwałych w kwocie 43,8 tys. zł, a środki o wartości 98 tys. zł wyksięgowano w niewłaściwym roku obrotowym (2015 zamiast 2019). Skutkowało to nierzetelnym obrazem stanu aktywów gmin, jak również przełożyło się na sprawozdawczość finansową lub statystyczną za poszczególne lata 2015–2019. W jednej gminie (Nakło nad Notecią) miało to również wpływ na nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych. [str. 16]

Nierzetelna ewidencja księgowa

Skontrolowane jednostki rzetelnie monitorowały wtórny obrót lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą w trybie bezprzetargowym. Od 2011 r. co czwarte (518) spośród 2112 lokali sprzedanych przez skontrolowane podmioty zmieniło właściciela przed ustawowym terminem pięciu lat. W 491 (95%) spośród 518 przypadków wynikało to ze zbycia lokalu na rzecz osoby bliskiej, zamiany lub przeznaczenia środków ze sprzedaży na własne cele mieszkaniowe⁵. W latach 2015–2019 z żądaniem zwrotu ośmiu spośród 2112 udzielonych bonifikat wystąpiły trzy jednostki (UM w Toruniu, UM w Żninie i MPGN w Grudziądzu) przy czym skuteczność egzekucji wyniosła 29% (201,5 tys. zł wobec 701,6 tys. zł należności) w trakcie przeprowadzania kontroli. [str. 16–18]

We wszystkich skontrolowanych jednostkach prowadzono monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi

Trzy gminy, mimo zidentyfikowania ogółem 307 przypadków wtórnego obrotu lokalami, nie wystąpiły w łącznie ośmiu sprawach z żądaniem zwrotu należnych kwot w łącznej wysokości 974,7 tys. zł. UM w Brodnicy i UM w Toruniu nie wystąpiły z żądaniem zwrotu kwoty odpowiednio 200,4 tys. zł i 742 tys. zł równej siedmiu udzielonym bonifikatom po ich waloryzacji, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 2b w zw. z ust. 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. W kolejnej gminie (Żnin), w jednej sprawie, przez 18 miesięcy nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania odsetek ustawowych wynikających z opóźnienia w zwrocie części bonifikaty oraz zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego w łącznej kwocie 32,3 tys. zł. Działania zmierzające do wyegzekwowania należnych gminom kwot podjęto w trakcie kontroli NIK. Niezwłoczne wszczęcie czynności jest istotne również w związku ze skróceniem od 2018 r. okresu dochodzenia należności przez gminę z powyższego tytułu z 10 do 6 lat. [str. 18–19]

W trzech gminach nie wystąpiono z żądaniem zwrotu należnych kwot

⁵ Wskazane przypadki nie wiązały się z koniecznością zwrotu wartości udzielonych bonifikat.

4. WNIOSKI

Wójtowie,
burmistrzowie
prezydenci miast
oraz kierownicy
podmiotów
gospodarujących
zasobem mieszkaniowym
w imieniu gmin
z terenu województwa

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do gmin i innych podmiotów dokonujących bezprzetargowej sprzedaży z bonifikatą komunalnych lokali mieszkalnych o:

- 1) udzielanie bonifikaty od ceny lokalu niepomniejszonej o nakłady poniesione przez najemców;
- 2) zaprzestanie obciążania najemców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży⁶;
- 3) niezwłoczne żądanie od nabywców lub ich spadkobierców, we wszystkich ustawowo uzasadnionych przypadkach, zwrotu zwaloryzowanej kwoty bonifikaty.

⁶ W świetle obowiązujących przepisów art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

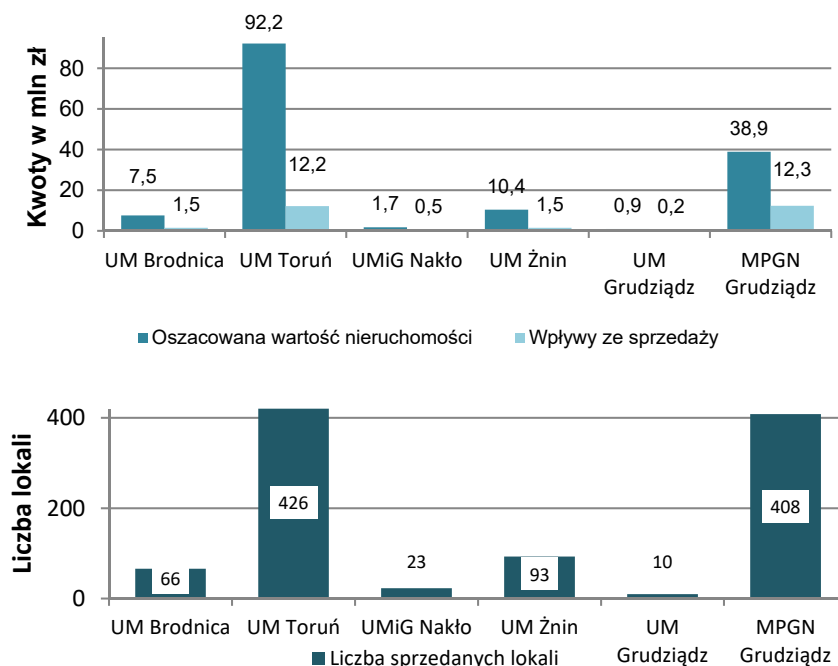
W latach 2015–2019 zasób lokali mieszkalnych, którym dysponowały skontrolowane jednostki zmniejszył się – głównie z powodu sprzedaży – z 12 911 do 11 773 (8,8%). W powyższym okresie, podmioty te zbyły w trybie bezprzetargowym 1026 lokali, udzielając w 1011 przypadkach (98,5%) bonifikat w łącznej wysokości 123,6 mln zł. Przychód z tytułu sprzedaży lokali wyniósł 28,1 mln zł, wobec wartość sprzedanych mieszkań, oszacowanej przez skontrolowane jednostki na 151,6 mln zł.

Skala sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

Według danych zawartych w pięcioletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem⁷, skontrolowane gminy zrealizowały odpowiednio 132%, 67%, 26% i 127% planu dotyczącego liczby sprzedanych lokali⁸. Najniższy poziom wynikał z podjęcia przez radę miejską uchwały wstrzymującej sprzedaż lokali ich najemcom⁹. Kolejny był spowodowany mniejszym niż planowano zainteresowaniem wykupem lokali.

Wykres nr 1

Sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym przez skontrolowane jednostki w latach 2015–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁷ Dane dotyczące sprzedaży zostały określone w programach czterech gmin: Brodnicy, Torunia, Nakła nad Notecią i Żnina.

⁸ UM w Brodnicy – 66 w stosunku do zaplanowanych 50, UM w Toruniu – 426 w stosunku do zaplanowanych 635, UMiG w Nakle nad Notecią – 23 w stosunku do zaplanowanych 90, UM w Żninie – 93 w stosunku do zaplanowanych 73 (wielkości sprzedaży w latach 2015–2017 były planowane w gminie Żnin kwotowo, co według wyjaśnień pracowników UM w Żninie odpowiadało wpływom ze sprzedaży średnio 11 mieszkań rocznie).

⁹ Z uzasadnienia do uchwały nr VII/167/2019 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z 25 kwietnia 2019 r. wynikało, że zmiana dotychczasowego podejścia w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, tj. dokonywanie sprzedaży tych lokali bez bonifikaty, wynikała z wysokich nakładów na remonty i bieżące utrzymywanie budynków i lokali oraz z podjęcia działań związanych z odbudową gminnego zasobu mieszkaniowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w jednej gminie

W jednej ze skontrolowanych gmin (miasto Grudziądz) nie opracowano wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta na lata 2017–2019. Obowiązek przyjęcia programu wynikał z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie praw lokatorów*, natomiast przygotowanie przez prezydenta projektu uchwały rady miejskiej w powyższej sprawie – z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy *o samorządzie*. Ponadto program uchwalony na lata 2012–2016 nie zawierał informacji o planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy *o ochronie praw lokatorów*.

