



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.004.01.2022

Arkadiusz Gralak
Burmistrz
Aleksandrowa Kujawskiego
Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim
ul. Juliusza Słowackiego 8
87-700 Aleksandrów Kujawski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/051 Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim ¹ , ul. Juliusza Słowackiego 8, 87-700 Aleksandrów Kujawski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Gralak, Burmistrz Miasta Aleksandrowa Kujawskiego ² od 30 kwietnia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Andrzej Cieśla, od 5 grudnia 2006 r. do 17 stycznia 2020 r.– Edyta Jaszczak, od 13 lutego 2020 r. do 30 kwietnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. 2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. 3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie ³ .
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. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/39/2022 z 10 lutego 2022 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/46/2022 z 4 marca 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 21)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację czynności związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności dwóch wydziałów Urzędu⁶ obejmował te, związane ze sprzedażą lokali z zasobu mieszkaniowego oraz zarządzaniem mieszkaniową substancją gminną. Osoby wyznaczone do ich realizacji posiadały doświadczenie i wiedzę, pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych, pisemnych procedur w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz sprzedaży lokali z tego zasobu, zasady w tym zakresie zostały ujęte w stosownych uchwałach Rady Miejskiej Aleksandrowa

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Czynności kontrolne zakończono 24 marca 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

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

⁶ Wydział Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

Kujawskiego⁷. W całym okresie objętym kontrolą gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych. Przy sprzedaży lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego w trybie bezprzetargowym każdorazowo udzielano bonifikaty w wysokości wynikającej z uchwały RM, a wartość lokali była określana na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez licencjonowanego rzeczoznawcę. Zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: obciążenia kupujących kosztami sporządzenia operatu w 11 przypadkach, nieumieszczenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trzech badanych sprawach⁸, nieumieszczenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej urzędu, określenia wartości lokalu przed wydaniem zaświadczenia o odrębnej własności lokalu w 17 przypadkach. Ponadto pomimo przydzielenia pracownikom zadań dotyczących monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, był on prowadzony nierzetelnie. W Urzędzie nie wykryto dwóch przypadków zbycia lokali mieszkalnych, mimo wpłynięcia informacji w tym zakresie. Nie wystąpiono także z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty, z tytułu sprzedaży przez nabywcę nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat.

Zdaniem NIK na powyższe nieprawidłowości wpływ miał brak zidentyfikowania w latach 2016-2020 (do czerwca) ryzyk związanych ze: sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz wywiązywaniem się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem, pomimo zawarcia wskazówek do takiego działania w pkt 3 Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców

Opis stanu faktycznego

1. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Wydział Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska, który był zobowiązany do prowadzenia spraw związanych ze sprzedażą nieruchomości stanowiących własność Gminy oraz prowadzenia ewidencji nieruchomości będących w zasobach komunalnych. Z kolei do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej należało m.in.: zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, prowadzenie ewidencji w sprawach lokalowych oraz współgospodarowanie obiektami i lokalami komunalnymi (inwestowanie, modernizacja i remont, eksploatacja).

(akta kontroli str. 18-20)

Sprzedażą nieruchomości stanowiących własność gminy oraz prowadzeniem ewidencji nieruchomości będących w zasobach komunalnych, zajmował się Inspektor w Wydziale Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, zatrudniony na tym stanowisku od 2005 r. W 2017 r. brał udział w szkoleniu

⁷ Dalej RM Aleksandrowa Kujawskiego.

⁸ Na 23 badane sprawy.

⁹ Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56, dalej: „Komunikat nr 6”.

z zakresu Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Z kolei gminnym zasobem nieruchomości, do 28 stycznia 2021 r. zajmowała się Inspektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej¹⁰ posiadająca licencję zarządcy nieruchomości i biorąca w latach 2016 – 2021 udział w szkoleniach z tego zakresu. Od 1 lutego 2021 r. obowiązki te przejęła Inspektor ds. utrzymania infrastruktury komunalnej i planowania, posiadająca licencję zarządcy nieruchomości oraz biorąca udział w 2021 r. w szkoleniu w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

(akta kontroli str. 5-17, 266)

2. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych procedur i nie ustalono praktyk postępowania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz sprzedaży lokali z tego zasobu.

Uchwałą nr VII/32/2003 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 31 marca 2003 r. określono zasady zbycia nieruchomości stanowiących własność gminy miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego. Zbycie nieruchomości wymagało zgody Rady Miejskiej wyrażonej odrębną uchwałą z wyłączeniem sprzedaży lokali mieszkalnych ich najemcom. Sprzedaż w trybie bezprzetargowym następowała w przypadkach określonych ustawą. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej mogła być rozłożona na raty na czas określony umową, nie dłużej jednak niż 10 lat. Pierwszeństwo w nabywaniu lokali mieszkalnych, przeznaczonych do sprzedaży przysługiwało tym najemcom lokali, z którymi umowy najmu zawarte zostały na czas nieoznaczony. Od ceny lokalu mieszkalnego, sprzedawanego jako odrębna nieruchomość w trybie bezprzetargowym, wyrażano zgodę na udzielenie bonifikaty w wysokości: 75% wartości lokali, przy sprzedaży za gotówkę oraz 70% wartości lokali, przy sprzedaży na raty. Uchwałą nr XVII/136/08 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 27 marca 2008 r. zmieniono wysokość udzielanej bonifikaty: 90% przy sprzedaży pojedynczych lokali mieszkalnych za gotówkę; 80% przy sprzedaży pojedynczych lokali mieszkalnych na raty; 95% przy sprzedaży wszystkich lokali za gotówkę w danym budynku. Uchwałą nr XXXII/264/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 23 kwietnia 2021 r. po raz kolejny zmieniono wysokość bonifikaty – obniżono ją do 15% wartości lokalu mieszkalnego.

