



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.002.03.2020

Jarosław Radacz
Burmistrz Brodnicy
ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/002 – Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brodnicy ¹ , ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Radacz, Burmistrz Brodnicy ² , od 16 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, którym udzielono bonifikaty.2. Monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.3. Ocena egzekwowania obowiązku zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 19 maja 2020 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych) z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli zdarzenia w nim występujące miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub były ich konsekwencją.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ⁴ Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/49/2020 z 27 marca 2020 r.2. Karolina Lahutta, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/52/2020 z 22 kwietnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Miasta Brodnicy⁶ sprzedawała w trybie bezprzetargowym komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia, właściwie ustalając wartości (wycenę) sprzedawanych nieruchomości. Wypełniała również obowiązki informacyjne wynikające z art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷. W Urzędzie prowadzono także monitoring obrotu wtórnego sprzedanych lokali.

Niezgodnie z przepisami postępowano jednak w zakresie ustalania wysokości udzielonych bonifikat ich nabywcom. W 27 spośród 48 (tj. 56,2%) objętych badaniem sprzedaży lokali, wyliczenia dokonano od wartości pomniejszonej o nakłady poniesione na nieruchomość przez ich najemców, a nie jak wskazywał art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami od ceny ustalonej zgodnie

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Dalej: „NIK”.

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

⁶ Dalej: „Miasto Brodnica” lub „Gmina”.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm., dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Prawidłowość bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, którym udzielono bonifikaty

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanych latach, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁹, zadania dotyczące gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości należały do obowiązków pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu. Od 14 lutego 2016 r., w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁰ określono szczegółowe zadania polegające m.in. na sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców w drodze bezprzetargowej oraz żądaniu zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Ww. zadania przypisano dwóm pracownikom Urzędu.

(akta kontroli str. 7-77, 104-128)

1.2. Burmistrz wyjaśnił, że jako pisemną procedurę postępowania w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem lokali mieszkalnych i sprzedaży tych lokali w latach 2015-2020 traktować należy sporządzoną w Urzędzie kartę usług nr 8/GNG. Wynikał z niej obowiązek złożenia wniosku o sprzedaż lokalu mieszkalnego według ustalonego wzoru oraz potwierdzenia jej w Brodnickim TBS Sp. z o.o. Karta zamieszczona została na stronie internetowej Urzędu¹¹ Zawarto w niej m.in. informacje o: wymogach prawnych i dokumentach, wzorach formularzy, miejscach złożenia i terminach załatwienia sprawy, trybie odwoławczym. Wzór wniosku o wykup lokalu dostępny był także na stronie EURZĄD¹². Ponadto na stronie internetowej Urzędu¹³ znajdowały się wykazy lokali przeznaczonych do sprzedaży. Karta nie precyzowała poszczególnych czynności, jakie powinny zostać podjęte przez pracowników Urzędu w związku ze sprzedażą nieruchomości.

(akta kontroli str. 95-103, 1183-1186)

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Regulaminu z dnia 13 stycznia 2011 r. wraz z wprowadzonymi zmianami (obowiązującego od 1 marca 2011 r. do 3 lutego 2016 r.) i z dnia 4 lutego 2016 r. wraz z wprowadzonymi zmianami.

¹⁰ Zarządzenie Burmistrza nr 52/2016 z 14 lutego 2016 r. wraz z 13 zmianami (tekst jednolity wg stanu na 1 listopada 2019 r.)

¹¹ <https://bip.brodnica.pl/index.php?type%3D4%26name%3Dbt29%26func%3Dselectsite%26value%255B0%255D%3D9508>. Zakładka „poradnik interesanta (jak to załatwić?) - mieszkania - informacja dotycząca sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy na rzecz ich najemców”.

¹² <https://eurzad.brodnica.pl/index.php/formularze/gng-wydzial-gospodarki-nieruchomosciami-i-geodezji>.

¹³ <https://bip.brodnica.pl/index.php?type%3D4%26name%3Dbt29%26func%3Dselectsite%26value%255B0%255D%3Dmnu11%26value%255B1%255D%3D3>.

