



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.002.05.2020

Maciej Glamowski
Prezydent Grudziądza
ul. Ratuszowa 1
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu, ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Glamowski, Prezydent Grudziądza wybrany 4 listopada 2018 r. ² (akta kontroli str. 5-10)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdliwość 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 zakończenia czynności kontrolnych ³ , z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/44/2020 z 27 marca 2020 r. 2. Mikołaj Rumiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/45/2020 z 27 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”. Poprzednio Robert Malinowski pełnił funkcję z wyboru z dnia 26 listopada 2006 r., z dnia 21 listopada 2010 r. i następnie z dnia 16 listopada 2014 r.

³ Czynności kontrolne zakończono 10 czerwca 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Miasto Grudziądz⁶ prawidłowo dokonywała sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, zgodnie z procedurą wynikającą z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ oraz ustalając odpowiednią wysokość bonifikaty. Prowadzono monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, którego organizacja i sposób przydzielenia zadań pozwalały na ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

Działaniami nieprawidłowymi było :

- zlecanie wyceny lokali mieszkalnych⁸ przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁹, co odbiegało od procedury wynikającej z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹⁰;
- przenoszenie kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia (koszty wyceny) na nabywcę¹¹, 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 Grudziądza¹² 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 lokatorów¹³ i został on spełniony dopiero w 2020 r.

Izba negatywnie ocenia brak ujęcia w ewidencji księgowo-rachunkowej zdarzeń gospodarczych polegających na:

- nabyciu w 2017 r. na własność nieruchomości lokalowych od PKP SA o wartości 667 950 zł oraz udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości za 332 zł;
- nabyciu w latach 1992-1993 na własność nieruchomości przy ul. Żeromskiego 5 (5 lokali mieszkalnych) i przy ul. Prusa 18a (6 lokali mieszkalnych), nieodpłatnie na podstawie decyzji Wojewody Toruńskiego. Z nieruchomości tych Miasto dokonało sprzedaży dwóch lokali o wartości 95 000 zł i 66 342 zł.

Ponadto bez zaistnienia operacji gospodarczej błędnie wyksięgowano z ksiąg rachunkowych z dniem 31 grudnia 2015 r. środek trwały, tj. nieruchomość lokalową

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

⁶ Dalej: „Miasto”.

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

⁸ W dwóch sprawach: nr 2/2015 i nr 247/2019.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 532 ze zm., dalej: „ustawa o własności lokali”.

¹⁰ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wyceny”.

¹¹ W czterech sprawach (trzy z 2015 r. i jedna z 2016 r.) na 10 badanych spraw nabycia lokali mieszkalnych w latach 2015-2019, stanowiących własność Miasta.

¹² Dalej: „Program”.

¹³ 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), dalej: „ustawa o ochronie praw lokatorów”.

przy ul. Kopernika 2/99, której sprzedaż nastąpiła dopiero 14 czerwca 2019 r. (o wartości 98 000 zł).

Powyższe nieprawidłowości w ewidencji księgowo-rachunkowej skutkowały nierzetelnym obrazem stanu aktywów Miasta, co też przełożyło się na sprawozdawczość finansową i statystyczną za poszczególne lata 2015-2018.

W Urzędzie od 2019 r. podjęto działania „porządkujące” ewidencję księgowo-rachunkową w zakresie stanu ilościowo-wartościowego nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie gospodarowanie komunalnym zasobem lokali mieszkalnych realizowało Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁵, a sprzedaż lokali mieszkalnych - Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu.

Działając na podstawie uchwał¹⁶ oraz przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷ przekształcono zakład budżetowy pod nazwą Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w jednoosobową Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Gminy Miasta Grudziądz pod firmą: Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami Spółka z o.o. w Grudziądzu. Celem działalności Spółki było zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności miasta Grudziądz m.in. spraw z zakresu prowadzenia i administrowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz lokalami socjalnymi (art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸). Kapitał zakładowy Spółki stanowiły udziały o łącznej wartości 173 896,0 tys. zł¹⁹ i został objęty przez Miasto w wysokości 171 896,0 tys. zł (98,85% udziałów) oraz OPEC Grudziądz Spółka z o.o. w wysokości 2 000,0 tys. zł²⁰ (1,15% udziałów).

Monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz postępowanie w sprawie zwrotu bonifikaty udzielonej przy zbyciu nieruchomości prowadził pracownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami Urzędu. Zadania te zostały ustalone w zakresie czynności.

(akta kontroli str. 42-43, 45, 325-327, 330)

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Dalej: „Spółka” lub „MPGN”.

¹⁶ Uchwała Rady Miejskiej Grudziądz nr XXII/96/00 z dnia 27 września 2000 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz uchwała nr XXX/44/01 z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie wniesienia wkładu niepieniężnego (aportu rzeczowego) do Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Nieruchomościami Spółki z o.o. w Grudziądzu.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.; dalej: „ustawa o gospodarce komunalnej”.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹⁹ Udziały o wartości 2 749,8 tys. zł pokryto wkładami pieniężnymi a w pozostałej części w formie aportu (nieruchomości i prawo użytkowania wieczystego nieruchomości oraz środki trwałe).

²⁰ Wniesione 10 lutego 2006 r.

1.2. W Urzędzie nie ustalono pisemnych procedur w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem lokali mieszkalnych oraz sprzedażą tych lokali.

W Programie na lata 2012-2016 wyznaczono podstawowe kierunki w gospodarowaniu komunalnym zasobem mieszkaniowym. Wprowadzono zasady²¹ i kryteria sprzedaży²² lokali mieszkalnych z bonifikatą. Zgodnie z § 21 ust. 1 załącznika do ww. uchwały przyjęte zasady obowiązywały do czasu opracowania nowego programu²³.

(akta kontroli str. 42, 203-270)

1.3. Rada Miejska Grudziądz uchwala nr LI/889/98²⁴ z dnia 22 kwietnia 1998 r. określiła stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zasady zbycia i nabycia nieruchomości. Na mocy tej uchwały upoważniono ówczesny Zarząd Miasta do samodzielnego decydowania o sprawach zbycia oraz nabycia nieruchomości.

27 października 2004 r. Rada Miejska Grudziądz w uchwale nr XXVIII/126/04²⁵ wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty w wysokości 70% od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej w budynkach stanowiących własność Miasta i wniesionych aportem do MPGN. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi.

Prezydent, przeznaczając do zbycia nieruchomości komunalną, każdorazowo w badanych 10 sprawach, wydawał zarządzenie powołując się m.in. na uchwałę z 1998 r.

Przed dokonaniem sprzedaży nieruchomości lokalowych nabywca wpłacał należność wynikającą z różnicy pomiędzy wartością ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego a udzieloną bonifikatą. Wpłat dokonywano jednorazowo.

(akta kontroli str. 28-30, 331)

1.4. Program obejmował lata 2012-2016, kolejny został opracowany dopiero w 2020 r. na lata 2020-2024.

Miasto nie sporządzało planów sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. Znaczną część budynków z lokalami mieszkalnymi Miasto przekazało aportem do MPGN.

W latach 2015-2019 Miasto sprzedało bezprzetargowo 10 lokali mieszkalnych (trzy w 2015 r., jeden w 2016 r., trzy w 2018 r. i trzy w 2019 r.), uzyskując łącznie kwotę 180 562,69 zł.

Sprzedaż z bonifikatą 70% zastosowano w stosunku do sześciu lokali uzyskując łącznie kwotę 169 170,60 zł. Pozostałe cztery lokale sprzedano z udzieleniem bonifikaty stosownie do art. 44 ust. 2 i 2a oraz art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²⁶, uzyskując łącznie kwotę 11 392,09 zł.