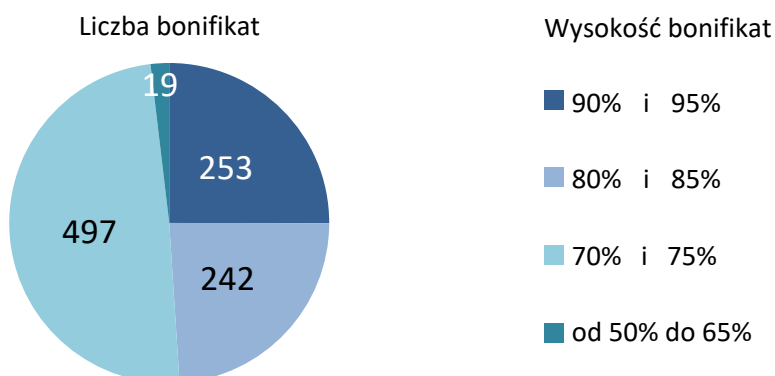
Zasady udzielania bonifikat

W programie uchwalonym na lata 2012–2017 w innej gminie¹⁰, planowanej sprzedaży nie prognozowano w ujęciu ilościowym w odniesieniu do trzech lat objętych kontrolą¹¹. Na podstawie zaplanowanych kwot wpływów ustalono, że dotyczyły one około 10–12 mieszkań rocznie.

Zasady udzielania bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych określały uchwały rady poszczególnych gmin (najstarsze podjęte w 1998 r.¹²). W zależności od gminy uchwały przewidywały zróżnicowane wysokości bonifikat (od 50% do 95%). Częściej niż w co trzecim przypadku udzielono je na poziomie 70%.

Wykres nr 2

Liczba i struktura wysokości bonifikat udzielonych przez skontrolowane jednostki w latach 2015–2019



Źródło: opracowanie własne NIK

Sprzedaż lokali mieszkalnych za zgodą właściwych organów

Poziom bonifikaty zależał przede wszystkim od: roku budowy budynku, powierzchni użytkowej oraz liczby sprzedanych lokali komunalnych w danym budynku, braku zaległości w opłatach, nieposiadania innego lokalu mieszkalnego niż nabywany i wynajmowania lokalu nie krócej niż 10 lat. Dopuszczano możliwość rozkładania ceny na raty, ale na ogół zapłata za lokal była jednorazowa, przed podpisaniem aktu notarialnego¹³.

We wszystkich 342 skontrolowanych przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w tym 227 dokonanych przez gminy, zgodę na sprzedaż wyraziła rada gminy (w Spółce Zgromadzenie Współ-

¹⁰ Żnin.

¹¹ Tj. 2015–2017.

¹² Dotyczyło uchwał podjętych w 1998 r. przez Radę Miejską Grudziądza i Radę Miejską w Nakle nad Notecią.

¹³ 100% w przypadku 342 spraw objętych kontrolą NIK.

ników), sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży, a nabywcy zapłacili za nieruchomość jednorazowo przed zawarciem aktu notarialnego. Z jednym wyjątkiem¹⁴ wartość lokalu była ustalona w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionego rzeczoznawcę w terminie 12 miesięcy przed datą sprzedaży.

Nabywcami lokali byli dotychczasowi najemcy, którzy mieli umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony i którym przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania. W trzech przypadkach lokale sprzedano najemcom, którzy zalegali z tytułu należności czynszowych i innych opłat (łącznie w wysokości 1,6 tys. zł), czym naruszono przepisy prawa miejscowego¹⁵.

W UM w Brodnicy, UM w Grudziądzu, UM w Toruniu i UMiG w Nakle nad Notecią od przyszłych nabywców wymagano pokrycia kosztów przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży (kosztów ich wyceny). Było to niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, które stanowią, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Uzyskane z powyższego tytułu, nienależne dochody wyniosły 17,3 tys. zł i dotyczyły 54 (24%) spośród 227 zbadanych sprzedaży lokali mieszkalnych dokonanych przez powyższe urzędy. Pracownicy jednostek kontrolowanych wyjaśniali, że główną przyczyną żądania opłat była potrzeba ograniczenia przypadków, w których najemcy składali wnioski o wykup lokalu „na próbę”, bez rzeczywistego zamiaru kupna.

NIK zauważa, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, tj. na zapewnieniu wyceny nieruchomości i podaniu jej do publicznej wiadomości. Oznacza to, że dokonanie wyceny oraz koszty jej sporządzenia obciążają organ administracji publicznej¹⁶.

Po kontroli regionalnej izby obrachunkowej w dwóch jednostkach (UM w Grudziądzu i UM w Toruniu) od przyszłych nabywców zaniechano pobierania opłat za wycenę nieruchomości.

Niezasadne żądanie przez UM w: Brodnicy, Grudziądzu, Toruniu i UMiG w Nakle nad Notecią pokrywania przez nabywców kosztów przygotowania lokali do sprzedaży

¹⁴ Dotyczącym jednej spośród 115 spraw sprzedaży lokali objętych kontrolą NIK w MPGN Grudziądz, od sporządzenia operatu minęło ponad 13 miesięcy, a jego aktualność nie była potwierdzona w sposób wymagany art. 156 ust. 4 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, tj. do operatu nie dołączono analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników.

¹⁵ Stanowiło to naruszenie § 7 pkt 4 uchwały nr 411/12 Rady Miasta Torunia z dnia 25 października 2012 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miasta Torunia na rzecz najemców (Dz. U. Woj. Kuj-Pom. z 2012 r. poz. 2454).

¹⁶ Podobne stanowisko prezentują Sądy w wyrokach: 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.

Koszty przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży przez Spółkę były 11-krotnie wyższe niż przy sprzedaży lokalu bezpośrednio przez miasto Grudziądz

Miasto Grudziądz wniosło aportem do Spółki znaczną część nieruchomości stanowiących gminny zasób mieszkaniowy¹⁷. Koszty przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży, tj. m.in. opłaty za inwentaryzację i wycenę pobierano na podstawie regulacji wewnętrznych MPGN w Grudziądzu. Porównując koszty ponoszone przez mieszkańców Grudziądza w zależności od podmiotu sprzedającego, czterech spośród 10 najemców, którym lokale sprzedało bezpośrednio miasto Grudziądz, poniosło niezasadne koszty wyceny lokalu w wysokości średnio po 212 zł¹⁸, podczas gdy wszyscy mieszkańcy zawierający umowę ze Spółką (115 spraw objętych kontrolą) wydatkowali kwoty średnio o 2 tys. zł wyższe, ponieważ ujmowano w nich zarówno koszty wyceny lokalu, jak też inwentaryzacji (w kwocie stałej niezależnie od wielkości i wyceny mieszkania) w wysokości 600 zł¹⁹, zwrotu środków zgromadzonych na funduszu remontowym lub bonifikaty związanej z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego na własność²⁰. Oznacza to, że przeciętny nabywca, który kupował mieszkanie od Spółki, z tytułu dodatkowo pobieranych kwot, zapłacił 26-krotnie więcej, niż gdyby nabywał lokal od miasta Grudziądz (tj. 2,2 tys. zł²¹ w stosunku do 85 zł). Z uwzględnieniem wszystkich powyższych kwot²², Spółka ze sprzedaży 115 lokali (100% skontrolowanych spraw) uzyskała w latach 2015–2020 (I kwartał) 1067,8 tys. zł.

Zaniżona bonifikata skutkowała nieprawidłowym określeniem ceny do zapłaty

Trzy jednostki (UM w Brodnicy, UM w Toruniu i UMiG w Nakle nad Notecią), określając warunki zbycia lokali komunalnych, nieprawidłowo ustaliły wysokość należnej bonifikaty. Oszacowaną wartość nieruchomości pomniejszono o poniesione przez najemców nakłady, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skutkowało to zaniżeniem 30 spośród 121 zbadanych w tych jednostkach bonifikat o łącznie o 241 tys. zł, z tego w 29 przypadkach zaniżono należne ceny za lokal o 66 tys. zł, natomiast w jednym – cenę zawyżono o 6,2 tys. zł.