1.3. Obowiązujące w badanym okresie zasady dotyczące udzielania bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców ustalone zostały w uchwale Rady Miejskiej w Brodnicy¹⁴ nr XXXV/389/2010 z 27 września 2010 r. Określono w niej, że sprzedaży podlegają lokale mieszkalne w domach wielolokalowych wraz z odpowiednim udziałem w gruncie prawa własności lub użytkowania wieczystego, według wykazu określonego w załączniku do uchwały, z wyłączeniem lokali w budynkach nowo wybudowanych (do 5 lat)¹⁵.

W powyższych zasadach ustalono ponadto, że:

- nabywcy, który dokonuje jednorazowej pełnej zapłaty ceny za kupowany lokal mieszkalny, udziela się bonifikaty w wysokości 75% ceny określonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- w przypadku rozłożenia ceny lokalu na raty, pozostała do spłacenia część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy redyskonta weksli, jednak nie niższemu niż 7,5% w stosunku rocznym;
- lokal mieszkalny może być zbyty na rzecz osoby uprawnionej do jego wykupu, jeżeli osoba ta nie jest dłużnikiem gminy z tytułu najmu tego lokalu i eksploatacji. Sprzedaż lokalu obciążonego zaległymi opłatami może być wstrzymana do czasu uregulowania zaległości.

(akta kontroli str. 78-92)

1.4. W latach 2015-2019 liczba lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie gminnym systematycznie malała i wynosiła odpowiednio: 302, 290, 277, 267 i 249 lokali. W okresie tym Gmina sprzedała najemcom w trybie bezprzetargowym 66 lokali mieszkalnych, wszystkie z 75 % bonifikatą, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 12, 13, 10, 18 i 13 lokali. Łączna wartość sprzedanych lokali (wg wycen rzeczoznawcy) wraz z wartością gruntu lub udziałem w prawie użytkowania wieczystego wynosiła 7 512,2 tys. zł. Ze sprzedaży tych uzyskano łącznie 1 493,6 tys. zł (tj. 19,9% ich wartości).

(akta kontroli str. 167)

W „Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016-2020” z 29 grudnia 2015 r.¹⁶ zaplanowano do bezprzetargowej sprzedaży w latach 2016-2019 40 lokali mieszkalnych przy zastosowaniu bonifikaty 75% (planowano dochód ze sprzedaży w wysokości 800 tys. zł). Sprzedano łącznie 54 lokale, tj. o 14 (35%) lokali więcej, uzyskując dochody w wysokości 1 240,4 tys. zł (o 440,4 tys. zł wyższe od planowanych).

(akta kontroli str. 129-169, 1183-1186)

1.5. Analiza 48¹⁷ (72,7%) transakcji bezprzetargowych sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- sprzedane lokale znajdowały się w budynkach wielolokalowych przeznaczonych do sprzedaży na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr XXXV/389/2010 zmienionej uchwałą nr XXXVIII/360/2014;
- sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży;

¹⁴ Dalej: „Rada Miejska”.

¹⁵ W wykazie tym wyszczególniono 47 budynków, w których przeznaczone zostały lokale mieszkalne do sprzedaży. Wykaz ten zmieniony został uchwałą Rady Miejskiej nr XXXVIII/360/2014 z 23 kwietnia 2014 r. poprzez dodanie dwóch kolejnych budynków.

¹⁶ Wprowadzonym uchwałą Rady Miejskiej w Brodnicy nr XIII/91/2015.

¹⁷ Losowo wybranych, w tym wszystkich 12 z 2015 r. i po dziewięć z 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r.