Zgodnie z powołanymi przepisami cena sprzedaży była pomniejszana do 95% i uzależniona od okresu pracy w m.in. w PKP, najmu mieszkania od PKP, posiadanie statusu emeryta, rencisty, wdowy (wdowca) po uprawnionej osobie.

²¹ Stosowanie 70% bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców. Cena sprzedaży każdorazowo powinna być ustalona na podstawie wyceny danego lokalu przez rzeczoznawcę majątkowego.

²² Między innymi: posiadanie tytułu prawnego do lokalu, stosunek najmu na czas nieoznaczony od minimum 10 lat, zameldowanie i zamieszkiwanie z zamiarem stałego pobytu.

²³ Nowy program przyjęto 6 maja 2020 r. uchwałą nr XXVI/230/20 Rady Miejskiej Grudziądz.

²⁴ Dalej: „uchwała z 1998 r.”.

²⁵ Dalej: „uchwała z 2004 r.”.

²⁶ Dz.U z 2020 r. poz. 292 ze zm., dalej: „ustawa o komercjalizacji i restrukturyzacji PKP”.

Dokonując jednorazowo wpłaty należności z tytułu nabycia lokalu mieszkalnego, uzyskiwano bonifikatę w wysokości 25% tej należności.

(akta kontroli str. 33, 46, 113)

1.5. W badanych 10 sprawach wysokość udzielonej bonifikaty była zgodna z uchwałą z 2004 r. oraz przepisami ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji PKP.

(akta kontroli str. 331)

Na podstawie analizy 10 spraw sprzedaży lokali mieszkalnych²⁷ dokonanych w okresie 2015-2019 r. ustalono, że: wszystkie operaty szacunkowe stanowiące podstawę ustalenia wartości lokali mieszkalnych były aktualne²⁸ i zostały sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Ponadto nie zachodziły powody wyłączenia rzeczoznawcy od udziału w szacowaniu nieruchomości²⁹.

(akta kontroli str. 38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie przygotował projektu uchwały Rady Miejskiej w Grudziądzu, dotyczącej przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Grudziądza i w konsekwencji w Mieście przez trzy kolejne lata 2017-2019 Programu³⁰ takiego nie było. Obowiązek przyjęcia Programu wynikał z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, natomiast stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem Prezydenta było przygotowywanie takiego projektu, co zostało spełnione dopiero w 2020 r.

(akta kontroli str. 203-295)

Prezydent podał, że:

- organ wykonawczy poprzedniej kadencji we współpracy z ówczesnym zarządem MPGN rozpoczął prace w zakresie przygotowania nowego Programu, jednakże z uwagi na brak wytycznych oraz konieczność konsultacji, a także dokonywania niezbędnych uzgodnień uwzględniających zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów proces przygotowania Programu uległ wydłużeniu;
- Zarząd MPGN powołany od 16 lutego 2019 r. podjął niezwłocznie działania w zakresie opracowania projektu nowego Programu;
- zgodnie z zapisami końcowymi uchwały nr XXXI/146/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy-miasto Grudziądz na lata 2012-2016, w przypadku zakończenia jego obowiązywania, do czasu opracowania nowego Programu obowiązują zasady zawarte w w/w dokumencie, zatem nie było przerwy w funkcjonowaniu ram prawnych dla gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

(akta kontroli str. 298-306, 337-339)

²⁷ Nieruchomości o numerach księgi wieczystej: TO1U/00038023/3, TO1U/00039087/6, TO1U/00056161/4, TO1U/00056974/6, TO1U/00057920/0, TO1U/00057921/7, TO1U/00057922/4, TO1U/00057923/1, TO1U/00059902/2 oraz TO1U/00060746/0.

²⁸ Art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁹ Art. 176 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁰ Poprzednio na mocy uchwały Rady Miejskiej Grudziądza nr XXXI/146/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. gospodarkę mieszkaniową regulował Program opracowany na lata 2012-2016 i do czasu opracowania nowego Programu (uchwała nr XXVI/230/20 Rady Miejskiej Grudziądza z 6 maja 2020 r.) obowiązywały zasady w nim zawarte (np. sprzedaży czy wynajmu lokali).