¹⁷ Według stanu na 1 stycznia 2015 r. Spółka zarządzała 5 093 lokalami gminnymi, podczas gdy w zasobie lokali zarządzanych przez miasto Grudziądz znajdowały się 523 lokale. Ponadto miasto posiadało w spółce udział większościowy. W doktrynie prawniczej nie ma jednolitego stanowiska czy samorządowe osoby prawne to takie spółki, które posiadają 100% praw wynikających z udziałów lub akcji; czy też takie w których podmiotem partycypującym w tym podmiocie będzie gmina; patrz: komentarz do art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.); Banasiński Cezary, Jarosiński Krzysztof *Ustawa o gospodarce komunalnej*. Komentarz. Wolters Kluwer 2017 r.; Marek Szydło *Ustawa o gospodarce komunalnej*. Komentarz. Wydawnictwo Oficyna 2008 r. oraz komentarz do art. 4 pkt. 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami: Ewa Bończak-Kucharczyk *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz. Wolters Kluwer 2019 r.

¹⁸ Tj. średnio 85 zł w przeliczeniu na wszystkich 10 nabywców.

¹⁹ W jednym przypadku na przygotowanie lokalu do sprzedaży wydatkowano 217 zł, a pobrano o 383 zł więcej.

²⁰ W jednym przypadku, nabywca musiał w 2018 r. zwrócić MPGN Grudziądz koszty przeprowadzonych w 2009 r. prac remontowych w wysokości 28,3 tys. zł, a następnie zapłacić za nabywany lokal według wyceny rzeczoznawcy majątkowego, która uwzględniała standard lokalu po remoncie.

²¹ Najmniej 600 zł, najwięcej 8,7 tys. zł.

²² Z tytułu opłat za przygotowanie inwentaryzacji i wyceny nabywanego lokalu, wniesionych do wspólnoty mieszkaniowej środków na fundusz remontowy, zwrotu bonifikaty związanej z przekształceniem z prawa użytkowania wieczystego na własność i zwrotu kosztów przeprowadzonych prac remontowych.

Trzy gminy ustaliły bonifikatę od wartości nieruchomości pomniejszonej o nakłady poniesione przez najemców. Wskutek tego zaniżono należne nabywcom bonifikaty o 241 tys. zł i zwrócono im jedynie część z poniesionych nakładów na remont (średnio 25% mniej).

NIK zauważa, że podstawą ustalenia bonifikaty powinna być cena nieruchomości niepomniejszona o nakłady, i to niezależnie od tego czy były to nakłady konieczne, czy też nakłady na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu, co wynika wprost z art. 68 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*, który nakazuje ustalanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 tej ustawy, tj. od wartości nie niższej niż wartość nieruchomości. Ustalanie bonifikaty od ceny pomniejszonej o nakłady powodowało, że podstawa obliczenia kwotowo w wielu przypadkach spadała poniżej wartości nieruchomości. Zagadnienie sprzedaży lokalu oraz uwzględnienie roszczenia o zwrot nakładów to dwa odrębne stosunki obligacyjne. Nie ma zatem podstaw, aby łączyć ze sobą rozliczenia z nich wynikające. Nabywcy lokalu będącego najemcą, który poniósł nakłady, przysługuje roszczenie o zwrot kwoty nakładów. W ocenie NIK bez znaczenia pozostaje tu charakter poniesionych nakładów. Regulacja art. 218 ustawy o *gospodarce nieruchomościami* wskazuje jedynie na obowiązek dokonania kompensaty rozliczeń z tytułu nakładów poniesionych na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu, w przeciwieństwie do innych roszczeń, których rozliczenie uzależnione być powinno od wystąpienia przez najemcę ze stosownym żądaniem.

W trzech jednostkach²³, w 127 przypadkach (86%) spośród 148 sprzedaży lokali mieszkalnych zbadanych w tych podmiotach, zlecano wycenę nieruchomości przed uzyskaniem zaświadczenia starosty o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Było to niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia w *sprawie wyceny*. Praktykę taką skontrolowane podmioty uzasadniały organizacją procesu przygotowania sprzedaży. Tymczasem powyższe działanie skutkuje poniesieniem zbędnych kosztów wyceny w sytuacji, gdy lokal będzie przedmiotem sprzedaży. Jeden lokal spośród powyższych 127 przypadków²⁴ nie spełniał wymogów technicznych do uzyskania przedmiotowego zaświadczenia (brak łazienki) i konieczna była ponowna jego wycena po przeprowadzeniu niezbędnych prac remontowych.

W UM w Brodnicy i UMiG w Nakle nad Notecią stwierdzono nieprawidłowości przy zawiadamianiu najemców 14 (20%) spośród 71 lokali mieszkalnych o przysługującym im prawie pierwszeństwa zakupu. W 10 zawiadomieniach²⁵ o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży nie zawarto informacji o przysługującym najemcy prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie i nie wyznaczono terminu na złożenie tego wniosku, w kolejnych czterech przypadkach²⁶ w ogóle nie zawiadomiono najemców o przeznaczeniu najmowanych lokali do sprzedaży. Stanowiło to naruszenie art. 34 ust. 4 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3

Zlecanie wyceny lokalu przed uzyskaniem zaświadczenia starosty o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego

Nieprawidłowości przy zawiadamianiu najemców o przysługującym prawie pierwszeństwa zakupu lokalu mieszkalnego

²³ UMiG w Nakle nad Notecią, UM w Grudziądzu, MPGN Grudziądz.

²⁴ W UMiG w Nakle nad Notecią.

²⁵ UM w Brodnicy.

²⁶ UMiG w Nakle nad Notecią.

ustawy o gospodarce nieruchomościami. Burmistrz Nakła nad Notecią wyjaśniał to faktem prowadzenia postępowań na wniosek zainteresowanych osób, choć w pozostałych 19 zbadanych w tej gminie sprawach, powyższe zawiadomienia przekazywano, mimo złożenia przez najemców podobnych wniosków o wykup mieszkania.

Infografika nr 1

Przebieg typowej procedury sprzedaży bezprzetargowej lokalu mieszkalnego z bonifikatą



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nierzetelna ewidencja księgowa

W trzech jednostkach (UM w Grudziądzu, UM w Żninie i UMiG w Nakle nad Notecią) stwierdzono brak ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych dotyczących nabycia lub sprzedaży 27 lokali. Nie ujęto przejęcia do zasobu środków trwałych na kwotę 829,6 tys. zł²⁷ oraz należności w kwocie 32,3 tys. zł²⁸ z tytułu odsetek i innych opłat w związku ze zwrotem bonifikaty, nie wyksięgowano z tej ewidencji środków trwałych w kwocie 43,8 tys. zł²⁹, a środki o wartości 98 tys. zł wyksięgowano w błędnym roku obrotowym (2015 zamiast w 2019). Skutkowało to nierzetelnym obrazem stanu aktywów gmin, jak również przełożyło się na sprawozdawczość finansową lub statystyczną³⁰ za poszczególne lata 2015–2019 objęte kontrolą. W jednej gminie³¹ miało to również wpływ na nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych.

5.2. Monitoring wtórnego obrotu lokalami i egzekwowanie obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty

We wszystkich skontrolowanych jednostkach prowadzono monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi

Skontrolowane podmioty rzetelnie monitorowały wtórny obrót komunalnymi lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą w trybie bezprzetargowym. Przede wszystkim analizowano wpływające do jednostki akty

²⁷ W UM w Grudziądzu objęto to siedem lokali nabytych w 2017 r. o wartości 668,3 tys. zł oraz 11 lokali nabytych w latach 1992–1993, z których sprzedano dwa o wartości 161,3 tys. zł; w UM w Żninie dotyczyło to jednego lokalu włączonego do zasobu w 2009 r., który został sprzedany za 116,5 tys. zł.

²⁸ Należności wynikały z wyroku sądu z 2018 r. na rzecz gminy Żnin i dotyczyły jednego lokalu.

²⁹ W UMiG w Nakle nad Notecią dotyczyło to pięciu lokali sprzedanych w 2015 r. i jednego – w 2016 r.

³⁰ Statystyczną sprawozdawczość w UMiG w Nakle nad Notecią i w UM w Grudziądzu.