- najemcom lokali na czas nieokreślony doręczono zawiadomienia o przeznaczeniu lokali do zbycia, przy czym w zawiadomieniach z 2015 r. nie zamieszczano informacji o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia odpowiedniego oświadczenia, a tym samym nie wyznaczano terminu na złożenie tego oświadczenia. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- nabywcami lokali byli ich dotychczasowi najemcy, którzy posiadali umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony i którym na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabyciu;
- wartość nieruchomości (lokali wraz z gruntem) ustalona została w oparciu o wyceny - operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionego rzeczoznawcę w terminie do 12 miesięcy przed datą sprzedaży;
- nabywcom udzielono 75% bonifikaty obliczonej – w 21 przypadkach od ceny ustalonej na poziomie nie niższym niż wartość nieruchomości, w pozostałych przypadkach - w związku z uwzględnieniem wartości poniesionych przez najemców nakładów - od kwoty niższej niż wynikała z operatu szacunkowego. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- nabywcy uiścili cenę lokalu jednorazowo, przed zawarciem aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 191-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ustalając warunki zbycia lokali komunalnych z bonifikatą w 27 kontrolowanych przypadkach, w których przy sprzedaży dokonywano rozliczenia poniesionych przez najemców nakładów pomniejszono ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego wartość nieruchomości¹⁸ o rynkową wartość poniesionych nakładów i od tej wartości – niższej niż wartość wynikająca z operatu szacunkowego - naliczono wysokość bonifikaty. Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakazującego udzielanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy, tj. w wysokości nie niższej niż jej wartość, a w jednym przypadku również art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nakazuje zaliczenie nakładów na poczet ceny nabycia lokalu.

Skutkiem powyższego działania w objętych badaniem 26 przypadkach dotyczących rozliczenia nakładów koniecznych udzieloną bonifikatę zaniżono łącznie o 87 540,75 zł, natomiast cenę po bonifikacie - łącznie o 29 180,25 zł. Natomiast w objętej badaniem sprawie dotyczącej rozliczenia nakładów poniesionych na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu udzieloną bonifikatę zaniżono o 23 045,25 zł, a cenę do zapłaty po zaliczeniu na jej poczet - stosownie do art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami - poniesionych nakładów zawyżono o 6 218,25 zł.

(akta kontroli str. 191-201, 210-212, 218-220, 246-333, 336, 367-468, 551-559, 598-634, 671-700, 730-796, 836-938, 1149-1151)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w skontrolowanych sprawach zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego¹⁹ na poczet ceny

¹⁸ Ewentualnie powiększoną o 1 200 zł.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 611.

zaliczono nakłady konieczne, które poniósł najemca, a które należały do obowiązków wynajmującego. Wskazał, że ustalił cenę zgodnie z kryteriami obowiązującego przepisu art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomości, a zaliczenie nakładów nastąpiło w analogiczny sposób jak to przewidziano w art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podniósł też, że udzielenie bonifikaty od ceny wynikającej z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami bez uwzględnienia poniesionych nakładów (niezaliczeniu ich na poczet ceny) skutkowałoby tym, iż zbywający udzieliłby bonifikaty niejako od ceny lokalu, która zawiera przecież w części „wartość najemcy”, a Gmina postępując w ten sposób udzieliłaby więc ulgi od części wartości nakładów poczynionych w lokalu niestanowiącej jej własności. Wskazał również, iż taki sposób rozliczenia nakładów byłby nie tylko sprzeczny z art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale powodowałby, iż w części przypadków gmina zbywając lokal stanowiący jej własność musiałaby dopłacić nabywcy do ceny zbycia. Nadmieniał też, że wprowadzenie innego sposobu dokonywania rozliczeń i udzielania bonifikaty skutkowałoby niejednolitym traktowaniem najemców korzystających z uprawnień przyznanych na podstawie art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami a pozostałymi najemcami, tym bardziej, że w stosunku do tych ostatnich ustawa nie określa sposobu rozliczeń. Ponadto podniósł, że stosowana kolejność rozliczeń i udzielania bonifikaty znajduje odzwierciedlenie w powszechnej praktyce samorządów²⁰.

(akta kontroli str. 1167-1182)

NIK zauważa, że podstawą ustalenia bonifikaty powinna być cena niepomniejszona o nakłady, i to niezależnie od tego czy były to nakłady konieczne, czy też nakłady na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu. Na takie rozumienie wskazuje wprost treść art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakazującego ustalenie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. od wartości nie niższej niż wartość nieruchomości. Ustalenie bonifikaty od ceny pomniejszonej o nakłady powodowało, że podstawa obliczenia kwotowo w wielu przypadkach spadała poniżej wartości nieruchomości (zależałoby to od tego, czy wartość odliczonych nakładów nie zostałaby skompensowana o ewentualne doliczenia). Zagadnienie sprzedaży lokalu oraz uwzględnienie roszczenia o zwrot nakładów to dwa odrębne stosunki obligacyjne. Nie ma zatem podstaw, aby łączyć ze sobą rozliczenia z nich wynikające. Nabywcy lokalu będącego najemcą, który poniósł nakłady, przysługuje roszczenie o zwrot pełnej kwoty nakładów. Tymczasem, w wyniku stosowanego w Urzędzie mechanizmu, nabywcy zwracane jest realnie jedynie 25% wartości 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.

