



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-006-03/2014

P/14/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/097 – Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym w latach 2011-2014 (I kwartał)

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler Christian Makowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88957 z dnia 02 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Świeciu, 86-100 Świecie, ul. Wojska Polskiego 124 (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Tadeusz Pogoda – Burmistrz Miasta Świecia

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Burmistrza Miasta Świecia w zakresie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z udzieleniem bonifikaty na rzecz ich najemców w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 marca 2014 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- przyjęcie w Urzędzie uregulowań prawnych i organizacyjnych dotyczących sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych,
- prawidłowa realizacja zadań dotyczących bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych, w tym w zakresie udzielania bonifikaty i ustalania jej wysokości,
- prowadzenie monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą w sposób zapewniający ujawnienie wszystkich przypadków uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty,
- rzetelna realizacja wszystkich wniosków pokontrolnych NIK.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegające na nieterminowym przekazywaniu przez komórkę merytoryczną dokumentów dotyczących zbytych lokali mieszkalnych do służb finansowo-księgowych oraz na nieujęciu w księgach rachunkowych danego okresu sprawozdawczego wszystkich operacji gospodarczych związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uregulowania prawne i organizacyjne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem lokali mieszkalnych oraz sprzedażą tych lokali realizowane były przez Wydział Budownictwa, Architektury, Geodezji, Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego Urzędu (dalej: „Wydział Budownictwa”)². Do zadań tego Wydziału należało m.in.: sporządzanie planu wykorzystania nieruchomości, prowadzenie bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych oraz monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedawanymi przez Gminę Świecie z bonifikatą

(dowód: akta kontroli str. 22-51)

1.2. Zadania związane z bezprzetargową sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych należały do obowiązków dwóch pracowników Referatu Geodezji i Gospodarki Gruntami Wydziału Budownictwa. Zadania związane z gospodarką mieszkaniową, sprzedażą lokali mieszkalnych oraz ich monitoringiem obrotu wtórnego zapisano w zakresach czynności tych pracowników, którzy przyjęli je za pisemnym potwierdzeniem. Wypełniono tym samym wymóg określony w standardzie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³ nr 4 (dalej: „standardy kontroli zarządczej”).

(dowód: akta kontroli str. 63-65, 155-157)

Szczegółowy zakres obowiązków i odpowiedzialności na stanowisku kierownika Wydziału Budownictwa, dopiero w dniu 30 kwietnia 2014, w trakcie kontroli NIK, został uzupełniony o zadania związane z bezprzetargową sprzedażą przez Gminę lokali mieszkalnych i przyjęty przez kierownika wydziału za pisemnym potwierdzeniem, zgodnie z ww. standardem nr 4.

(dowód: akta kontroli str. 58-62)

1.3. Kierownik Wydziału Budownictwa w celu sprawdzenia przestrzegania procedur postępowania w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem lokali mieszkalnych oraz sprzedażą tych lokali przeprowadził w 2011 r. kontrolę wewnętrzną pracowników odpowiadających za realizację tych zagadnień⁴.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

1.4. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2012-2016⁵ został zatwierdzony przez Radę Miejską w Świeciu w dniu 24 listopada 2011 r. Program zawierał prognozę sprzedaży lokali mieszkalnych, tj. liczbę lokali mieszkalnych, powierzchnię sprzedanych lokali, średnią bonifikatę udzielaną najemcom, jak i przewidywane wpływy z prywatyzacji. W programie tym nie wskazano budynków, w których będą miały być sprzedawane lokale mieszkalne.

(dowód: akta kontroli str. 66-82)

1.5. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości zbywanych w trybie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia

² Zadania określone w załączniku do zarządzenia Nr 189/11 Burmistrza Świecia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

³ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

⁴ Kontrolę przeprowadzono po kontroli NIK w tym zakresie w roku 2010. W trakcie kontroli stwierdzono pojedyncze przypadki braku w aktach sprawy sprzedanych lokali ogłoszeń prasowych o wykazie nieruchomości do sprzedaży, zaświadczeń o samodzielności lokali.

⁵ Uchwałą Nr 111/11 (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 285, poz. 2965).

1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ (dalej: „ustawa o g.n.”), ustalone przez Radę Miejską w Świeciu uchwałą z dnia 28 kwietnia 2011 r., wynosiły 50% ceny sprzedaży, gdy zapłata za nabywany lokal nastąpi przed zawarciem umowy przenoszącej własność, oraz od 10% do 45% ceny sprzedaży w przypadku sprzedaży na raty⁷.

(dowód: akta kontroli str. 83-92)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte przez Gminę uregulowania prawne oraz organizacyjne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

2. Bezprzetargowa sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych z udzielaniem bonifikaty

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011-2013⁸ Gmina sprzedała 18 komunalnych lokali mieszkalnych (z tego: po pięć w 2011 i 2012 r. oraz osiem w 2013 r.) o łącznej wartości 2.003 tys. zł. Wpływy ze sprzedaży ww. lokali wyniosły 974 tys. zł. W wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy sprzedaż w latach 2012-2013 prognozowano na poziomie jedenastu lokali komunalnych (faktyczna sprzedaż w tym okresie wyniosła 13 lokali mieszkalnych).