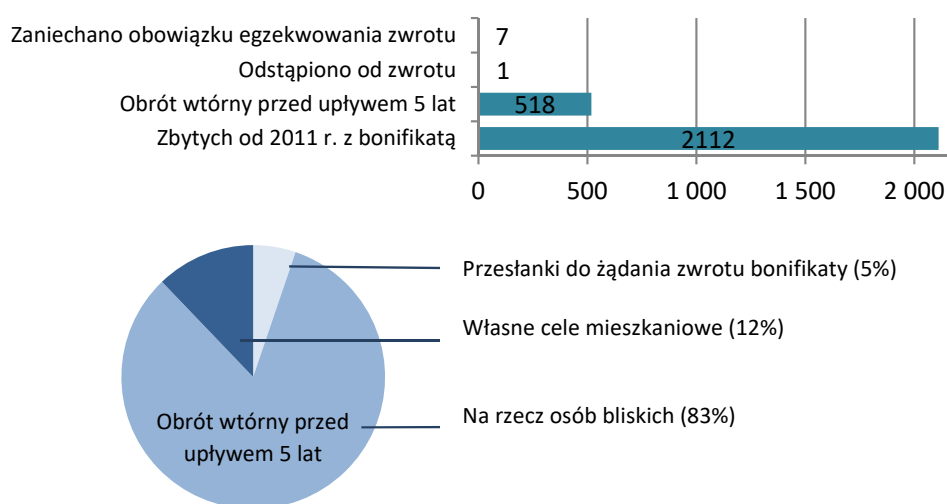
³¹ UMiG w Nakle nad Notecią.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

notarialne i zawiadomienia z sądów o zmianie właściciela lokalu, jak również okresowe weryfikowano zmiany dokonywane w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do lokali sprzedanych uprzednio z bonifikatą. Od 2011 r., co czwarte (528) spośród 2112 lokali sprzedanych przez skontrolowane podmioty zmieniło właściciela przed ustawowym terminem pięciu lat. W 428 sprawach (83%) lokal został zbyty na rzecz osoby bliskiej, a w 63 (12%) obrót dotyczył zamiany lub przeznaczenia środków ze sprzedaży na własne cele mieszkaniowe. Zgodnie z art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami w takich przypadkach nie było obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty. Przestanki zwrotu wystąpiły w pozostałych 5% przypadków.

Wykres nr 3

Obrót wtórny lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez skontrolowane jednostki od 2011 r. do 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2015–2019 trzy jednostki³² prowadziły egzekucję należności z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty. W powyższym okresie podmioty te ośmiokrotnie wystąpiły z żądaniem zwrotu należności, w tym MPGN Grudziądz dwukrotnie³³. W siedmiu kolejnych sprawach trwały postępowania wyjaśniające³⁴, a w jednym przypadku odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty³⁵.

³² UM w Toruniu, UM w Żninie, MPGN Grudziądz.

³³ Spółki, w których samorząd nie jest stuprocentowym udziałowcem muszą zabezpieczać swoje roszczenia, w szczególności żądanie zwrotu bonifikat, np. poprzez odpowiednie postanowienia w umowach sprzedaży nieruchomości. W umowach zawieranych przez MPGN znajdowały się zapisy o stosowaniu zasad dotyczących obowiązku zwrotu bonifikat, niejednokrotnie z bezpośrednim przywołaniem art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁴ W trzech nie minął termin na wykorzystanie środków ze sprzedaży, w jednym – osoba zmarła, w dwóch – nie ustalono adresu zamieszkania sprzedających mimo podjętych działań, w jednym obdarowana osoba bliska zbyła lokal.

³⁵ W UM w Toruniu. W powyższym przypadku pozyskane środki ze sprzedaży lokalu najemcy przeznaczali na wykończenie nabytego domu mieszkalnego jednorodzinnego w stanie surowym, co nie znajdowało się w katalogu wyłączeń zwrotu kwoty bonifikaty, określonym w art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty dokonano na podstawie art. 68 ust. 2c tej ustawy, za zgodą rady miasta.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie kontroli skuteczność egzekucji wyniosła 29% (201,5 tys. zł z 701,6 tys. zł)³⁶, a stan zaległości wraz z przypadkami, o które wystąpiono przed 1 stycznia 2015 r., wyniósł prawie 3 mln zł.

W trzech gminach
nie wystąpiono
z żądaniem zwrotu
należnych kwot

Trzy gminy³⁷, mimo zidentyfikowania ogółem 307 przypadków wtórnego obrotu lokalami, nie wystąpiły w łącznie ośmiu sprawach z żądaniem zwrotu należnych kwot w łącznej wysokości 974,7 tys. zł. W UM w Brodnicy nie zakwalifikowano do zwrotu dwóch bonifikat ze względu na błędną interpretację przepisów, a w UM w Toruniu – pięciu bonifikat, ze względu na przewlekłość działań. W konsekwencji nie wystąpiono z żądaniem zwrotu kwot równych udzielonym bonifikatom po ich waloryzacji w wysokości odpowiednio 200,4 tys. zł i 742 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 2b w zw. z ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

NIK zauważa, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd³⁸, zgodnie z którym interpretacja art. 68 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do jednoznacznego 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. Wykładnia art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje bowiem, że enumeratywne przesłanki zwolnienia od obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji (art. 68 ust. 2a tej ustawy) znajdują zastosowanie wyłącznie do pierwotnych nabywców nieruchomości wskazanych w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie do osób im bliskich, na rzecz których zbyły nieruchomość.

Infografika nr 2

Cykl monitoringu obrotu wtórnego lokalami sprzedanymi z bonifikatą



Źródło: opracowanie własne NIK.

³⁶ Dla porównania dla żądań wystosowanych przed 2015 r. wyniosła 18%.

³⁷ Brodnica, Toruń i Żnin.

³⁸ Stanowisko powyższe znalazło potwierdzenie w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego: wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 15/10, uchwale z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZP 30/13, wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., IV CSK 274/13, wyroku z dnia 21 stycznia 2016 r., III CSK 57/15, a także wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2014 r., I ACa 241/14, wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 stycznia 2017 r., I ACa 653/16.

W kolejnej gminie (Żnin), w jednej sprawie, przez 18 miesięcy nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania odsetek ustawowych wynikających z opóźnienia w zapłacie części bonifikaty (24,7 tys. zł) oraz zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego (4,8 tys. zł), do żądania których gmina była uprawniona na mocy wyroku sądu okręgowego. Zaniechanie to pracownicy skontrolowanej jednostki wyjaśniali ustnymi ustaleniami pełnomocnika pozwanych i kancelarii działającej w imieniu gminy, w wyniku których ustalono harmonogram spłaty ww. zobowiązań. NIK uznała to za niewystarczającą przesłankę do niepodjęcia działań egzekucyjnych, gdyż warunki porozumienia co do prolongaty zapłaty nie zostały dotrzymane. Z tego tytułu gmina nie otrzymała bowiem żadnych środków.

Działania zmierzające do wyegzekwowania należnych gminom kwot podjęto w trakcie kontroli NIK. Należy podkreślić, że niezwłoczne wszczęcie czynności jest istotne również w związku ze skróceniem od 2018 r. okresu dochodzenia przez gminę należności z powyższego tytułu z 10 do 6 lat³⁹.

W UM w Brodnicy, w dwóch przypadkach, osoby bliskie będące spadkobiercami pierwotnych nabywców darowały lokal swoim krewnym. NIK zauważa, że jeśli nabywca nieruchomości kupionej z bonifikatą, jeszcze za życia zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele, niż uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem okresu karencji, to jego zobowiązanie, zgodnie z art. 922 § 1 Kodeksu cywilnego przejdzie na jego spadkobierców⁴⁰. Sporna natomiast pozostaje kwestia, czy obowiązek zwrotu bonifikaty dotyczy także spadkobierców, którzy odziedziczyli nieruchomość i sami zdecydują się ją sprzedać przed upływem 5-letniej karencji tj. czy obowiązek dotyczący uprzednio spadkodawcy zaliczony zostanie do spadku z wszystkimi tego konsekwencjami. Należy przy tym podkreślić⁴¹, że bonifikata, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi formę pomocy publicznej, udzielanej przez gminę członkom lokalnej społeczności w celu umożliwienia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Cel udzielenia bonifikaty musi być brany pod uwagę przy określeniu również istoty (społeczno-gospodarczego przeznaczenia) roszczenia o zwrot jej równowartości. Roszczenie, wynikające z art. 68 ust. 2 tej ustawy stanowi z kolei sankcję zmierzającą do wyeliminowania sytuacji, w której osoba korzystająca z pomocy publicznej, przeznacza uzyskaną korzyść sprzecznie z jej celem. W orzecznictwie prezentowane są dwa odmienne poglądy, co do zasadności żądania zwrotu bonifikaty w takich przypadkach⁴².