2. W kontrolowanym okresie, do sierpnia 2015 r. w Urzędzie wymagano od przyszłych nabywców pokrycia kosztów przygotowania lokali mieszkalnych do sprzedaży, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 oraz w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią, że wycenę nieruchomości

²⁰ Przywołał zapisy m.in. uchwały nr XXIV/296/04 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 lipca 2004 r. zmieniająca uchwałę nr 675/2001 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 września 2001 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z udziałem w nieruchomości wspólnej stanowiących własność Województwa Kujawsko-Pomorskiego i zasad udzielania bonifikat od sprzedaży oraz ustalania oprocentowania niespłaconej części należności w przypadku rozłożenia ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego i udziału w gruncie na raty na rzecz ich najemców (§ 22).

przeznaczonych do zbycia, w tym lokali mieszkalnych, zapewnia burmistrz. Z tego tytułu w 2015 r. na konto Urzędu wpłynęło łącznie 2 920 zł²¹.

Burmistrz wyjaśnił, że stosowany w tym czasie wymóg pokrywania kosztów przygotowania lokali mieszkalnych przez najemców spowodowany był niejednoznacznym orzecznictwem w tej sprawie, w tym interpretacją art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podał na tę okoliczność przykładowe wyroki sądów administracyjnych i komentarze do przepisów ww. ustawy. Wskazał przy tym, że biorąc pod uwagę inne liczne analizy powyższego problemu, w tym w szczególności wystąpienia organów kontroli wskazujących na to, iż przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do takiego obciążania kupujących, od października 2015 r. sprzedaż lokali na rzecz najemców odbywała się i nadal odbywa się bez wymogu pokrywania kosztów przygotowania lokali do sprzedaży (kosztów wyceny nieruchomości) przez kupujących.

(akta kontroli str. 191-228, 1056-1060, 1148, 1169, 1182)

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. Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 2 te same ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta, gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę tych nieruchomości, a następnie podaje ją do publicznej wiadomości. Oznacza to wprost, że zarówno dokonanie wyceny, jak i jej koszty obciążają w świetle ustawy organ administracji publicznej.²²

3. We wszystkich 10 zawiadomieniach o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia przekazanych najemcom w 2015 r. nie zawarto informacji o przysługującym im prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie oraz nie wyznaczano terminu na złożenie tego wniosku, co było niezgodne z art. 34 ust. 4 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami.

(akta kontroli str. 191-193, 197, 202, 205, 209, 213, 217, 221, 225, 229, 233, 237, 241, 244)

Burmistrz wyjaśnił, że postępowania w sprawie zbycia lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy odbywały się na wniosek zainteresowanych osób. Gmina uznawała w związku z powyższym, iż spełniony już został obowiązek wynikający z treści art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. osoba zainteresowana złożyła wniosek przewidziany w ww. przepisie i nie musi ponownie go składać organowi. Złożenie wniosku o wykup wymagane byłoby, gdyby gmina podjęła "z urzędu" zamiar zbycia lokalu i najemca o tym zamiarze by nie wiedział. Skoro uprawniony złożył wniosek o wykup i organ rozpoczął na skutek tego wniosku procedurę sprzedaży, zbędne było ponowne wymaganie jego złożenia. Burmistrz podkreślił ponadto, że w żaden sposób nie zostało naruszone uprawnienie najemcy do pierwszeństwa nabycia lokalu mieszkalnego, wynikające z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organ dysponował wnioskiem uprawnionego o sprzedaż lokalu. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało jednakże, że biorąc pod uwagę publikowane zastrzeżenia organów kontroli do ww. sposobu postępowania, został on odpowiednio zmieniony.

²¹ Przy czym jedna transakcja sprzedaży nie doszła do skutku.