Uchwałą nr XXVII/219/13 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 26 marca 2013 r. ustalono zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski. Zgodnie z Rozdziałem 5 „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej”, ustalenie osób spełniających kryteria zawarte w § 9, 10 i 11¹¹ następowało w formie wykazów. Zebrane i zweryfikowane wnioski, według Uchwały, rozpatrywał Burmistrz po zasięgnięciu opinii powołanej przez niego Komisji d/s mieszkaniowych. Akt ten przewidywał również sporządzanie odrębnych list osób zakwalifikowanych do najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego w sposób narastający - osoby zakwalifikowane do wynajęcia lokalu powinny być dopisywane na końcu listy. Listy powinien sporządzać Burmistrz Miasta Aleksandrowa Kujawskiego w sposób jawny i zapewniający ich społeczną kontrolę (poprzez opiniowanie przez Komisję ds. mieszkaniowych powołaną przez Burmistrza w celu rozpatrzenia

¹⁰ Z tym dniem przeszła na emeryturę.

¹¹ Tj. „Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego”.

wniosków osób ubiegających się o ujęcie w wykazie oraz projektach wykazów). Ostateczną listę ustalał Burmistrz Miasta Aleksandrowa Kujawskiego.

W 2021 r. uaktualniono tę uchwałę o zasady najmu lokali mieszkalnych w zasobach Aleksandrowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim¹².

(akta kontroli str. 66-87, 115-116)

Na stronie BIP Urzędu¹³ publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i wdzierżawienia, w tym lokali przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym.

W Wydziale Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska prowadzona była ewidencja sprzedanych lokali - formie papierowej¹⁴. Z kolei ewidencja budynków komunalnych prowadzona była w formie elektronicznej, w postaci dokumentów wytworzonych w programie Microsoft Word.

(akta kontroli str. 88-96, 98-109)

Burmistrz podał, że w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim aktualizacja danych o wielkości i stanie technicznym istniejącego zasobu mieszkaniowego oraz o sposobie wykorzystywania lokali odbywa się na podstawie wizji lokalnej prowadzonej przez Zarządcę (tj. Aleksandrowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim) oraz poprzez dokonywanie przeglądów rocznych i pięcioletnich budynków. Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski dysponuje wiedzą o liczbie lokali, które zostały przeznaczone na najem lokalu na czas określony i nieokreślony. Zarządca co kwartał przesyła sprawozdanie z pełnienia zarządu i administrowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej, w tym również zasobem Gminy wchodzących w skład Wspólnot Mieszkaniowych będących własnością Gminy - zgodnie z umową z 4 stycznia 2021 r. Ponadto Gmina Miejska prowadzi listę osób, które zostały zakwalifikowane do zawarcia umowy najmu na czas oznaczony i nieoznaczony.

(akta kontroli str. 5-17)

Na 16 marca 2022 r. lista osób ubiegających się o lokal mieszkalny z zasobów komunalnych zawierała osiem osób. Jedna została wpisana na listę w 2008 r., jedna w 2010 r., i po trzy w 2020 r. i 2021 r.

(akta kontroli str. 246-264)

3. W latach 2016 – 2021 w gminie Aleksandrów Kujawski obowiązywały następujące uchwały Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego dotyczące wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy: nr XXX/246/13 z 20 czerwca 2013 r¹⁵; nr XXXVIII/285/18 z 26 lutego 2018 r¹⁶. i nr XXXIX/316/21 z 27 października 2021 r¹⁷.

¹² Uchwała nr XXXIX/317/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 27 października 2021 r.

¹³ <http://bip.aleksandrowkujawski.pl/category/gr/wykazy-nieruchomosci-przeznaczone-do-sprzedazy/>, stan na: 12.04.2022 r.

¹⁴ Zeszyt formatu A4, prowadzony od 1982 r.

¹⁵ Na lata 2013 – 2017.

¹⁶ Na lata 2018 – 2022.

¹⁷ Na lata 2021 – 2025.

Plany zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 21 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁸. W uchwale z 2018 r. i 2021 r. w zakresie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, nie wskazano tego zagadnienia z podziałem na kolejne lata¹⁹. Określono, że „głównym celem programu jest poprawa stanu technicznego lokali i budynków wchodzących w skład tego zasobu. Polityka remontowa w celu racjonalizowania działań w zakresie utrzymania i poprawy stanu zasobu mieszkaniowego uwzględnienia potrzeby remontowe i priorytety remontowe. Podstawowym zadaniem gminy będzie utrzymanie właściwego stanu technicznego budynków oraz utrzymanie zasobu gminy w stanie nie pogorszonym. Typowanie do remontu budynków komunalnych, które są własnością w 100% Gminy, odbywa się na podstawie protokołu potrzeb spisanych podczas wizji lokalnej przez Zarządcę oraz przeglądów budynków. Podstawą typowania remontów i modernizacji w głównej mierze stanowią będą a) wyniki okresowych kontroli budynków określonych w prawie budowlanym; b) remonty lokali zwolnionych przez najemców i niezbędne remonty obciążające właściciela w lokalach zajętych przez najemców; c) zabezpieczone corocznie w budżecie gminy stosowne środki na wykonanie remontów, modernizacji i inwestycji”.

W uchwałach każdorazowo wskazywano planowaną liczbę sprzedaży lokali: po 10 rocznie w latach 2013 – 2017; po osiem rocznie w latach 2018 – 2022; po jednym w latach 2021 – 2025. Określono też lokalizacje lokali, których sprzedaż będzie preferowana.