Darowanie lokalu
przez spadkobierców
pierwotnych nabywców

³⁹ Na podstawie art. 118 *Kodeksu cywilnego*, zmienionego od 9 lipca 2018 r. przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – *Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1104).

⁴⁰ Vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II CSK 134/11.

⁴¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 8 grudnia 2014 r. sygn. akt I C 518/14.

⁴² Vide: wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt III 528/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt I ACa 444/18, druga linia orzecznicza m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 1097/12 i wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt V ACa 551/18).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel kontroli	Celem kontroli było ustalenie czy gmina: a) prawidłowo sprzedawała komunalne lokale mieszkalne w drodze bezprzetargowej; b) monitorowała wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą; c) wywiązywała się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz jaka była skuteczność tych działań?
Zakres podmiotowy	Badania kontrolne zostały przeprowadzone w sześciu jednostkach: pięciu urzędach gmin lub miast oraz w jednej spółce, której powierzono realizację zadań własnych gminy m.in. w zakresie prowadzenia i administrowania mieszkaniowym zasobem.
Kryteria kontroli	Kontrolę w urzędach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴³ z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, a w spółce na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy <i>o NIK</i> z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2020, do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub były ich konsekwencją. Czynności kontrolne prowadzono od 7 kwietnia do 31 sierpnia 2020 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania przedkontrolnego zasięgano informacji ⁴⁴ od 15 podmiotów z terenu województwa sprzedających lokale mieszkalne w drodze bezprzetargowej ⁴⁵ . Sześć z nich objęto następnie kontrolą.
Analiza przedkontrolna	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. W tym zakresie NIK podejmowała dotychczas dwie kontrole o zasięgu krajowym, tj. P/14/097 <i>Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym</i>; P/10/155 <i>Udzielanie przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży</i>. Przy wyborze jednostek do kontroli kierowano się danymi uzyskanymi od ww. 15 podmiotów, dotyczącymi liczby lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą w trybie bezprzetargowym. Typując gminy do kontroli brano pod uwagę również rodzaj jednostek: dwa urzędy miast na prawach powiatu, dwa urzędy miejskie, jeden urząd miasta i gminy, jedna spółka, w której większościowym udziałowcem jest miasto.
Wnioski pokontrolne	Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 21 wniosków w sprawie usunięcia nieprawidłowości. Dotyczyły one przede wszystkim udzielania bonifikaty od właściwej

⁴³ Dz. U. z 2020 r, poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

⁴⁴ Na temat planowanej liczby lokali do bezprzetargowej sprzedaży w latach 2015–2019 oraz liczby lokali faktycznie sprzedanych w tym trybie i w tym okresie.

⁴⁵ W tym 14 urzędów miast lub gmin oraz jednej spółki. Wszystkie podmioty przekazały żądane przez NIK informacje.

ceny, w tym zaprzestania obciążania najemców dodatkowymi kosztami (6) i egzekwowania należności (3).

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 10 wniosków (48%) i podjęto działania w celu realizacji kolejnych 11 wniosków (52%).

Żaden z kierowników jednostek skontrolowanych nie zgłosił zastrzeżeń do skierowanych wystąpień pokontrolnych, w tym ocen i nieprawidłowości.

Zgłoszone zastrzeżenia
do wystąpień
pokontrolnych

Po kontrolach przeprowadzonych w UM w Grudziądzu oraz w UMiG w Nakle nad Notecią skierowano do właściwych miejscowo urzędów skarbowych zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa o czyny z art. 77 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁶. Czyny dotyczyły prowadzenia rachunkowości wbrew przepisom ustawy, tj. nieujęcia w księgach rachunkowych danego okresu sprawozdawczego zdarzeń gospodarczych występujących w tych okresach lub niezasadnego ujęcia zdarzenia, które w tym okresie nie wystąpiło, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Działania podjęte
po zakończeniu kontroli

W kontroli stwierdzono nieprawidłowości o skutkach finansowych na kwotę 3129,9 tys. zł, z tego:

Finansowe rezultaty
kontroli

- 1090,5 tys. zł dotyczyło kwot nienależnie uzyskanych, tj. niezasadnie pobieranych opłat i innych kosztów, którymi obciążano przyszłych nabywców;
- 1038,5 tys. zł dotyczyło uszczuplenia środków lub aktywów, w tym nieegzekwowanych dotychczas należności i zaniżonej ceny za sprzedane lokale;
- 971,4 tys. zł dotyczyło sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, tj. błędów w księgach rachunkowych w zakresie środków trwałych mających wpływ na sprawozdawczość;
- 29,4 tys. zł dotyczyło potencjalnych finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, dalej: *ustawa o rachunkowości*.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Brodnicy	Jarosław Radacz
2.		Urząd Miejski w Grudziądzu	Maciej Glamowski ⁴⁷
3.		Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią	Sławomir Napierała
4.		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
5.		Urząd Miejski w Żninie	Robert Luchowski
6.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami sp. z o.o. w Grudziądzu	Leszek Czaplewski ⁴⁸

⁴⁷ W okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta był również Robert Malinowski (od 26 listopada 2006 r. do 4 listopada 2018 r.).

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Joanna Elszkowska – Prezes Zarządu od 16 lutego 2019 r. do 2 grudnia 2019 r.; Wiesław Kozłowski – Wiceprezes Zarządu od 12 marca 2019 r.; Zenon Różycki – Prezes Zarządu od 1 sierpnia 2009 r. do 15 lutego 2019 r.

6.3.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Urząd Miejski w Brodnicy	opisowa	W okresie objętym kontrolą gmina miasta Brodnicy sprzedawała w trybie przetargowym komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia, właściwie ustalając wartości (wycenę) sprzedawanych nieruchomości. Wypełniała również obowiązki informacyjne wynikające z art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W Urzędzie prowadzono także monitoring obrotu wtórnego sprzedanych lokali.	Niezgodnie z przepisami postępowano w zakresie ustalania wysokości udzielonych bonifikat ich nabywcom. W 27 spośród 48 (tj. 56,2%) objętych badaniem sprzedaży lokali, wycenienia dokonano od wartości pomniejszonej o nakłady poniesione na nieruchomości przez ich najemców, a nie jak wskazywał art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy, tj. nie niższej niż wartość ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego. Skutkiem tego w 26 przypadkach dotyczących rozliczenia nakładów koniecznych udzieloną bonifikatę zaniżono łącznie o 87,5 tys. zł, natomiast cenę po bonifikacie – łącznie o 29,2 tys. zł. W jednym przypadku – rozliczenia nakładów poniesionych na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu – udzieloną bonifikatę zaniżono o 23,0 tys. zł, a cenę do zapłaty po zaliczeniu poniesionych nakładów zawyżono o 6,2 tys. zł. Ponadto w dwóch przypadkach nie podjęto jakichkolwiek działań związanych ze zwrotem bonifikaty w przypadku sprzedaży wtórnej lokali przed upływem pięciu lat od ich nabycia przez osoby bliskie nabywcy. Z tego tytułu Miasto Brodnica nie dochodziło należności w wysokości 200,4 tys. zł.