NIK zauważa, że zgodnie z przytoczonym wyżej art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem Prezydenta jest przygotowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej, w tym uchwały, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Stosownie natomiast do art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów Program powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i w sytuacji gdy ostatni rok mijał należało opracować i przedłożyć Radzie Miejskiej Grudziądz projekt takiego Programu na kolejne co najmniej 5 lat. Zakres informacji w Programie obejmuje m.in.: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; wysokość kosztów w kolejnych latach. Takich informacji odnośnie lat 2017-2019 nie opracowano.

2. W projekcie Programu na lata 2012-2016 nie zawarto informacji o planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

(akta kontroli str. 298-306)

Prezydent podał, że za wytypowanie lokali mieszkalnych do sprzedaży oraz za opracowanie planu wielkości sprzedaży na każdy rok kalendarzowy odpowiedzialne było MPGN.

(akta kontroli str. 337-339)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym do obowiązków Prezydenta należy przygotowanie projektu uchwał Rady Miejskiej. Przekazanie spółce komunalnej części zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie zwalnia Prezydenta z nadzoru nad prawidłowością ich wykonania, w tym sporządzenia projektu Programu zawierającego elementy wskazane w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

3. W dwóch sprawach³¹ zlecono wycenę lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, co było niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, według którego określenie wartości lokalu, ustanawianego jako przedmiot odrębnej własności, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali.

(akta kontroli str. 83-85, 91, 100-101)

Prezydent wyjaśnił, że: w związku ze sporadyczną sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych mogło wystąpić przeoczenie konieczności zachowania odpowiedniej kolejności podyktowanej ww. przepisami.

(akta kontroli str. 298-306)

4. W czterech³² na 10 badanych spraw nabycia lokali mieszkalnych w latach 2015-2019, stanowiących własność Miasta, przenoszono koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia na nabywcę (koszty wyceny) uzyskując

³¹ Nr 2/2015 oraz nr 247/2019.

³² Trzy z 2015 r. i jedna z 2016 r.

tym samym łącznie 849 zł³³, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 96, 99, 103, 106, 108-109, 112)

Prezydent wyjaśnił, że pobieranie od nabywców lokali tych opłat było praktyką stosowaną od wielu lat. Zaniechano tego od 2016 r. po wskazaniu przez kontrolę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, że starostowie zapewniają wycenę nieruchomości.

(akta kontroli str. 298-306)

NIK zauważa, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawierają podstawy prawnej do obciążania nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia, a zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ww. ustawy organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości zapewnia m.in. ich wycenę. Stanowisko to potwierdza liczne orzecznictwo sądowe³⁴ jak i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów³⁵ oraz w orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych³⁶.

(akta kontroli str. 298-306)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach objętych kontrolą prawidłowo dokonywano sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym zapewniając właściwą procedurę wynikającą z ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz odpowiednią wysokość bonifikaty. Za nieprawidłowe uznano zlecenie wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego oraz przenoszenie kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia na nabywcę. W projekcie Programu na lata 2012-2016 nie wykazano planowanej sprzedaży lokali. Natomiast kolejny projekt Programu Prezydent przygotował dopiero w 2020 r. i w konsekwencji w Mieście przez trzy lata 2017-2019 Programu takiego nie było.

OBSZAR

2. Monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. Nieruchomości lokalowe sprzedane w trybie bezprzetargowym z bonifikatą były ewidencjonowane w rejestrze. Proces monitorowania obrotu tymi lokalami odbywał się na bieżąco, tzn. przy okazji weryfikacji wpływających do Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu aktów notarialnych dokumentujących obrót nieruchomościami, identyfikowane były te, które dotyczyły przedmiotowych lokali. Drugim etapem monitoringu była weryfikacja zmiany właścicieli zarówno poprzez sprawdzenie zapisów ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej.