²² 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.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przeznaczano do bezprzetargowej sprzedaży komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia. Właściwie ustalano wartości (wycenę) sprzedawanych nieruchomości oraz realizowano obowiązki wynikające z art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niezgodnego z przepisami postępowania w zakresie ustalania wysokości udzielonych bonifikat ich nabywcom, co miało charakter systemowy i wystąpiło w 27 spośród 48 (56,2%) badanych sprzedaży.

2. Monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, jak i w zakresach czynności pracowników nie określono zadania polegającego na monitoringu wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi. Wśród zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu wymieniono jednak żądanie zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie.

(akta kontroli str. 8-77)

2.2. Burmistrz Brodnicy, wskazał, że w latach 2015-2020 monitoring wtórnego obrotu lokalami zbytymi z bonifikatą w Urzędzie odbywał się w szczególności poprzez analizy:

- wpływających do Urzędu aktów notarialnych i zawiadomień z sądów o zmianie właściciela lokalu,
- zmian dokonanych w ewidencji gruntów i budynków,
- zmian dokonywanych w księgach wieczystych w oparciu o Centralną Bazę Danych Ksiąg Wieczystych.

Burmistrz wskazał, że wpływające do Urzędu akty i zawiadomienia przekazywane były osobie odpowiedzialnej za zbywanie lokali – inspektorowi w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji, który na bieżąco dokonywał stosownych zapisów w prowadzonym rejestrze zbywanych lokali. Rejestr ten był również przekazywany w odstępie półrocznym osobie zajmującej się prowadzeniem ewidencji i gruntów – inspektorowi w tymże wydziale, który po stwierdzeniu zmian informował o tym osobę odpowiedzialną za sprzedaż lokali. Po wniesieniu zmian potwierdzał on zgodność z zapisami operatu ewidencyjnego.

(akta kontroli str.1169, 1180)

2.3. Do końca I kwartału 2020 r. 27 spośród 132 mieszkań komunalnych zbytych przez Gminę Miasto Brodnica z bonifikatą w latach 2011-2019, zmieniło swoich właścicieli przed upływem pięciu lat od daty pierwotnej sprzedaży. We wszystkich przypadkach nowymi właścicielami zostały osoby bliskie dla nabywców w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym w 14 sprawach podstawą przeniesienia własności lokalu była umowa darowizny, w ośmiu – nabycie spadku, w trzech – umowa o dożywocie, w jednej umowa sprzedaży, a w jednej – umowa zamiany. Cztery lokale przed upływem pięciu lat od dnia sprzedaży przez Gminę były przedmiotem dalszego zbycia, tj. w dwóch przypadkach osoby bliskie, które nabyły własność lokalu na podstawie umowy o dożywocie sprzedały lokal osobom trzecim (niespokrewnionym), w dwóch - osoby

bliskie będące spadkobiorcami pierwotnych nabywców darowały lokal swoim krewnym²³.

W prowadzonym w Urzędzie na potrzeby monitoringu rejestrze odnotowanych było 25 ze wskazanych 27 transakcji wtórnego zbycia. W kwestii pozostałych dwóch przypadków Burmistrz podał, że Urząd zidentyfikował fakt zmiany właścicieli, tj. w aktach spraw znajdują się niezbędne dokumenty. Nie dokonano jedynie właściwych wzmianek w tabeli monitoringu.

W żadnym z ustalonych przypadków wtórnego zbycia, Urząd nie zakwalifikował ich do żądania zwrotu bonifikaty.

(akta kontroli str.178-190, 1077-1080)

2.4. W księgach rachunkowych Urzędu ujęto, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴, wszystkie operacje gospodarcze związane ze sprzedażą wybranych do badania lokali mieszkalnych z 2015 r. 2017 r. i 2019 r. W badanych latach dochody ze sprzedaży – 253 152,75 zł, 2640 zł i 280 zł w 2015 r., 262 980,5 zł w 2017 r. i 315 859,5 zł w 2019 r. ujęte zostały w dziale 700 (Gospodarka mieszkaniowa) rozdziale 70005 (Gospodarka gruntami i nieruchomościami) paragrafie 770 (Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁵.

Wartość tych lokali wyksięgowana z ewidencji środków trwałych (konto 011-01) wyniosła łącznie 289 840,19 zł, w tym w 2015 r. - 116 613,11 zł, w 2017 r. – 81 614,62 i w 2019 r. – 91 612,46 zł i obejmowała częściową sprzedaż dotychczasowej amortyzacji oraz nieumorzoną część wartości początkowej sprzedanych lokali.