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:				
Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Prawidłowe	Nieprawidłowe
2.	Urząd Miejski w Grudziądzu	opisowa	W okresie objętym kontrolą gmina miasto Grudziądz prawidłowo dokonywała sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, zgodnie z procedurą wynikającą z ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustalając odpowiednią wysokość bonifikaty. Prowadzono monitoring wrotnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, którego organizacja i sposób przydziału zadań pozwalały na ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. W Urzędzie od 2019 r. podjęto działania „porządkujące” ewidencję księgowo-rachunkową w zakresie stanu ilościowo-wartościowego nieruchomości.	Działaniami nieprawidłowymi było: – zlecenie w dwóch sprawach wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, co odbiegało od procedury wynikającej z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny; – przenoszenie kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia (koszty wyceny) na nabywcę (w trzech na 10 zbadanych sprawach), pomimo że stosownie do art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości zapewnia wycenę; – nieuwzględnienie w projekcie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Grudziądza na lata 2012–2016 planowanej sprzedaży lokali. Ponadto ustalono, że Prezydent nie przygotował projektu uchwały Rady Miejskiej w Grudziądzu, dotyczącej przyjęcia Programu i w konsekwencji w Mieście przez trzy kolejne lata 2017–2019 Programu takiego nie było. Obowiązek przyjęcia Programu wynikał z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i został on spełniony dopiero w 2020 r. Izba negatywnie oceniła brak ujęcia w ewidencji księgowo-rachunkowej zdarzeń gospodarczych polegających na: – nabyciu w 2017 r. na własność nieruchomości lokalowych od PKP SA o wartości 668,0 tys. zł oraz udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości za 0,3 tys. zł; – nabyciu w latach 1992–1993 na własność nieruchomości (11 lokali mieszkalnych), nieodpłatnie na podstawie decyzji Wojewody Toruńskiego. Z nieruchomości tych miasto dokonało sprzedaży dwóch lokali o wartości 95,0 tys. zł i 66,3 tys. zł. Ponadto bez zaistnienia operacji gospodarczej błędnie wyksięgowano z ksiąg rachunkowych z dniem 31 grudnia 2015 r. środek trwały, tj. nieruchomość lokalową, której sprzedaż nastąpiła dopiero 14 czerwca 2019 r. (o wartości 98,0 tys. zł). Powyższe nieprawidłowości w ewidencji księgowo-rachunkowej skutkowały nierzetelnym obrazem stanu aktywów miasta, co też przełożyło się na sprawozdawczość finansową i statystyczną za lata 2015–2018.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
3.	Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią	opisowa	W okresie objętym kontrolą gmina Nakło nad Notecią sprzedawała w trybie bezprzetargowym komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia, właściwie ustalając wartości sprzedawanych nieruchomości oraz wysokość bonifikaty. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, prowadzono monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, którego organizacja pozwalała na ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. Burmistrz realizował politykę gminy zmierzającą do odbudowy potencjału mieszkaniowego. W związku z podjętą przez Radę Miejską uchwałą wstrzymującą sprzedaż lokali komunalnych ich najemcom, od kwietnia 2019 r. nie sprzedano żadnego mieszkania w trybie bezprzetargowym.	Przy sprzedaży lokali stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: – niewyeksigowanie z ewidencji środków trwałych gminy (grupa 1-budynki mieszkalne) sześciu lokali mieszkalnych sprzedanych w trybie bezprzetargowym ich najemcom w 2015 r. i 2016 r., o łącznej wartości 43,8 tys. zł; – nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych (grupa 1-budynki mieszkalne) za 2018 r., wykazując zawyżoną wartość składników majątkowych w grupie 1 Klasyfikacji Środków Trwałych o 43,8 tys. zł, a w konsekwencji przekazanie do GUS w latach 2015–2019 nierzetelnych danych dotyczących wartości posiadanych przez gminę środków trwałych w grupie 1 – Budynki i lokale; – przenoszenie kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia (koszty wyceny) na nabywcę przy wszystkich badanych sprawach (23 przypadki sprzedaży w latach 2015–2019), w łącznej wysokości 9,1 tys. zł. W latach 2015–2018 pomimo zapisów w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie sprzedano planowanej liczby lokali (sprzedano o 70 mniej niż zaplanowano).

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:				
Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Urząd Miasta Torunia	opisowa	W okresie objętym kontrolą gmina prawidłowo dokonywała sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Lokale sprzedano, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na rzecz ich najemców, którzy zawarli umowy najmu lokali na czas nieoznaczony. Prawidłowo ustalono cenę sprzedawanych nieruchomości oraz udzielano bonifikat. NIK pozytywnie oceniła przydzielanie przez Prezydenta zadań w zakresie zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców oraz przyjęcie Procedury sprzedaży. Prawidłowo prowadzono również monitoring wótmego zbycia lokali mieszkalnych nabytych przez ich najemców w trybie bezprzetargowym od gminy. NIK pozytywnie oceniła wystąpienie w pięciu przypadkach z żądaniem zwrotu zwałoryzowanej kwoty bonifikaty oraz uzyskanie w czterech sprawach korzystnych wyroków sądowych. Podjęto prawidłowe działania windykacyjne oraz należycie zabezpieczono hipoteką spłatę należności, której egzekucja okazała się bezskuteczna (zobowiązany do zwrotu zmarł i prowadzono postępowanie spadkowe).	W wyniku szczegółowego badania 50 spraw sprzedaży lokali mieszkalnych dokonanych w latach 2015–2019 stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.: a) udzielenia w dwóch przypadkach bonifikaty od niższej ceny sprzedaży niż ustalona zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami czym naruszono art. 68 ust. 1 tej ustawy, w wyniku czego cena do zapłaty była łącznie niższa o 29,0 tys. zł; b) sprzedaży lokali najemcom, którzy zalegali z tytułu należności czynszowych i opłat niezależnych od właściciela, czym naruszono § 7 pkt 4 uchwały nr 411/12 oraz pkt 12 Procedury sprzedaży; c) pokrycia przez 18 najemców kosztów sporządzenia operatów w łącznej kwocie 4,4 tys. zł, pomimo że zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wycenę tych nieruchomości zapewnić powinien Prezydent. Stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na braku żądania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w pięciu przypadkach dotyczących zbycia lokali sprzedanych przez gminę po 1 stycznia 2015 r. czym naruszono art. 68 ust. 2 i 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Łączna suma zwałoryzowanych kwot bonifikat, zwrotu których powinna żądać gmina wynosiła 742,1 tys. zł.
5.	Urząd Miejski w Żninie	opisowa	NIK pozytywnie oceniła działania pracowników Urzędu w zakresie bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy Żnin na rzecz ich najemców, którym udzielono bonifikaty. Prawidłowo prowadzono monitoring wótmego zbycia lokali, który zapewniał ujawnienie wszystkich przypadków zaistnienia ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. Nie zaistniały przypadki odstąpienia przez gminę od dochodzenia należności dotyczących zwrotu bonifikaty.	Negatywnie oceniono skuteczność działań dotyczących zwrotu udzielonej bonifikaty ze względu na przewlekłość postępowania oraz fakt, że powstała należność nie została w całości wyegzekwowana. Nieprawidłowo prowadzono w gminie ewidencję księgową – do czasu kontroli NIK nie ujęto w niej wynikających z nieterminowej zapłaty należności oraz kosztów postępowania apelacyjnego, a w ewidencji środków trwałych sprzedanego lokalu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami sp. z o.o. w Grudziądzu	opisowa	Spółka prawidłowo realizowała zadania z zakresu monitoringu obrotu wtórnego sprzedanych lokali. Identyfikowano fakt sprzedaży wtórnej oraz prowadzono postępowania w celu wyjaśnienia czy zaistniała konieczność zwrotu bonifikaty. W przypadku konieczności zwrotu bonifikaty Spółka skutecznie egzekwowała ten obowiązek. Przyjęta formuła zawierania uгод z dłużnikami pozwalała na odzyskiwanie wierzytelności.	Za nieprawidłowe uznano m.in. zlecenie wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, a w jednym z przypadków cenę sprzedaży lokalu ustalono przy pomocy nieaktualnego operatu szacunkowego.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