(akta kontroli str. 35-65)

4. W latach 2016 – 2021 sprzedano łącznie 23 lokale mieszkalne z 90% bonifikatą. Wartość ta wynikała z uchwały nr XVII/136/08 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 27 marca 2008 r. zmieniającej uchwałę nr VII/32/2003 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 31 marca 2003 r. w sprawie zbycia nieruchomości stanowiących własność gminy miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego.

(akta kontroli str. 66-70)

5. W latach 2016 – 2021 liczba lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie gminy wynosiła odpowiednio: 261; 253; 249; 243, 241, 241. W tym okresie złożono łącznie 32 wnioski o sprzedaż lokali złożonych przez najemców tych lokali. W 23 przypadkach sfinalizowano transakcje sprzedaży w trybie bezprzetargowym, odpowiednio: trzy, osiem, cztery, sześć, dwie²⁰, wszystkie z udzieleniem 90% bonifikaty. W dziewięciu przypadkach do sprzedaży nie doszło z uwagi na: 1) odstąpienie najemców od wykupu - sześć²¹ spraw; 2) brak spełnienia warunków technicznych - w jednym przypadku²²; 3) wstrzymanie sprzedaży lokali z uwagi na przygotowywanie nowych zasad sprzedaży komunalnych lokali – dwa przypadki²³.

(akta kontroli str. 23-34, 97, 110-114)

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 172, dalej: „ustawa o ochronie praw lokatorów”.

¹⁹ W przeciwieństwie do programu z 2013 r. gdzie wskazano konkretne lokalizacje oraz zakresy napraw w podziale na lata 2013 – 2017.

²⁰ W 2021 r. nie sprzedano żadnego lokalu w trybie bezprzetargowym.

²¹ Piłsudskiego 32/4; Pogodna 6/29; Słowackiego 29A/3; Hoża 1/3; Pogodna 6/24; Osiedlowa 5/5.

²² Leśna 2-4.

²³ Pogodna 6/29; Szeroka 12/4.

Wartość sprzedanych lokali mieszkalnych²⁴ wyniosła łącznie 1 171,92 tys. zł, a w poszczególnych latach kontrolowanego okresu odpowiednio²⁵: 135,61; 359,30; 209,70; 367,51 i 99,80 tys. zł. Łączne wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych wyniosły 114,33 tys. zł, a w latach 2016 – 2020 odpowiednio: 13,11; 35,46; 20,68; 35,60; 9,47 tys. zł. Ogółem w latach 2016 – 2021 wpływy ze sprzedaży majątku gminy²⁶ wyniosły 10 103,07 tys. zł, a w poszczególnych latach kontrolowanego okresu odpowiednio: 699,60; 775,91; 598,60; 1 243,41; 1 375 i 5 410,54 tys. zł.

Sprzedaż lokali nie przekroczyła zaplanowanych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, transakcji. W 19 przypadkach zbywano lokale znajdujące się przy ulicach wymienionych w tych programach. W czterech przypadkach sprzedano lokale przy ulicach: Łąkowej 11, Słowackiego 25, Drzewnej 1 i Szerokiej 12, które nie występowały w programach.

(akta kontroli str. 23-34, 37-65, 97)

6. W kontrolowanym okresie nie rozkładano na raty należności z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej.

(akta kontroli str. 5-17, 23-34)

7. W latach 2016 – 2021 sprzedano łącznie 23 lokale mieszkalne z 90% bonifikatą. W 20 sprawach prawidłowo publikowano informacje o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia. W trzech²⁷ sprawach wykazu nie umieszczono na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 23-34)

8. Badanie 23 spraw sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym najemcom tych lokali wykazało, że nie informowano ich o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości²⁸.

(akta kontroli str. 23-34)

9. We wszystkich badanych 23 sprawach wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego składały osoby, które zawarły z gminą miejską Aleksandrów Kujawski umowę najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony. W trzech przypadkach umowy najmu zawarto z naruszeniem uchwały Nr XXVII/219/13 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 26 marca 2013 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski²⁹.

(akta kontroli str. 23-34, 131-181)

10. We wszystkich badanych przypadkach, wysokość udzielanej bonifikaty była zgodna z określoną w uchwale nr XVII/136/08 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 27 marca 2008 r. zmieniającą uchwałę nr VII/32/2003 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 31 marca 2003 r. w sprawie zbycia nieruchomości stanowiących własność gminy miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego, tj. z 90% bonifikatą. Wszystkie lokale stanowiły własność Miasta Aleksandrów Kujawski.

²⁴ Ustalonych każdorazowo w operatach szacunkowych, wraz z udziałem w gruncie.

²⁵ Z wyłączeniem 2021 r. w którym nie sprzedano żadnego lokalu w trybie bezprzetargowym.

²⁶ Dział 700, rozdział 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami.

²⁷ Sprawy nr 12. Hoża 6a/5; 14. Pogodna 6/8 i 15. Słowackiego 25/3.

²⁸ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

²⁹ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 23-34, 66-70)

11. We wszystkich badanych przypadkach, sprzedaż lokalu była poprzedzona uzyskaniem operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego³⁰. Przed sporządzeniem aktu notarialnego – umowy sprzedaży, dokonywano rokowań z najemcą i każdorazowo wyrażał on zgodę na kwotę wskazaną w operacie szacunkowym. Nie wystąpiły przypadki kwestionowania ustalonej wartości lokalu. W jednym przypadku³¹, z uwagi na upływ czasu, rzeczoznawca majątkowy opracował klauzulę potwierdzającą aktualność operatu szacunkowego.

W 11 przypadkach³² obciążono przyszłych nabywców kosztami wyceny lokali mieszkalnych (koszt opracowania operatu szacunkowego)³³.

W sześciu³⁴ sprawach wycenę wartości lokalu zlecono po uzyskaniu zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. W pozostałych 17 szacowania wartości nieruchomości dokonano bez posiadania zaświadczenia wydanego przez starostę³⁵.