(akta kontroli str.1132-1147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie zakwalifikowano jako skutkujących obowiązkiem zwrotu bonifikaty dwóch transakcji wtórnego obrotu byłymi lokalami komunalnymi²⁶ w okresie krótszym niż pięć lat od daty ich pierwotnego nabycia, polegających na zbyciu tych lokali przez osoby bliskie, które nabyły własność nieruchomości od pierwotnych nabywców na podstawie umów o dożywocie. W konsekwencji nie wystąpiono z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 2b w zw. z ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kwota równa udzielonym bonifikatom po waloryzacji²⁷ w ww. przypadkach wyniosła łącznie 200 381,66 zł.

²³ W orzecznictwie prezentowane są dwa odmienne poglądy: pierwsza linia orzecznicza prezentowana jest przez m.in. 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). Zauważyć należy też, że od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 grudnia 2018 r., została wniesiona skarga kasacyjna. Nie wydano jeszcze orzeczenia kończącego w tej sprawie. W związku z powyższym Izba odstępuje od oceny ww. stanów faktycznych.

²⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

²⁶ Dotyczy to nieruchomości zbytych przez Gminę Miasto Brodnica 21 września 2012 r. i 19 września 2013 r., sprzedanych następnie przez osoby bliskie dla pierwotnych nabywców odpowiednio: 10 listopada 2014 r. i 24 kwietnia 2015 r.

²⁷ Ustalonej na dzień zbycia nieruchomości, tj. dzień, w którym Burmistrz w najwcześniejszym możliwym terminie mógł zażądać jej zwrotu od zobowiązanych (dzień wymagalności roszczenia o zwrot według art. 120 § 1 Kodeksu cywilnego).

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w toku kontroli dokonano analizy ww. przypadków i stwierdzono, że mogą zachodzić w stosunku do nich przesłanki do żądania zwrotu kwoty równej równowartości udzielonej bonifikaty. Wskazał, że niewystąpienie o zwrot wynikało z interpretacji przepisów w tym zakresie - przyjęto bowiem, że zwolnienia wynikające z art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą znaleźć zastosowanie również w stosunku do osób bliskich nabywcy lokalu przy uwzględnieniu przepisu art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁸.

(akta kontroli str. 178-190, 985-1020, 1154-1165, 1149-1153)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd²⁹, 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami) 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.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono monitoring obrotu wtórnego sprzedanych lokali. Na bieżąco analizowano akty notarialne i zawiadomienia z sądów o zmianie właściciela lokalu, jak również zmiany dokonane w ewidencji gruntów i budynków czy też w księgach wieczystych w oparciu o Centralną Bazę Danych Ksiąg Wieczystych. Jednocześnie nie podjęto jednak jakichkolwiek działań związanych ze zwrotem bonifikaty w dwóch przypadkach sprzedaży wtórnej lokali przed upływem pięciu lat od ich nabycia przez osoby bliskie nabywcy. Z tego tytułu nie dochodzą należności Miasta Brodnicy w wysokości 200,4 tys. zł.

OBSZAR

3. Ocena egzekwowania obowiązku zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina nie występowała z żądaniami zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie³⁰. Nie występowało do sądu z pozwem w tym zakresie ani nie windykowano należności z tego tytułu.

(akta kontroli str. 1081)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak przypadków, o których mowa powyżej, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny niniejszego obszaru.

²⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

²⁹ Stanowisko powyższe znalazło potwierdzenie w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego: wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 15/10, uchwały z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZP 30/13, wyroku z dnia 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.

³⁰ W okresie objętym badaniem nie wystąpiły przypadki odstąpienia od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 2c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Izba nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań zmierzających do uzyskania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie w związku z dwoma przypadkami wtórnego zbycia byłych lokali komunalnych.
 2. Zaprzestanie naliczania bonifikaty od wartości lokalu pomniejszonej o nakłady najemców.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, czerwca 2020 r.

Kontrolerzy
Karol Sobieszczyk
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektora
dr Tomasz SobECKI

.....
podpis

.....
podpis

Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

.....
podpis