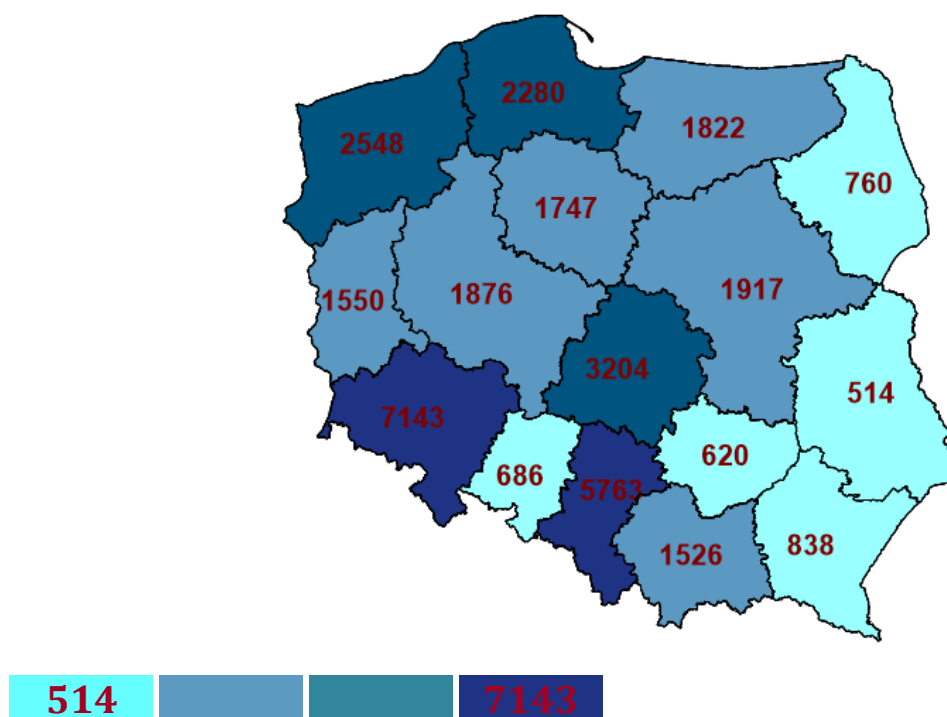
6.2.1. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Sprzedaż lokali
z komunalnego zasobu
mieszkaniowego

Zasób mieszkaniowy gmin w Polsce wynosił od 886,7 tys. w 2015 r. do 840,4 tys. w 2018 r. W roku 2015 gminy sprzedały 44,9 tys. lokali mieszkalnych, a w roku 2018 r. 34,8 tys.⁴⁹. Brak jest danych statystycznych dotyczących bezprzetargowej sprzedaży lokali komunalnych z bonifikatą. Na podstawie danych GUS i informacji uzyskanych od 14 gmin z terenu województwa oszacować można, że sprzedaż bezprzetargowa mogła dotyczyć 30% sprzedaży i obejmować ponad 10 tys. lokali mieszkalnych rocznie w skali kraju.

Kartogram nr 1

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych przez gminy w podziale na województwa w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS⁵⁰.

Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym należy do zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej. Ich sprzedaż w trybie bezprzetargowym jest ważnym elementem gospodarki finansowej gminy. Uzyskiwane dochody są niższe od możliwych w przypadku sprzedaży rynkowej lokali, ale kompensowane są obniżeniem kosztów utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego.

Komunalne lokale mieszkalne objęte sprzedażą muszą mieć uregulowany stan prawny, a więc znajdować się w budynkach stanowiących własność gminy, w stosunku do których nie toczy się postępowanie administracyjne

⁴⁹ <https://bdl.stat.gov.pl>, [dostęp 14 października 2020 r.]

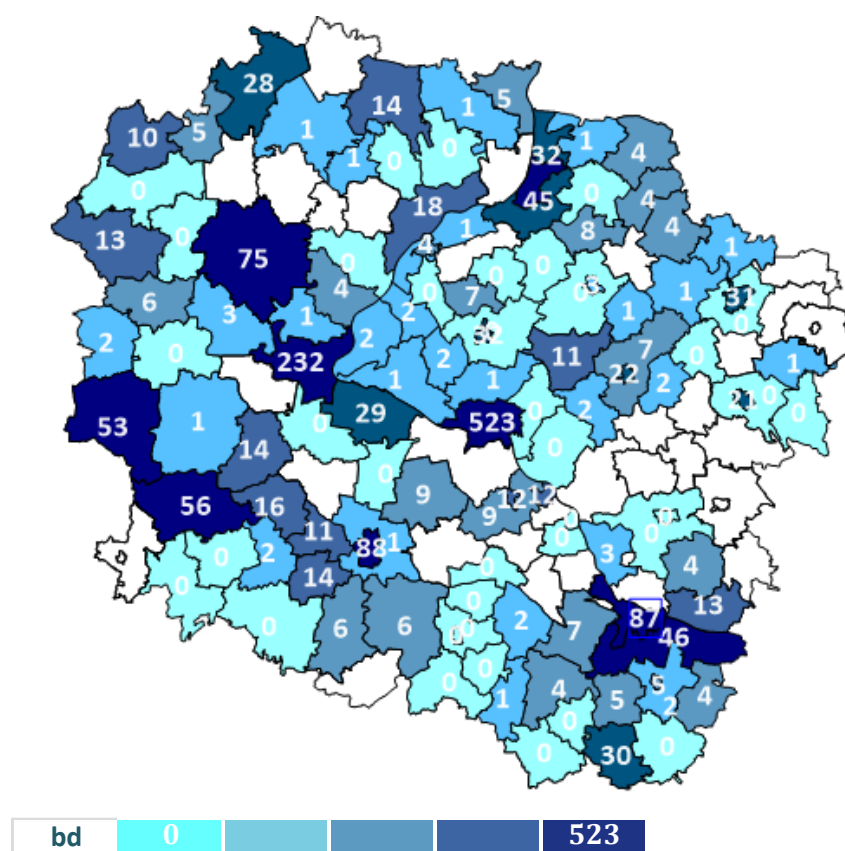
⁵⁰ <https://bdl.stat.gov.pl>, [dostęp 14 października 2020 r.]

dotyczące nabycia nieruchomości przez gminę, i do których nie są zgłaszane żadne inne roszczenia. Decyzja o ich sprzedaży oraz przyznaniu bonifikaty należy do wyłącznej właściwości gminy, co oznacza, że lokale te można wykupić jedynie wtedy, gdy zostaną przeznaczone do sprzedaży. Możliwość przyznania bonifikaty i jej zakres pozostaje w gestii organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), przy czym działania te są podejmowane na podstawie uchwały organu stanowiącego (rady gminy).

W roku 2015 i 2018 gminy z terenu województwa sprzedały odpowiednio 1,9 tys. i 1,7 tys. lokali mieszkalnych. Sprzedaż w trybie bezprzetargowym obejmować mogła rocznie ponad 500 lokali.

Sprzedaż w województwie

Kartogram nr 2

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych przez gminy województwa w 2018 r.⁵¹

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Powyższe dane nie dotyczą sprzedaży lokali mieszkalnych, które zostały uprzednio wniesione aportem do spółek z gminnego zasobu. Przykładowo miało to miejsce w odniesieniu do MPGN Grudziądzu. W roku 2015 Spółka ta dysponowała 5,1 tys. lokali, a w 2019 r. – 4,6 tys. lokali.

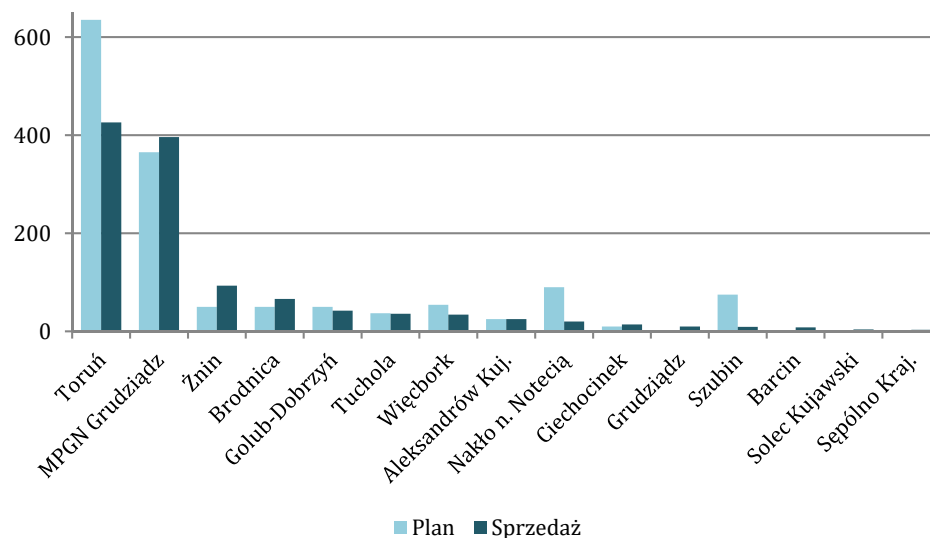
Z informacji uzyskanej przez NIK, w ramach analizy przedkontrolnej, od 15 zróżnicowanych jednostek z terenu województwa wynika, że w latach

⁵¹ Według danych GUS – <https://bdl.stat.gov.pl>, dostęp 14 października 2020 r. Gminy wyróżnione kolorem białym oznaczają brak informacji z powodu: zmiany poziomu prezentacji, zmian wprowadzonych do wykazu jednostek terytorialnych lub modyfikacji listy cech w danym okresie sprawozdawczym.