(dowód: akta kontroli str. 71, 98-101)

Przy sprzedaży jednego komunalnego lokalu mieszkalnego w 2012 r. Burmistrz wyraziła zgodę na rozłożenie należności na dwie raty roczne. Nabywca tego lokalu mieszkalnego wywiązał się z obowiązku zapłaty tych rat w wymaganych terminach i wysokości. Wszyscy nabywcy komunalnych lokali mieszkalnych należność za kupione lokale wpłacili na rachunek Urzędu przed sporządzeniem aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 104-111, 112-117)

2.2. Zmiany związane ze zbyciem pięciu komunalnych lokali mieszkalnych w 2011 r. zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych na koncie 011.

(dowód: akta kontroli str. 95, 122-126)

W latach 2012 i 2013 sprzedano łącznie 13 komunalnych lokali mieszkalnych. Zbycie dziewięciu lokali prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej środków trwałych w roku, w którym dokonano sprzedaży. Sprzedaż pozostałych czterech komunalnych lokali mieszkalnych ujęto w ewidencji księgowej kolejnego roku (opis przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 95, 127-149, 158-174)

2.3. Burmistrz każdorazowo ogłaszał sprzedaż nieruchomości (lokalu mieszkalnego) w sposób określony w art. 35 ust. 1 ustawy o g.n. (w prasie lokalnej, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie i na stronie internetowej Urzędu). Wykazy osiemnastu lokali przeznaczonych do sprzedaży zawierały wszystkie dane wymagane art. 35 ust. 2 ustawy o g.n.

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 112-117)

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 518.

⁷ Uchwała Nr 69/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy w zakresie ich nabywania i zbywania ustalono (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 132, poz. 1139) – dalej: „uchwała z dnia 28 kwietnia 2011 r.”.

⁸ Gmina w I kwartale 2014 r. nie sprzedawała mieszkań komunalnych w trybie bezprzetargowym.

2.4. Zgodnie z wymogiem art. 34 ust. 4 ustawy o g.n. najemców lokali zawiadamiano na piśmie o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych lokali. Z 19 wniosków o nabycie lokalu mieszkalnego, złożonych w terminie, o którym mowa w art. 34 ust. ustawy o g.n., 18 rozpatrzono pozytywnie - wnioskodawcy posiadali umowy najmu na czas nieoznaczony, czym spełniono wymóg art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o g.n.

(dowód: akta kontroli str. 96-96, 112-116)

Wniosek z dnia 21 kwietnia 2011 r. najemcy jednego lokalu został rozpatrzony negatywnie. Burmistrz nie wyraził zgody na sprzedaż z uwagi na tymczasowy charakter jego użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 185-194)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Urzędu skargi związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

(dowód: akta kontroli str. 13-21)

2.6. Nabywcom 17 lokali mieszkalnych udzielono 50% bonifikaty od ceny sprzedaży. W jednym przypadku, który dotyczył rozłożenia spłaty na dwie raty, udzielono 45% bonifikaty. Wysokość bonifikat była zgodna z Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-87; 97-101)

2.7. Wartość sprzedawanych lokali została każdorazowo ustalona przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego⁹, a operaty szacunkowe były wykorzystywane w okresach, o których mowa art. 156 ust. 3 i 4 ustawy o g.n. Zlecenia na sporządzanie tych wycen dokonywał Urząd za własne środki i nie pobierał od nabywców zaliczek na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Gmina Świecie sprzedała łącznie 18 komunalnych lokali mieszkalnych. Zgodnie z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów¹⁰ dowody zbycia lokali mieszkalnych powinny być przekazywane przez komórkę merytoryczną do komórki finansowo-księgowej w terminie 14 dni kalendarzowych.

Informację o zbyciu czterech lokali mieszkalnych (po dwa w 2012 i 2013 r.), tj. 22,2% wszystkich protokołów przekazania środka trwałego - lokalu mieszkalnego w okresie objętym kontrolą, Wydział Budownictwa przekazał do Wydziału Finansowego z opóźnieniem wynoszącym od 2,5 do 5,5 miesiąca (średnio 3,5 miesiąca).

Pan Wiesław Ratkowski, Kierownik Wydziału Budownictwa wyjaśnił, że stara się kontrolować zgodność podpisanych przez siebie dokumentów z obowiązującymi przepisami oraz ich zawartość merytoryczną. Stwierdził również, że przeprowadzi z pracownikiem odpowiedzialnym za wystawianie ww. dokumentów szkolenie w zakresie stosowania Instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 144-148, 158-162, 236-237, 243-244, 271)

2. Ww. cztery protokoły przekazania środków trwałych – lokali mieszkalnych Wydział Budownictwa przekazał do Wydziału Finansowego w marcu 2013 i 2014 r.,

⁹ W dokumentacji objętych badaniem spraw nie było uwag do wyceny lokali mieszkalnych zawartych w operatach szacunkowych

¹⁰ Załącznik nr 1 do Zarządzenia na 129/11 Burmistrza Świecia z dnia 4 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów.

w terminie umożliwiającym ujęcie wartości transakcji sprzedaży w księgach rachunkowych roku, w którym miała miejsce sprzedaż tych lokali, tj. kwoty 3 tys. zł w 2012 r. i 23 tys. zł w 2013 r.