³³ Pisemnie informowano nabywców o zobowiązaniu do poniesienia kosztów w następujących sprawach:

- nr 2/2013 – pismo z 25 lipca 2013 r. – kwota 246 zł (brak wpłaty),
- nr 20/2015 – pismo z 9 lipca 2015 r. – kwota 300 zł (wpłata 9 lipca 2015 r.),
- nr 4/2014 – pismo z 16 grudnia 2014 r. – kwota 249 zł (wpłata 27 stycznia 2015 r.),
- nr 2/2015 – pismo z 28 grudnia 2015 r. – kwota 300 zł (wpłata 5 stycznia 2016 r.).

Wpłaty (poza jednym przypadkiem, gdzie wpłaty nie dokonano) zostały zrealizowane przed zawarciem aktu notarialnego sprzedaży lokalu mieszkalnego.

³⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. Akt II SA/Po 889/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 1807/11.

³⁵ Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 czerwca 2009 r. (znak WN.Ka.5.0911-244/09), Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 maja 2011 r. (znak PN.4131.213.1), Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13 lipca 2012 r. (znak NK.4.4131.235.2012.SA).

³⁶ Np. uchwała nr 202/g119/14 Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 2 października 2014 r., uchwała nr 52/2014 Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 28 maja 2014 r., uchwała nr 57/2014 Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2014 r.

W przypadku stwierdzenia zaistnienia okoliczności uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty strona zawiadamiana była o wszczęciu postępowania, z pouczeniem o możliwości jego odstąpienia w przypadku wystąpienia przewidzianych ustawą przesłanek oraz o możliwości zajęcia stanowiska w sprawie we wskazanym przez organ terminie. Na dalszym etapie organ występował z żądaniem zwrotu w ustalonym terminie zwaloryzowanej bonifikaty bądź odstępował od przedmiotowego żądania.

(akta kontroli str. 154, 331)

2.2. Weryfikacją objęto sprzedaż na rynku wtórnym 48 lokali mieszkalnych, które zostały sprzedane w latach 2011-2019 przez Miasto, w trybie bezprzetargowym³⁷ z zastosowaniem bonifikaty. Stwierdzono, że w okresie tym wystąpiło dziewięć przypadków sprzedaży na rynku wtórnym przed upływem pięciu lat od nabycia, tj.:

- w trzech przypadkach dokonano zamiany lokalu na inny lokal mieszkalny,
- w dwóch przypadkach dokonano sprzedaży lokalu z jednoczesnym wykorzystaniem w ciągu 12 miesięcy środków uzyskanych z jego sprzedaży na nabycie innego lokalu mieszkalnego,
- w jednej sprawie dokonano darowizny lokalu na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- w trzech przypadkach (sprzedaż i darowizna oraz darowizna z dożywociem), których zasady gospodarowania przedmiotowymi lokalami wynikały z ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji PKP właściciele rozdysponowali prawo własności, zgodnie z ww. przepisami.

W analizowanych przypadkach nie wystąpiła przesłanka uzasadniająca żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 34-35, 37, 39-41)

2.3. Przed datą zawarcia umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego, nabywcy dokonali wpłaty wymaganej ceny stanowiącej różnicę pomiędzy wartością lokalu mieszkalnego ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego a zastosowaną bonifikatą. Dokonane wpłaty zostały prawidłowo zaksięgowane.

(akta kontroli str. 121, 331)

W związku ze zbyciem 10 lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem bonifikaty stwierdzono, że:

- sześć nieruchomości lokalowych nie wyksięgowano z inwentarza, ponieważ nie były w nim uprzednio ujęte,
- jedna nieruchomość lokalowa została wyksięgowana z inwentarza niespełna cztery lata wcześniej niż została sprzedana,
- trzy nieruchomości lokalowe zostały wyksięgowane prawidłowo.