Dokumentacja dotycząca wykupu lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego nie zawierała dokumentów świadczących o dokonaniu weryfikacji operatów (sprawdzeniu danych w zakresie formy i treści dokumentu ujętych w rozdziale 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³⁶).

(akta kontroli str. 23-34)

12. W księgach rachunkowych Urzędu ujęto, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁷, operacje gospodarcze związane ze sprzedażą wybranych do badania lokali mieszkalnych. W kontrolowanych latach dochody ze sprzedaży tych lokali 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 zagranicznych³⁸.

Wartość tych lokali wyksięgowana z ewidencji środków trwałych (konto 011-01) wyniosła łącznie 177 731,05 zł, w tym w latach 2016 – 2020 odpowiednio: 42 732,84; 32 988,86 19 631,03; 77 000,77 i 5 377,55 zł.

(akta kontroli str. 182-245)

13. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, Sekretarz Gminy prowadzi rejestr skarg i postępowanie skargowe. Za lata 2016 – 2021 Rejestr skarg zawierał pięć skarg. Żadna nie dotyczyła zbywania lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

³⁰ Numer uprawnień 2991.

³¹ Sprawa nr 23.

³² Sprawy nr 1 – 3, 16 – 23.

³³ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

³⁴ Sprawy nr 8, 10, 14, 17-18, 22.

³⁵ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 555, dalej: „Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r.”.

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 513.

(akta kontroli str. 22)

14. W kontrolowanych latach zagadnienie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych nie było tematem audytu, kontroli wewnętrznych oraz analizy i oceny ryzyka. W latach 2016-2020 (do czerwca) w Urzędzie nie udokumentowano zidentyfikowanych ryzyk związanych ze sprzedażą lokali komunalnych³⁹.

(akta kontroli str. notatka 265, 278-279, 377-378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie dopełnił obowiązku opracowania projektu uchwały Rady Miasta w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie objęcia tym programem analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Stanowiło to naruszenie art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰ w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

(akta kontroli str. 35-65)

Burmistrz wyjaśnił, że nie neguje, że wskazany artykuł nakłada na gminę obowiązek określenia potrzeb oraz planu remontów i modernizacji budynków i lokali w poszczególnych latach. Głównym powodem, dla którego Gmina wprowadziła w § 4 uchwały Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego nr XXXIX/316/21 z dnia 27 października 2021 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2021- 2025 bardzo ogólny zapis dotyczący polityki remontowej bez wyszczególnienia działań w poszczególnych latach są znacznie ograniczone możliwości finansowania aktywności Gminy w tej przestrzeni. Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski dysponuje szacunkowo kwotą 100 tys. zł. rocznie na realizację zadań w zakresie remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych. Śmiało można określić, że jest to kwota wręcz symboliczna, która pozwala pokryć koszty związane z bieżącą naprawą substancji mieszkaniowej. W praktyce zabezpieczona kwota w budżecie przeznaczana jest na finansowanie zadań nagłych i nieprzewidzianych. Wprowadzenie do miejscowego aktu prawnego unormowań precyzyjnie określających zadania remontowe i modernizacyjne w zasobach komunalnych w latach 2021 – 2025, przy tak skromnych zasobach finansowych zabezpieczonych w budżecie stanowiłoby fikcję prawną bez szans na realizację. Realnie kwota zabezpieczona w budżecie na gospodarkę komunalną – mieszkaniową pozwala tylko na pokrycie kosztów nagłych i nieprzewidzianych napraw.

(akta kontroli str. 118-123)

2. W 11 przypadkach⁴¹ na 23 przeanalizowanych od przyszłych nabywców wymagano pokrycia kosztów opracowania operatów szacunkowych. Działanie takie było niezgodne z art. 25 ust. 2 oraz w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy ogn, które stanowią, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w tym lokali mieszkalnych, zapewnia burmistrz. Łącznie z tego tytułu pobrano 4 337,70 zł.

(akta kontroli str. 23-34)

³⁹ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 559.

⁴¹ Sprawy nr 1 – 3, 16 – 23

Burmistrz wyjaśnił, że jedną z podstawowych reguł przy realizacji zadań ustawowych, w tym również w zakresie zbywania nieruchomości lokalowych obejmujących także wstępną fazę polegającą na przygotowaniu operatu jest zasada gospodarności. Wykładania literalna art. 25 ust 2 w związku z art. 23 ust 1 pkt. 2 ustawy ogn nie pozwala w sposób jednoznaczny przyjąć, że niedopuszczalna jest praktyka przenoszenia ciężarów finansowych sporządzenia operatu szacunkowego na osoby wykupujące. Zdaniem gminy brak wyraźnego literalnego zapisu dotyczącego zakazu obciążania kupujących kosztami sporządzenia operatów mógł uzasadniać praktykę przenoszenia tych kosztów na kupujących. Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski kierując się wyżej przywołaną zasadą gospodarności oraz dążąc do maksymalizacji zysków z tytułu sprzedaży nieruchomości lokalowych, redukowała koszty związane z przygotowaniem dokumentacji określającej wartość przedmiotu sprzedaży.

(akta kontroli str. 118-123)

NIK zauważa, że przepisy ustawy ogn 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 sądowe⁴² jak i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów⁴³ oraz orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych⁴⁴.

3. Wśród 23 zbadanych spraw dotyczących sprzedaży lokalu gminnego w trybie bezprzetargowym, w 17 przypadkach⁴⁵ określenie wartości lokalu nastąpiło przed wydaniem zaświadczenia o odrębnej własności lokalu⁴⁶. Jest to niezgodne z § 32 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r., w którym wskazano, że określenie wartości lokalu, o którym mowa w ust. 1⁴⁷, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴⁸.