Opisane powyżej zdarzenia gospodarcze ujęte zostały jednak, wbrew wymogom określonym w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, w księgach rachunkowych kolejnego roku.

W związku z powyższym, stan środków trwałych w bilansie Urzędu za lata 2012 i 2013 r. został zawyżony odpowiednio o 3 tys. zł i 23 tys. zł¹². Miało to również wpływ na sprawozdanie SG-01 za 2012 i 2013 r., przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w których faktyczna sprzedaż lokali mieszkalnych została zaniżona o ww. kwoty¹³.

(dowód: akta kontroli str. 95, 136-154, 158-179)

Pani Anna Chojnacka, Główny Księgowy wyjaśniła, że pracownik księgowości nie powiadomił jej o nieterminowym dostarczeniu dokumentów przez Wydział Budownictwa i zaewidencjonował ww. dokumenty w bieżących datach.

(dowód: akta kontroli str. 283-284)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zadania związane z prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą prowadził Wydział Budownictwa, do którego wpływały akty notarialne. Monitoring ten prowadzono z wykorzystaniem elektronicznych systemów Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych oraz ewidencji podatku gruntowego.

(dowód: akta kontroli str. 40, 56)

3.2. W latach 2007-2014 (I kwartał) dokonano sprzedaży 82 komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. W latach 2011-2014 (I kwartał) nabywcy lokali mieszkalnych zbyli w obrocie wtórnym 12 lokali, z tego: siedem na rzecz osoby bliskiej, jeden zamieniono na inny lokal mieszkalny, w dwóch przypadkach wykorzystano środki ze sprzedaży w ciągu 12 miesięcy na zakup innego lokalu mieszkalnego, dwie sprzedaże były objęte obowiązkiem zwrotu bonifikaty.

(dowód: akta kontroli str. 52-57, 195-235)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹² Odpowiednio o 0,0014% i 0,01%.

¹³ Odpowiednio o 6,7% i 20,5%.

4. Egzekwowanie obowiązku zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o g.n. nabywca nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia. Na podstawie ust. 2a pkt 5 ww. przepisu, jeśli środki uzyskane ze sprzedaży lokalu mieszkalnego przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe, powyższego przepisu nie stosuje się.

Wobec tego, iż od sprzedaży dwóch lokali w obrocie wtórnym¹⁴ nie upłynął okres 12 miesięcy, o którym mowa w art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o g.n., Burmistrz nie był uprawniony do żądania zwrotu udzielonych bonifikat. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli zbywający lokale nie poinformowali, czy za środki uzyskane z ich sprzedaży nabyli inne lokale mieszkalne (termin ten upływa w październiku 2014 r. i styczniu 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 216-235)

Ocena częściowa

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny tego obszaru.

5. Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 stycznia 2011 r. (po kontroli nr P/10/155) Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Burmistrza Świecia o podjęcie działań:

- 1) zmierzających do wyegzekwowania zwrotu udzielonej bonifikaty po jej rewaloryzacji w łącznej kwocie 11.805,05 zł,
- 2) zapewniających zawiadamianie na piśmie najemców lokali o przeznaczeniu tych lokali do zbycia i przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu oraz podawanie do publicznej wiadomości wykazów lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w sposób wymagany przepisami,
- 3) zapewniających właściwą analizę operatów szacunkowych, w tym m.in. w zakresie prawidłowego odczytywania danych dotyczących wartości nieruchomości,
- 4) w celu znowelizowania uchwały Rady Nr 455/02 z dnia 20 czerwca 2002 r. w zakresie dostosowania do aktualnego stanu prawnego oraz wyeliminowania w niej błędów,
- 5) zapewniających skuteczną kontrolę zarządczą, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych, w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych,
- 6) dotyczących rozważenia uzupełnienia regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz zakresów czynności pracowników Urzędu o zadania związane z monitoringiem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi.

Z ustaleń kontroli NIK w zakresie badanych obszarów dotyczących ww. wniosków pokontrolnych wynika, że wnioski od numeru 2 do 6 zostały zrealizowane. Odstąpiono od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty z uwagi na trudną sytuację finansową zobowiązanego¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 118-121)

¹⁴ Lokal przy ul. Kościuszki (akt notarialny z dnia 23 października 2013 r.) oraz lokal przy ul. Wojska Polskiego (akt notarialny z dnia 2 stycznia 2014 r.)

¹⁵ Uchwała nr 82 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 30 czerwca 2011 r.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ wnosi o:

1. Terminowe przekazywanie dokumentów dotyczących zbytych lokali mieszkalnych.
2. Ujmowanie zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w którym to zdarzenie nastąpiło.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia lipca 2014 r.

Kontroler
Christian Makowski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.