2015–2019 sprzedażą bezprzetargową z bonifikatą objęto prawie 1,2 tys. lokali (od ośmiu do 426). Spośród 11 podmiotów, które zaplanowały tego rodzaju sprzedaż, plan zrealizowało pięć. Pozostałe sześć zrealizowało go na poziomie od 12% (Szubin) do 97% (Tuchola). Powyższe jednostki nie sprywatyzowały łącznie 374 przeznaczonych do tego lokali.

Wykres nr 4

Liczba lokali mieszkalnych zaplanowanych do sprzedaży i sprzedanych w trybie bezprzetargowym z bonifikatą przez wybrane podmioty z terenu województwa w latach 2015–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

6.4.2. Analiza stanu prawnego

Ustawa o gospodarce
nieruchomościami
aktem zasadniczym

Warunki i zasady sprzedaży mieszkań komunalnych reguluje ustawa *o gospodarce nieruchomościami*, określająca m.in. tryb bezprzetargowy tej sprzedaży. Powyższa ustawa przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego, z którym zawarto umowę na czas nieoznaczony prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania wraz z gruntem niezbędnym do racjonalnego korzystania z budynku (art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 6b i art. 37 ust. 2 pkt 1). Dodatkowo, kwestie szczegółowe dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych określają poszczególne gminy w stosownych uchwałach rad gmin czy miast.

Podanie do publicznej
wiadomości zamiaru
sprzedaży lokalu

Zgodnie z art. 35 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* organ wykonawczy gminy musi sporządzić i podać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu i zamieszcza na stronach internetowych urzędu, a ponadto informację o jego wywieszeniu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w lokalnej prasie.

Zawiadomienie
najemców

Zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, urząd powinien zawiadomić na piśmie osoby posiadające prawo pierwszeństwa (najemców lokali mieszkalnych) o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokalu, pod warunkiem złożenia przez nich wniosków w terminie określonym w zawi-

domieniu (nie krótszym niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia⁵²). W przypadku, gdy inicjatywa w sprawie wykupu lokalu mieszkalnego wyjdzie od najemcy, wówczas gmina zobowiązana jest również do ustosunkowania się do wniosku najemcy, stosownie do regulacji zawartych w Kpa.

Najemcy lokali korzystają z pierwszeństwa w ich nabyciu, jeżeli (zgodnie z art. 34 ust. 5 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*) złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie *o gospodarce nieruchomościami*. Sprzedaż nieruchomości (lokalu mieszkalnego) wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 27 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*), przy czym warunki zbycia lokalu w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą, a protokół z tych rokowań stanowi podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*).

Cenę nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*). Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony przez 12 miesięcy od daty jego opracowania (zgodnie z art. 156 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*). Po upływie tego czasu może on być wykorzystany jedynie po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego, poprzez umieszczenie przez niego stosownej klauzuli w operacie szacunkowym.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, do którego zadań należy zapewnienie wyceny nieruchomości (lokalu mieszkalnych) przeznaczonych do zbycia. Procedura zbycia nieruchomości nie jest procedurą administracyjną i nie mają do niej zastosowania przepisy Kpa dotyczące opłat i kosztów postępowania. Jest to postępowanie cywilnoprawne, obejmujące przygotowanie nieruchomości do sprzedaży (określenie wartości nieruchomości i wskazanie ceny), rokowania oraz zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości.

Zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny określenie wartości lokalu może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu przez starostę zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy *o własności lokali*. Zgodnie z art. 2 ust. 2 powyższej ustawy samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Na potrzeby ustalenia ceny lokalu, ustanawianego jako przedmiot odrębnej własności, jego wartość określa się łącznie z pomieszczeniami przynależnymi do tego lokalu i udziałem w nieruchomości wspólnej (§ 32 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Wycena lokalu

Koszty wyceny lokalu ponosi organ

Odrębność lokalu

⁵² Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), dalej: „Kpa”.

Udzielenie i zwrot bonifikaty

Regulacje prawne związane z udzielaniem bonifikaty oraz jej zwrotem zawarte zostały w art. 68 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Stanowią one, że:

- przy sprzedaży lokalu mieszkalnego, właściwy organ (organ wykonawczy gminy) może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, na podstawie uchwały rady gminy, która określa w szczególności warunki udzielenia bonifikaty i wysokość stawek procentowych. Bonifikata w jednakowej wysokości obejmuje nie tylko cenę lokalu mieszkalnego, ale również cenę udziału w prawie własności gruntu, a w przypadku gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu;
- w przypadku, gdy przed upływem 5 lat od daty zakupu nabywca lokalu mieszkalnego zbył lokal lub wykorzystał go na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty, zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej bonifikacie po jej waloryzacji, a zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Termin roszczenia gminy o zwrot bonifikaty wynosi 6 lat⁵³, a osoba zobowiązana do zwrotu bonifikaty, oddaje ją gminie w kwocie zwaloryzowanej (sposób waloryzacji określono w art. 5 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*). W przypadku, gdy bonifikata nie zostanie zwrócona dobrowolnie, samorządy muszą skierować przeciwko niej powództwo w postępowaniu cywilnym.

Przypadki braku obowiązku zwrotu

Nie ma obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty (zgodnie z art. 68 ust. 2a ustawy *o gospodarce nieruchomościami*) w przypadkach, gdy pierwotny nabywca:

- zbył lokal na rzecz osoby bliskiej (krąg osób zaliczanych do bliskich podany jest w art. 4 pkt 13 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*), przy czym zgodnie z ust. 2b, jeżeli osoba ta zbyła ten lokal lub wykorzystała go na inne cele niż mieszkaniowe, przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia przez pierwotnego nabywcę, zobowiązana jest również do zwrotu kwoty równej bonifikacie po jej waloryzacji;
- zamienił lokal na inny lokal mieszkalny albo na nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe;
- sprzedał lokal przed upływem pięciu lat, a środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczył w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

Odstąpienie od żądania zwrotu bonifikaty

Organ wykonawczy gminy może odstąpić od żądania zwrotu bonifikaty w innych indywidualnych przypadkach (mimo zaistniałych przesłanek do jej zwrotu), ale musi uzyskać na to zgodę rady gminy (art. 68 ust. 2c ustawy *o gospodarce nieruchomościami*).

Rozłożenie ceny na raty

Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat, a wierzytelność gminy w stosunku do nabywcy podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż

⁵³ Na podstawie art. 118 *Kodeksu cywilnego*.

do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych w umowie notarialnej. Rozłożona na raty, niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (art. 70 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Regulacje prawne dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy zostały zawarte w rozdziale trzecim ustawy o *ochronie praw lokatorów*. Zgodnie z art. 20 ust. 2 powyższej ustawy, lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, za wyjątkiem lokali socjalnych oraz lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. W art. 21 ww. ustawy określono m.in., że rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowywane na co najmniej pięć kolejnych lat, zawierające m.in. planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach.

Mieszkaniowy zasób
gminy

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611).
4. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2020 r. poz. 1910, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego.
6. Rzecznik Praw Obywatelskich.
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.
10. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.
11. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
13. Prezes Związku Miast Polskich.
14. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.
15. Kierownicy jednostek kontrolowanych.