(akta kontroli str. 23-34)

Burmistrz wyjaśnił, że zlecano sporządzanie operatów szacunkowych określających wartość lokali mieszkalnych wraz z projektem wyodrębnienia lokalu mieszkalnego – inwentaryzacją. Projekt wyodrębnienia lokalu mieszkalnego jest niezbędny do przedłożenia w Starostwie Powiatowym, celem uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu. Taka praktyka funkcjonowała w Urzędzie od wielu lat

⁴² 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 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. Akt II SA/Po 889/12.

⁴³ 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).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Sprawy nr 1 – 7, 9, 11 – 13, 15 – 16, 19 – 21 i 23.

⁴⁶ W pozostałych sześciu sprawach wycenę wartości lokalu zlecono po uzyskaniu zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielności lokalu mieszkalnego.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048, dalej: „ustawa o własności lokali”.

i wpływała na szybsze załatwienie sprawy, a także znacząco ograniczała wydatki związane z inwentaryzacją budynków komunalnych.

(akta kontroli str. 118-123)

NIK zauważa, że takie postępowanie budzi uzasadnione wątpliwości. Istnieje ryzyko, że lokal nie będzie spełniał warunków samodzielności, co skutkowałoby brakiem możliwości sprzedaży tego lokalu. W takim przypadku gmina poniosłaby także nieuzasadnione koszty związane z opracowaniem operatu szacunkowego.

4. W trzech⁴⁹ badanych sprawach, na stronie internetowej Urzędu nie umieszczono wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy ogn.

(akta kontroli str. 23-34)

Burmistrz wyjaśnił, że powodem braku publikacji w 2018 roku trzech wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej było przeoczenie pracownika odpowiedzialnego w tym czasie za publikację, tj. informatyka. Tego typu uchybienie zostały zauważone wcześniej i w chwili obecnej osobą odpowiedzialną za publikację jest Inspektor Wydziału Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska,.

(akta kontroli str. 118-123)

5. W 2017 r. i 2018 r. zawarto trzy umowy najmu z naruszeniem uchwały Nr XXVII/219/13 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 26 marca 2013 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

W dwóch przypadkach przepisano umowę na inną osobę (krewnego lub powinowatego pierwotnego najemcy), mimo, że uchwała nie przewidywała takiej możliwości⁵⁰, w dwóch przypadkach złamano zasadę pierwszeństwa⁵¹, we wszystkich przypadkach nie złożono wniosku o przydział lokalu, w związku z tym nie mógł być on przedmiotem prac Komisji d/s mieszkaniowych i nie sporządzono odrębnej listy osób zakwalifikowanych do najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego. W żadnej z tych spraw najemcy nie wpłacili kaucji zabezpieczającej.

(akta kontroli str. 23-34, 131-181)

Burmistrz wyjaśnił, że nie posiada wiedzy czym kierował się poprzednik wydając takie decyzje.

(akta kontroli str. 129-130)

6. W 23 sprawach sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym, najemców tych lokali nie informowano o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, co narusza art. 34 ust. 4 w zw., z ust. 1 pkt 3 ustawy ogn. Zgodnie z przywołanym przepisem najemcom lokali mieszkalnych, w przypadku najmu na czas nieoznaczony, doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴⁹ Sprawy nr 12, 14 i 15.

⁵⁰ Sprawy nr 9 i 13.

⁵¹ Sprawy nr 8 i 13.

Burmistrz wyjaśnił, że wnioski o sprzedaż lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy złożyli sami najemcy. Uznano, iż bezzasadnym jest zawiadamianie na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych lokali pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu, gdyż stosowne wnioski już wpłynęły. Ewentualne uchybienie terminu przewidzianego w ustawie ogn nie miało żadnego znaczenia dla ww. transakcji.

(akta kontroli str. 23-34, 118-123)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup, w przypadku braku zawiadomienia na piśmie o którym mowa w art. 34 ust. 4 u.g.n. nie stanowi wystarczającej podstawy do powstania pierwszeństwa i jest prawnie bezskuteczne.⁵² Ponadto do chwili sporządzenia wykazu nieruchomości pozostają poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie, które nie mogą domagać się ich sprzedaży w drodze bezprzetargowej, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela.⁵³

7. Jako nierzetelne należy uznać nieidentyfikowanie w latach 2016-2020 (do czerwca) w Urzędzie ryzyk związanych ze sprzedażą lokali z zasobu gminy oraz brak formalnego udokumentowania zidentyfikowania tych ryzyk w okresie od czerwca 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych.

Burmistrz wyjaśnił, że funkcje przejął 30 kwietnia 2020 r. i nie jest w stanie szczegółowo wyjaśnić motywów działań lub zaniechań w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem przed tą datą. Po zapoznaniu się z wnioskami i zaleceniami Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w wystąpieniach pokontrolnych z 19 czerwca 2019 r. i następnie z 11 grudnia 2020 r. zidentyfikował obszar działalności Urzędu, który wymaga czynności naprawczych i koncepcyjnych, mających na celu usprawnienie pracy Wydziału Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska oraz wyeliminowanie nieprawidłowych zachowań. Na zasadzie analogii w oparciu o ww. dwa dokumenty zdiagnozowano potencjalne ryzyka działań nielegalnych w obszarze sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Od czerwca 2020 r. przystąpiono do prac koncepcyjnych zmierzających do zmiany przepisów regulujących zasady sprzedaży substancji mieszkaniowej. Brak jest jednak dokumentów urzędowych, w których zidentyfikowano ryzyko związane ze sprzedażą lokali komunalnych. Aktualnie trwają prace koncepcyjne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem w oparciu o zidentyfikowane nieprawidłowości ujawnione w wystąpieniach pokontrolnych.