Szczegóły zawarto poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 122-123)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Urząd nieprawidłowo prowadził ewidencję księgową składników majątkowych obejmujących nabywane i zbywane przez Miasto nieruchomości:

a) 24 marca 2017 r. Miasto nabyło nieodpłatnie od Polskich Kolei Państwowych S.A. siedem lokali mieszkalnych i udziały w prawie użytkowania wieczystego położonych

³⁷ Na zasadach określonych ustawą o gospodarce nieruchomościami oraz ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

przy ul. Dworcowej i ul. Droga Łąkowa w Grudziądzu. Wartość wyodrębnionych lokali mieszkalnych ustalono na kwotę łączną 667 950 zł, a udział w części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości ustalono na kwotę 332 zł. Zdarzenia gospodarczego polegającego na nabyciu nieruchomości od PKP S.A. nie ujawniono w księgach rachunkowych Urzędu w 2017 r.

Spośród tych siedmiu nieruchomości lokalowych:

- w latach 2018-2019 Miasto sprzedało cztery wyodrębnione notarialnie lokale mieszkalne (położone przy ul. Droga Łąkowa 15/1, 15/2, 15/7, 16/1), które z uwagi na to, że nie były ujęte w inwentarzu nie zostały wyksięgowane;
- 25 października 2019 r. ujęto w inwentarzu dwie nieruchomości lokalowe (położone przy ul. Droga Łąkowa 17/2 o wartości 86 550 zł i przy ul. Dworcowej 31/6 o wartości 216 300 zł);
- w trakcie kontroli NIK 26 maja 2020 r. ujęto w inwentarzu nieruchomość lokalową położoną przy ul. Droga Łąkowa 18/20 o wartości 59 400 zł.

(akta kontroli str. 122-151, 310-315)

b) nie ujawniono w księgach rachunkowych Urzędu dwóch nieruchomości budynkowych położonych przy ul. Żeromskiego 5 i przy ul. Prusa 18a i w związku z tym nie doszło do wyksięgowania sprzedanych przez Miasto dwóch nieruchomości lokalowych:

- położonej przy ul. Żeromskiego 5/4 – o wartości 95 000 zł,
- położonej przy ul. Prusa 18a/5 – o wartości 66 342 zł.

Nieruchomość przy ul. Żeromskiego 5 nabyta została nieodpłatnie przez Miasto na podstawie decyzji Wojewody Toruńskiego z dnia 3 listopada 1992 r. (na 25.05.2020 r. pozostały do zbycia cztery lokale mieszkalne).

Nieruchomość przy ul. Prusa 18a nabyta została nieodpłatnie na podstawie dwóch decyzji Wojewody Toruńskiego z dnia 3 listopada 1992 r. i z 25 października 1993 r. (na 25.05.2020 r. pozostało do zbycia pięć lokali mieszkalnych).

(akta kontroli str. 122-123, 155-170)

W trakcie kontroli NIK 29 maja 2020 r. przekazano do Wydziału Finansowego dowody przyjęcia środka trwałego celem wprowadzenia do ewidencji środków trwałych udziału 28420/48106 w nieruchomości położonej przy ul. Żeromskiego 5 (cztery lokale mieszkalne) i udział 4735/5198 w nieruchomości położonej przy ul. Prusa 18a (pięć lokali mieszkalnych), które zostały nabyte nieodpłatnie z mocy prawa na podstawie decyzji Wojewody Toruńskiego. Ustalono ich wartość historyczną równą 0.

(akta kontroli str. 316-319, 335)

c) w wyniku błędnej weryfikacji ewidencji środków trwałych wyksięgowano z ksiąg rachunkowych Urzędu z dniem 31 grudnia 2015 r. środek trwały, tj. nieruchomość lokalową przy ul. Kopernika 2/99, którą 14 czerwca 2019 r. Miasto sprzedało za kwotę 98 000 zł.

(akta kontroli str. 122-123, 152)

Nieujęcie w ewidencji księgowej ww. składników majątkowych było niezgodne z art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁸. Przepisy te stanowią, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego,

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

niezależnie od terminu ich zapłaty oraz że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Na podstawie księgi inwentarzowej (konto 011 Urzędu), która zawierała nierzetelne dane, sporządzano roczne sprawozdania statystyczne Miasta dotyczące środków trwałych.

(akta kontroli str. 183-202)

W powyższym zakresie Skarbnik wyjaśnił, że:

- dokumenty co do zasady wpływają do Wydziału Finansowego na bieżąco i są wprowadzane do ksiąg rachunkowych;
- akt notarialny Rep. A 2330/2017 z dnia 24.03.2017 r. pomyłkowo nie został przekazany przez pracownika do zarejestrowania w Kancelarii Ogólnej Urzędu, w związku z czym nie wszedł do obiegu i nie mógł być zadekretowany pracownikowi merytorycznemu, który zajmuje się ewidencją środków trwałych;
- z uwagi, że sprzedane cztery lokale nie zostały zarejestrowane w księgach rachunkowych, w związku z czym nie nastąpiło ich wyksięgowanie. W 2019 roku po powzięciu informacji, że sprzedane lokale nie zostały wcześniej zaksięgowane, odszukany został akt notarialny na podstawie którego zostały one nabyte i zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych dwa lokale ul. Droga Łąkowa 17/2 i ul. Dworcowa 31/6. Natomiast przez niedopatrzenie nie został wprowadzony lokal mieszkalny ul. Droga Łąkowa 18/20;
- odnośnie sprzedanego w dniu 14 czerwca 2019 r. lokalu mieszkalnego ul. Kopernika 2/99, który został wyksięgowany z dniem 31 grudnia 2015 r. z ksiąg rachunkowych na skutek błędnej weryfikacji środków trwałych. Miasto nabyło w drodze spadku na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Ns Nr 529/05 z dnia 16 maja 2006 r. spółdzielcze prawo własnościowe do wskazanego wyżej lokalu, dla którego nie została założona księga wieczysta. Aktem notarialnym Rep. A nr 513/2019 r. z dnia 14 stycznia 2019 r. została ustanowiona odrębna własność przedmiotowego lokalu, w związku z czym została założona księga wieczysta nr TO1U/00059902/2. W 2015 r. pracownik merytoryczny weryfikując ewidencję środków trwałych w oparciu o ewidencję gruntów i budynków prowadzoną przez Urząd, w której nie figurowało przysługujące Miastu spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z uwagi na brak księgi wieczystej, błędnie założył że Miastu nie przysługuje żadne prawo do lokalu.

Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami do którego zadań należało, m.in. prowadzenie ewidencji środków trwałych w zakresie nieruchomości gruntowych zabudowanych i niezabudowanych oraz prowadzenie rejestru zasobu nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa złożyła wyjaśnienia o podobnej treści.

(akta kontroli str. 296-297, 307-324, 328-329, 332-334)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, którego organizacja i sposób przydzielenia zadań pozwalały na ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. Nieprawidłowo ujmowano jednak w ewidencji księgowo-rachunkowej zdarzenia gospodarcze, polegające na nabyciu lub zbyciu nieruchomości lokalowych. Skutkowało to nierzetelnym obrazem aktywów Miasta i wykazywaniem nierzetelnych danych w rocznym sprawozdaniu statystycznym dotyczącym środków trwałych.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono występowania przypadków, w których istniałaby konieczność podejmowania działań w zakresie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 37)

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.

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

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie prawidłowego obiegu dokumentacji źródłowej, będącej podstawą księgowania nieruchomości i praw majątkowych.
2. Zweryfikowanie inwentarza w zakresie nieruchomości Miasta.
3. Stosowanie w procedurze zbycia lokali mieszkalnych właściwej kolejności działań.

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 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, lipca 2020 r.

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Mikołaj Rumiński
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektora
Tomasz Sobecki

.....
podpis