(akta kontroli str. 375-378)

NIK zauważa, że stosownie do pkt 3 Komunikatu nr 6, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Ponadto ryzyka zidentyfikowane od czerwca 2020 r. nie zostały utrwalone w postaci dokumentu, a zgodnie z pkt 3.6. „Wyniki identyfikacji ryzyk” w wyniku prowadzonej identyfikacji ryzyk otrzymuje się listę ryzyk odnoszących się do sformułowanych celów, określającą przyczyny i skutki ich wystąpienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakres uprawnień i odpowiedzialności dwóch jego wydziałów umożliwiły realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych,

⁵² I SA/Wa 1102/12 - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2012 r.

⁵³ II SA/Gd 125/08 - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 czerwca 2008 r.

pisemnych procedur w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz sprzedaży lokali z tego zasobu, a zasady w tym zakresie zostały ujęte w stosownych uchwałach RM Aleksandrowa Kujawskiego. W okresie objętym kontrolą gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych. Zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych. Przy sprzedaży lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego w trybie bezprzetargowym każdorazowo udzielano bonifikaty w wysokości wynikającej z uchwały RM, a wartość lokalu była określana na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez licencjonowanego rzeczoznawcę. Jako nieprawidłowe Izba uznaje obciążenie 11 kupujących kosztami sporządzenia operatu oraz trzy przypadki braku umieszczenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej Urzędu. Ponadto w trzech sprawach umowę najmu zawarto z naruszeniem uchwały Nr XXVII/219/13 RM Aleksandrowa Kujawskiego, a w 17 przypadkach określenie wartości lokalu nastąpiło przed wydaniem zaświadczenia o odrębnej własności lokalu. Zdaniem Izby na powyższe nieprawidłowości wpływ miał brak zidentyfikowania ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych. To zagadnienie nie było także przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu.

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

Opis stanu faktycznego

1. Obowiązki w zakresie monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą powierzono inspektorowi Wydziału Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu. Monitoring wykonywano w ramach prowadzenia spraw związanych ze sprzedażą nieruchomości stanowiących własność Gminy.

(akta kontroli str. 5, 6, 18, 267, 272, 276)

Do Urzędu wpływały dokumenty zawierające informacje o wtórnym obrocie lokalami mieszkalnymi:

- zawiadomienia o zmianie w ewidencji gruntów przesyłane przez Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim⁵⁴;
- informacje w sprawie podatku od nieruchomości składane przez podatników.

Dokumenty przekazywano do Wydziału Finansowego Urzędu, który zajmował się sprawami związanymi z podatkami i opłatami lokalnymi.

Inspektor zajmujący się monitoringiem wyjaśnił m.in., że zasięgał od pracowników Wydziału Finansowego informacji dotyczących zmian ewidencyjnych w zakresie właścicieli nieruchomości przekazywanych przez Starostwo Powiatowe.

(akta kontroli str. 276, 277, 278, 280-285, 293-295, 314-323, 336-342)

W Urzędzie prowadzono rejestr „Wykup lokali komunalnych”⁵⁵, w którym zawarto informacje dotyczące m.in.: danych nabywcy, adresu i oznaczenia działki w ewidencji gruntów, wartości lokalu, ceny sprzedaży po zastosowaniu bonifikaty, daty sprzedaży. W przypadku zidentyfikowania obrotu wtórnego w rejestrze zamieszczano dane nabywcy lokalu.

⁵⁴ Dalej: „Starostwo Powiatowe”.

⁵⁵ Dalej: „Rejestr”.

Wykazane w rejestrze dane za lata 2016-2021 dotyczące sprzedaży 21 z 23 lokali mieszkalnych były zgodne z wynikającymi z aktów notarialnych. W dwóch przypadkach dane były niezgodne i wynikało to z podania błędnych wartości w aktach notarialnych.

(akta kontroli str. 88-96, 269, 274, 275, 278, 286-292, 303-310, 348-355)

W latach 2016-2021 doszło do wtórnego zbycia dziewięciu⁵⁶ lokali mieszkalnych przed upływem pięciu lat od ich sprzedaży z bonifikatą. W siedmiu przypadkach Urząd dysponował aktami notarialnymi potwierdzającymi zbycie:

- pięciu lokali w drodze darowizny ekspektatywy odrębnej własności lokalu na rzecz osób bliskich, co zostało potwierdzone w aktach notarialnych dotyczących pierwotnej sprzedaży, tj. sprzedaż lokalu przez Gminę i darowizny były potwierdzane jednym aktem notarialnym;
- jednego lokalu, który na podstawie umowy o dożywocie zbyto na rzecz wnuka;
- jednego lokalu, który na podstawie umowy o dożywocie zbyto na rzecz osoby obcej.

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2016-2021 do Urzędu notariusz przekazał jeden akt notarialny z 21 października 2019 r. dotyczący wtórnego zbycia na podstawie umowy dożywocia lokalu mieszkalnego, sprzedanego uprzednio przez Gminę z bonifikatą.

W umowach sprzedaży zawartych w formie aktu notarialnych zamieszczono informacje o wynikającym z art. 68 ust. 2 ustawa o obowiązkowym zwrocie bonifikaty w przypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystania jej na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem pięciu lat. W umowach sprzedaży nieruchomości nie sformułowano wymogów w zakresie obowiązku informowania Gminy o dalszym zbyciu lokalu mieszkalnego lub zmianie celu jego wykorzystania⁵⁷.

(akta kontroli str. 88-96, 267, 272, 278-285, 296-302, 288-292, 305-310, 350-366)

2. W latach 2012-2016 Gmina sprzedała 26 lokali mieszkalnych z bonifikatą. Nabywcy zbyli 12 lokali, w tym:

- a) sześć po upływie pięciu lat od dnia nabycia od Gminy,
- b) cztery na rzecz osoby bliskiej;
- c) w jednym przypadku środki uzyskane ze sprzedaży wykorzystano zostały w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu;
- d) jeden na rzecz osoby obcej.

Ponadto jeden ze sprzedanych lokali został odziedziczony.

Jeden lokal nabyty uprzednio przez osobę bliską na podstawie umowy dożywocia został zbyty po upływie 5 lat od pierwotnego nabycia.

W Urzędzie nie zidentyfikowano dwóch przypadków wtórnego zbycia lokali, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁶ Dotyczy lokali mieszkalnych sprzedanych w latach 2012-2021.

⁵⁷ Urząd nie był zobowiązany do zamieszczania w umowach takich wymogów.

W latach 2017-2021 Gmina sprzedała 20 lokali z bonifikatą. Nabywcy zbyli siedem lokali, wszystkie na rzecz osób bliskich. Zidentyfikowano wszystkie przypadki obrotu tymi lokalami. Ponadto jeden z lokali został odziedziczony.

(akta kontroli str. 88-96, 278-285, 303-347, 368-373)

3. Odnośnie identyfikowania w okresie objętym kontrolą ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi Burmistrz wyjaśnił m.in., że począwszy od czerwca 2020 r. dokonywano identyfikacji ryzyka związanego z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi. Nie skutkowało ona zidentyfikowaniem konkretnego ryzyka. Realizowana była w ramach praktyki na krzyżujących się stanowiskach pracy w zakresie ewidencjonowania obrotu nieruchomościami.

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie identyfikacji ryzyk przed czerwcem 2020 r. oraz ich dokumentowania, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą powyższe zagadnienia nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu.

(akta kontroli str. 265, 268, 269, 274, 279, 375, 376, 378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie wprowadzono rzetelnego monitoringu pozwalającego na wykrycie wszystkich przypadków wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez Gminę z bonifikatą.

Dotyczyło to nieustalenia, że:

- a) osoby, która nabyła od Gminy lokal 16 kwietnia 2014 r. zbyła go osobie obcej w dniu 24 czerwca 2015 r. Do Urzędu w dniu 1 lipca 2016 r. wpłynęła „Informacja w sprawie podatku od nieruchomości”, do której załączono akt notarialny sprzedaży lokalu osobie obcej. Akt nie został przekazany pracownikowi Urzędu zajmującemu się sprawami związanymi ze sprzedażą nieruchomości stanowiących własność Gminy i monitoringiem obrotu wtórnego. Wtórna sprzedaż nie została odnotowana w rejestrze. Dopiero kontroler NIK w toku kontroli ustalił, że pierwotni nabywcy środki pozyskane ze sprzedaży przeznaczyli na nabycie kolejnego lokalu mieszkalnego;
- b) osoby, które nabyły od Gminy lokal 22 lipca 2015 r. zbyły własność lokalu na rzecz swojego krewnego w dniu 30 kwietnia 2019 r. W rejestrze odnotowano wyłącznie późniejszą sprzedaż lokalu przez krewnego pierwotnych nabywców.”

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w dniu 1 lipca 2016 r. wpłynęła informacja w sprawie podatku od nieruchomości wraz z dołączonym aktem notarialnym. Zgodnie z załączoną adnotacją pracownika Wydziału Finansowego przedłożony akt notarialny miał być sprostowany przez notariusza, z powodu błędnego określenia udziału związanego z częścią nieruchomości wspólnej. Tym samym nie została naniesiona zmiana właściciela nieruchomości w Starostwie Powiatowym. Wszystkie zmiany właścicieli nieruchomości stanowiących własność Gminy były uzgadniane z Wydziałem Finansowym po uprzednim otrzymaniu zmiany geodezyjnej. Ponadto organ podatkowy powziął informacje o zakupie nieruchomości przez pierwotnych

nabywców innego lokalu mieszkalnego położonego na podstawie zmiany geodezyjnej z 4 września 2015 r. oraz złożonej przez podatnika informacji 4 listopada 2015 r. Wskazał, że w prowadzonym rejestrze nie odnotowano, zbycia własność lokalu na rzecz osoby bliskiej w dniu 30 kwietnia 2019 r. pomimo tego, że fakt ten był wiadomy. Zmiana geodezyjna ze Starostwa Powiatowego dotyczące zbycia lokalu wpłynęła do Urzędu 27 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 88-96, 268, 273, 274, 276, 277, 303-347, 366-367, 376, 378)

NIK wskazuje, że monitoring wtórnego obrotu lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą prowadzony był przez pracownika Wydziału Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska a nie Wydział Finansowy. Samo wpłynięcie dokumentów do Urzędu nie oznacza, że podjęto działania w zakresie monitoringu. O braku rzetelnego monitoringu świadczy brak adnotacji w prowadzonym rejestrze oraz nieustalenie przez pracownika zajmującego się monitoringiem czy osoby, które sprzedały lokal osobie obcej były zobowiązane do zwrotu kwoty bonifikaty.

2. Jako nierzetelne należy uznać nieidentyfikowanie w latach 2016-2020 (do czerwca) ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, co świadczy o nierzetelnym działaniu w tym zakresie ponieważ stosownie do pkt 3 „Identyfikacja ryzyka” załącznika do Komunikatu nr 6 identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań należy dokonać nie rzadziej niż raz w roku. Ponadto formalnie nie udokumentowano zidentyfikowania tych ryzyk w okresie od czerwca 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie był w stanie precyzyjnie wskazać przyczyn nie podejmowania działań w zakresie ustalenia ryzyk przed objęciem przez niego funkcji. Odnośnie braku odpowiedniej dokumentacji wskazał, że nie sporządzono dokumentów potwierdzających zidentyfikowanie konkretnych ryzyk. Materiałem identyfikującym w tym zakresie były wystąpienia pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z 2019 r. i 2020 r.

(akta kontroli str. 268, 269, 274, 375, 376, 378)

Odnośząc się do wyjaśnień Burmistrza, NIK ponownie powołuje się na treść pkt 3 Komunikatu nr 6.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przydzielono zadania dotyczące monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi. Realizowano je jednak w sposób nierzetelny. Nie wykryto dwóch przypadków zbycia lokali mieszkalnych, pomimo wpłynięcia do Urzędu informacji o takim zbyciu. W latach 2016-2020 (do czerwca) nie dokonywano również oceny ryzyka w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą pomimo zawarcia wskazówek do takiego działania w pkt 3 Komunikatu nr 6. Natomiast ryzyka stwierdzone po tym okresie nie zostały udokumentowane pomimo zawarcia takiej wskazówki w pkt 3.6. tego komunikatu.

3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań.

Opis stanu faktycznego

1. Jeden z 46 lokali mieszkalnych sprzedanych przez Gminę z bonifikatą w latach 2012-2021 został zbyty przez nabywcę na rzecz osoby obcej. Burmistrz nie wystąpił o zwrot zwaloryzowanej kwoty bonifikaty, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie występował z żądaniem zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty.

W latach 2016-2021 nie wystąpiły przypadki odstąpienia przez Burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 2c ustawy ogn.

W umowach sprzedaży nieruchomości nie wprowadzono dodatkowych warunków uzasadniających obowiązek zwrotu zwaloryzowanej równowartości udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 268, 273, 279, 286-302, 366-370)

2. W okresie objętym kontrolą nie występowało na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy ogn z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Nie wystąpiły również należności i zaległości powstałe z tytułu żądania takiego zwrotu przed 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 268, 273, 279, 373, 374)

3. Odnośnie identyfikowania w okresie objętym kontrolą ryzyk związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem Burmistrz powołał się na te same okoliczności, co w przypadku pierwszego i drugiego obszaru niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą powyższe zagadnienia nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu.

(akta kontroli str. 265, 269, 274, 279, 376, 378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wystąpiono z żądaniem zwrotu kwoty 34 632,79 zł równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w związku ze zbyciem nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat od jego sprzedaży przez Gminę z bonifikatą czym naruszono art. 68 ust. 2 ustawa ogn. Dotyczyło to wtórnego zbycia lokalu mieszkalnego, po trzech latach od sprzedaży przez Gminę z bonifikatą przy braku zaistnienia przesłanek wyłączających konieczność zwrotu.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie żądano zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji z uwagi na dyspozycje art. 68 ust 2a pkt 1 ustawa ogn w zw. art. 4 pkt 13 ustawa ogn. Gmina przyjęła, że nabywca był osobą bliską w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawa ogn. Wskazał, że „osobą pozostająca we wspólnym pożyciu” określa się osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której pomiędzy nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Pomiedzy stronami umowy istniała taka relacja, o czym świadczył fakt, że nabywca zobowiązał się zapewnić zbywcy i jej bratu dożywotnio w przedmiotowym lokalu mieszkalnym, mieszkanie w zakresie niezbędnym dla ich potrzeb oraz zapewnić dożywotnie utrzymanie, dostarczanie żywienia, ubrania światła, opału, a także pomoc i pielęgnowanie w chorobie oraz sprawienie im własnym kosztem i staraniem pogrzebów odpowiadających zwyczajom miejscowym.

(akta kontroli str. 88-96, 267, 270-273, 286-302, 366, 367)

NIK w odniesieniu do wyjaśnień wskazuje, że relacje pomiędzy stronami ww. umowy dożywocia nie spełniają wymogów, o których mowa w art. 4 pkt. 13 ustawy ogn. Przez wspólne pożycie należy rozumieć pozostawanie w takich relacjach jak małżonkowie.

Nie może być ono interpretowane w taki sposób, że obejmuje każdą osobę pozostającą z najemcą we wspólnocie domowej, duchowej i gospodarczej⁵⁸.

2. Jako nierzetelne należy uznać nieidentyfikowanie w latach 2016-2020 (do czerwca) ryzyk związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie był w stanie precyzyjnie wskazać przyczyn nie podejmowania działań w zakresie ustalenia ryzyk przed objęciem przez niego funkcji Burmistrza.

(akta kontroli str. 269, 274 376, 378)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie stwierdzono niewystąpienie z żądaniem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji z tytułu sprzedaży przez nabywcę nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia jej nabycia, czym naruszono dyspozycje art. 68 ust. 2 ustawa ogn. W kontrolowanym okresie NIK stwierdził jednak tylko jeden taki przypadek na 46 sprzedaży. Ponadto jako nierzetelne uznano niedokonywanie oceny ryzyka w badanym zakresie.

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 | NIK nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie projektu uchwały dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obejmującego analizę potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, w podziale na kolejne lata obowiązywania uchwały.2. Zaniechanie obciążania przyszłych nabywców lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego kosztami sporządzenia operatu szacunkowego.3. Określanie wartości lokalu po uzyskaniu zaświadczenia o odrębnej własności lokalu.4. Publikowanie na stronie internetowej Urzędu wszystkich wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia.5. Zawieranie umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miejskiej.6. Każdorazowe informowanie najemców o zamiarze sprzedaży lokalu, który wynajmują.7. Prowadzenie systematycznego monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez Gminę z bonifikatą.8. Dokumentowanie zidentyfikowanych ryzyk.9. Podejmowanie działań zmierzających do uzyskania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, w przypadkach zaistnienia przesłanek do jej zwrotu. |

⁵⁸ E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 4.

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
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, 15 czerwca 2022 r.

Kontrolerzy
(-) Artur Gackowski
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor

z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor