



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.004.02.2022

Mariusz Piątkowski
Burmistrz Miasta Golubia-Dobrzynia
Plac 1000-lecia 25
87-400 Golub-Dobrzyń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/051 Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Golubiu-Dobrzyniu, Plac 1000-lecia 25, 87-400 Golub-Dobrzyń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Piątkowski, Burmistrz Miasta Golub-Dobrzyń wybrany 21 października 2018 r. ² , poprzednio 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/44/2022 z 2 marca 2022 r.2. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/45/2022 z 2 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Czynności kontrolne zakończono 6 kwietnia 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Miasto Golub-Dobrzyń⁶ prawidłowo ustaliła wysokość bonifikaty sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym⁷. Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym oraz wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego, składały osoby do tego uprawnione. Prowadzony monitoring wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, umożliwiał ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

Działaniami nieprawidłowymi było :

- nieopracowanie projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na okres przed 2021 r.;
- zlecenie wyceny lokali mieszkalnych, we wszystkich badanych sprawach, przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, co odbiegało od procedury ustalonej przepisami prawa;
- sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w sześciu przypadkach, niezawierającego wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego;
- niepowiadomienie, we wszystkich badanych sprawach, dotychczasowych najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w jej nabyciu;
- nieprawidłowe ustalenie ceny sprzedaży dwóch lokali.

Izba jako nieprawidłowe oceniła również ujęcie dopiero po 5 latach w ewidencji księgowo-rachunkowej zdarzenia gospodarczego polegającego na sprzedaży lokalu mieszkalnego. Nieprawidłowość ta skutkowała nierzetelnym obrazem aktywów Miasta i wykazywaniem nierzetelnych danych w rocznym sprawozdaniu statystycznym dotyczącym środków trwałych w latach 2017-2021.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu dnia 1 marca 2021 r. wyodrębniono¹⁰ Wydział Komunalny, do którego zadań należało m.in.:

- prowadzenie postępowań w sprawie przygotowania projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, monitorowanie i nadzorowanie jego realizacji oraz zgłaszanie propozycji jego aktualizacji i przygotowanie projektów zmian w tym zakresie;

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

⁶ Dalej: „Miasto”.

⁷ Badaniu poddano 30 spraw dotyczących zbywania komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm., dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

⁹ 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.

¹⁰ Zarządzeniem Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzyńa nr 16/2021 z 26 lutego 2021 r.

- prowadzenie postępowań w sprawie bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą ich dotychczasowym najemcą;
- prowadzenie spraw z zakresu wyceny tych lokali;
- monitorowanie obrotu lokalami mieszkalnymi (w tym dokumentowanie tych czynności) objętymi bonifikatą w okresie pięciu lat od dnia ich sprzedaży – pod kątem wywiązywania się nabywców z warunków bonifikaty;
- w przypadku naruszenia warunków bonifikaty, podejmowanie działań w celu zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji.

Poprzednio, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹¹ wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia 45/2016 z 29 kwietnia 2016 r. zadania Wydziału Komunalnego realizował Wydział Gospodarki Komunalnej¹². W badanym okresie, zakres zadań związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, a realizowanych przez WGK, a następnie Wydział Komunalny - nie uległ zasadniczym zmianom.

(akta kontroli str. 25-68)

Zatrudnienie w Urzędzie w zakresie realizacji zadań ze sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych przedstawiało się następująco:

- trzech pracowników według stanu na 1 stycznia lat 2016-2017 i 2020-2022;
- dwóch pracowników według stanu na 1 stycznia lat 2018-2019.

Pracownicy wykonujący powyższe zadania posiadali następujące wykształcenie: wyższe¹³ (cztery osoby), policealne - technik geodeta (jedna osoba).

Pracownicy wykonujący pracę w Wydziale Komunalnym na 1 stycznia 2022 r. (trzy osoby) posiadali wykształcenie wyższe i doświadczenie zawodowe na stanowisku związanym z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym od co najmniej roku (dwa i pół roku; niespełna siedem i 19 lat). Jeden z pracowników obył dwa szkolenia z zakresu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁴. Kierownik Wydziału Komunalnego ukończył studia podyplomowe z zarządzania i pośrednictwa w handlu nieruchomościami oraz uzyskał licencję zarządcy nieruchomości.

Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu pracownikom Wydziału Komunalnego ustalono zakres obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności.

(akta kontroli str. 69-103, 340-341, 345-346)

1.2. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur lub praktyk postępowania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz sprzedaży lokali z tego zasobu.

Burmistrz podał, że procedura sprzedaży lokali była prowadzona na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz uchwały nr XXXIII/193/2017 Rady Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 24 stycznia 2017 roku w sprawie ustalenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych oraz warunków udzielenia bonifikat od ceny lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Golub-Dobrzyń na rzecz najemców. Podał, że przepisy te w stopniu wystarczającym uzupełniają się tworząc swoistą procedurę i w związku z tym nie wprowadzano osobnych regulacji w zakresie zbywania lokali.

¹¹ Wszedł w życie 29 kwietnia 2016 r.

¹² Dalej: „WGK”.

¹³ Na kierunkach: administracja i prawo, administracja i ekonomia, administracja, edukacja przedszkolna i wczesnoszkolna.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 172., dalej: „ustawa o ochronie praw lokatorów”, ustawa weszła w życie 10 lipca 2001 r.

(akta kontroli str. 341, 350)

W Urzędzie prowadzono rejestry, w wersji papierowej oraz w wersji elektronicznej, z danymi o wielkości i stanie technicznym istniejącego zasobu mieszkaniowego Miasta. Prowadzono dwa odrębne rejestry, które były aktualizowane:

- nieruchomości stanowiących własność w 100% Miasta;
- lokali, które stanowią własność Miasta we wspólnotach mieszkaniowych i rejestr lokali użytkowych stanowiących własność Miasta.

Burmistrz podał, że aktualizacja tych rejestrów odbywała się każdorazowo po zmianie ilościowej, tj. po sprzedaży lokalu mieszkalnego lub użytkowego. W wyniku sprzedaży dokonywano korekty tych rejestrów w formie sporządzenia aneksu do umowy o zarządzanie nieruchomościami, który stanowi podstawę do naliczania wynagrodzenia dla zarządcy. Wynagrodzenie to ulegało odpowiedniej zmianie w przypadku zmiany ilościowej rejestrów począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana.

W zakresie potrzeb mieszkaniowych ludności Miasta, Burmistrz podał, że:

- na podstawie uchwały Nr X/28/2011 Rady Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Golub-Dobrzyń tworzone listy przydziałowe dla osób chętnych do zawarcia umowy najmu na lokal komunalny lub socjalny;
- osoby ubiegające się o lokal z mieszkaniowego zasobu Miasta winny złożyć wniosek o zawarcie umowy najmu. Wnioski te są weryfikowane i po kwalifikacji następuje wciągnięcie osoby chętnej na listę oczekujących;
- w latach 2016-2021 ilość osób na listach kształtowała się odpowiednio: 167, 169, 103, 67, 65, 64.

(akta kontroli str. 118-122, 350-351)

1.3. Uchwałą nr XXXVI/176/2020 Rady Miasta Golubia-Dobrzynia z 22 grudnia 2020 r. przyjęto „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Golub-Dobrzyń na lata 2021-2025”¹⁵. Dokument ten zawierał zakres informacji, wymaganych art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W poprzednich latach nie opracowano projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 143-150)

1.4. W Mieście obowiązywały zasady sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców oraz zasady udzielania bonifikat od ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemców.

Zasady te ustalono uchwałą nr IV/13/2010 Rady Miasta Golub-Dobrzyń z 29 grudnia 2010 r.¹⁶, a następnie uchwałą nr XXXIII/193/2017 Rady Miasta Golub-Dobrzyń z 24 stycznia 2017 r.¹⁷

W obowiązujących zasadach sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców wskazano, które lokale zostały wyłączone ze sprzedaży (np. przeznaczone do rozbiórki, wymagające podziału nieruchomości). Lokal mieszkalny mógł być przedmiotem sprzedaży na rzecz dotychczasowego najemcy wówczas, gdy zajmował go na podstawie umowy najmu zawartej na czas

¹⁵ Dalej: „Program”.

¹⁶ Weszła w życie 17 lutego 2011 r. a uchylona 15 lutego 2017 r.

¹⁷ Weszła w życie 15 lutego 2017 r.

nieoznaczony od co najmniej 24 m-cy i nie jest dłużnikiem Miasta z tytułu najmu tego lokalu.

W zasadach udzielania bonifikat od ceny wartości lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy postanowiono:

- w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego w budynku wybudowanym po 1 stycznia 1999 r. bonifikata wynosiła 50% ceny, w poprzednich zasadach – 80%;
- w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego w budynku wybudowanym do 1 stycznia 1999 r. bonifikata wynosiła 80% ceny, w poprzednich zasadach – 90%;
- Burmistrz Miasta zobowiązany jest żądać zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji, jeżeli nabywca lokalu przed upływem 5 lat od dnia nabycia, zbył lokal na rzecz osoby trzeciej lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż jako lokal mieszkalny;
- zabezpieczeniem roszczeń Miasta z tytułu zwrotu bonifikaty było ustanowienie hipoteki na zakupionym lokalu mieszkalnym.

(akta kontroli str. 151-162)

1.5. W okresie objętym kontrolą Miasto sprzedało bezprzetargowo 43 lokale mieszkalne (12 w 2016 r., 17 w 2017 r., sześć w 2018 r., trzy w 2019 r., dwa w 2020 r. i trzy w 2021). Wartość sprzedanych lokali według wycen rzeczoznawców wyniosła 2 897,2 tys. zł. Wpływy ze sprzedaży lokali w poszczególnych latach stanowiły: 83,5 tys. zł w 2016 r.; 141,0 tys. zł w 2017 r.; 85,7 tys. zł w 2018 r.; 33,4 tys. zł w 2019 r.; 37,8 tys. zł w 2020 r.; 20,2 tys. zł w 2021 r. Sprzedaż z bonifikatą 90% zastosowano w stosunku do 27 lokali natomiast 80% do 16. Burmistrz podał, że w przypadku czterech wniosków o wykup lokalu, odmówiono ich sprzedaży ze względu na nieprawidłowości związane z wyliczeniem udziałów we wspólnotach mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 141-142, 342)

1.6. W zakresie prawidłowości zbywania lokali i udzielania bonifikat szczegółowym badaniem objęto 30 spraw¹⁸, dotyczących sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym. Analiza wykazała, m.in. że:

- sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, który zawierał m.in. oznaczenie, opis i powierzchnię nieruchomości oraz przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W sześciu sprawach wykaz nie zawierał wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- nie rozkładano na raty należności z tytułu sprzedaży lokali;
- wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego, składały osoby uprawnione, tj. najemcy, którzy zajmowali lokal na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony, nieprzerwanie od co najmniej 24 miesięcy i nie będące dłużnikiem Miasta. W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki odmowy sprzedaży lokali oraz udzielenia bonifikaty;
- we wszystkich przypadkach nie powiadamiano pisemnie najemców o przeznaczeniu lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokali, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

¹⁸ Wyboru spraw dokonano losowo spośród 43 spraw sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym w latach 2016-2021.

- przedmiotem sprzedaży były lokale, co do których nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości ich nabycia przez Miasto;
- wysokość ustalonych bonifikat była zgodna z określoną w uchwałach Rady Miasta. W dwóch przypadkach, cena sprzedaży lokalu została zaniżona o poniesiony przez mieszkańca, na poczet budowy, wkład własny¹⁹ a następnie zawyżona o koszt zakupu i montażu przez Miasto przepływomierzy ciepłych²⁰, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 252-261)

1.7. Wartość sprzedanych lokali, poddanych ww. badaniu, każdorazowo ustalana była przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego i wyniosła łącznie 2 068,4 tys. zł²¹. Gmina ponosiła pełny koszt wyceny zbywanych lokali. Analiza NIK wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach wycenę zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 251, 253-254)

Burmistrz podał, że:

- pracownicy Urzędu dokonywali weryfikacji operatów, tj. sprawdzali dane w zakresie formy i treści dokumentu ujętych w rozdziale 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²²;
- nie wystąpiły przypadki zgłaszania uwag do wycen.

(akta kontroli str. 343)

1.8. Zmiany stanu środków trwałych, związane ze zbyciem 30 lokali mieszkalnych, które objęto badaniem kontrolnym, zostały uwzględnione w ewidencji księgowej oraz środków trwałych i wartości aktywów. W jednym przypadku środek trwały, tj. lokal mieszkalny, którego sprzedaż miała miejsce w 2017 r. został wyksięgowany dopiero w 2022 r. Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 266-285)

1.9. Analiza NIK wykazała, że zagadnienia związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie były przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach lub wniosków o udzielenie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 261)

1.10. Burmistrz podał, że ryzyko związane ze sprzedażą lokali komunalnych na rzecz najemców jest znikome w związku czym nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie. Nie wprowadzono procedur ze względu na skalę takich sprzedaży przez Miasto. Ponadto wyjaśnił, iż każdy przypadek sprzedaży bezprzetargowej na rzecz dotychczasowego najemcy jest szczegółowo analizowany przez rzeczoznawcę majątkowego wykonującego operat szacunkowy oraz pracowników Wydziału Komunalnego co minimalizuje wystąpienie ryzyk w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 343)

¹⁹ Odpowiednio o kwotę 8 152,2 zł i 8 669,6 zł.

²⁰ Łącznie o 1 797,6 zł.

²¹ Wartość lokali mieszkalnych objętych badaniem kontrolnym.

²² Dz. U. z 2021 r., poz. 555.

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

1. Burmistrz nie przygotował i nie przedłożył Radzie Miasta Golub-Dobrzyń, projektu uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Golubia-Dobrzynia, obowiązującego przed rokiem 2021. Stanowiło to naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z ww. przepisami wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy uchwała rada gminy w drodze uchwały a do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów tych uchwał. Przedmiotowy dokument został opracowany i przyjęty 22 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 143-150)

Burmistrz podał, że:

- we wcześniejszych latach podczas prac nad budżetem składane były zapotrzebowania na zlecenie i opracowanie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Jednakże środki takie nie były uchwalone w budżetach;
- w 2020 r. pracownicy WGK opracowali taki plan samodzielnie.

(akta kontroli str. 336-337, 341-342)

NIK zauważa, że stosownie do art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat, a obowiązek jego przygotowania, a następnie uchwalenia zaistniał od momentu wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów. Zakres informacji w tym 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.

2. We wszystkich badanych sprawach nie powiadamiano pisemnie najemców o przeznaczeniu lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokali, co było niezgodne z art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 252-254)

Burmistrz wyjaśnił, że wykup lokalu przez najemcę wykonywany jest tylko i wyłącznie na wniosek najemcy. W związku z tym nie było konieczności oraz podstaw aby zawiadamiać pisemnie dotychczasowego najemcy. Podał, że skoro wykup lokalu przez najemcę jest inicjowany przez samego najemcę, bezprzedmiotowe jest powiadamianie najemcy o tym, że gmina zamierza sprzedać dla niego lokal którego jest najemcą.

(akta kontroli str. 252, 254, 342)

NIK zauważa, że art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakłada na sprzedającego obowiązek informowania najemców lokalu mieszkalnego o przysługującym im prawie pierwszeństwa. Obowiązek ten powinien być realizowany niezależnie od tego czy najemcy sami wcześniej złożyli wniosek o sprzedaż lokalu.

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 559.

3. W jednym przypadku na 30 badanych, zdarzenie gospodarcze polegające na sprzedaży lokalu mieszkalnego zostało ujęte w ewidencji księgowo-rachunkowej dopiero po 5 latach. 27 lutego 2017 r. zawarto umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu i sprzedaży lokalu mieszkalnego położonego w Golubiu-Dobrzyniu. Wartość lokalu mieszkalnego ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wyniosła 76 700 zł. Zmian w ewidencji księgo-rachunkowej dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. poleceniem księgowania z 22 marca 2022 r. wyksięgowując kwotę 16 416,26 zł (Wn 071, Ma 011).

Nieujęcie w ewidencji księgowej zdarzenia gospodarczego polegającego na sprzedaży składnika majątkowego (lokalu mieszkalnego) było niezgodne z art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. 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, 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.

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie nadzoru nad prowadzeniem rachunkowości zgodnie z obowiązującymi przepisami przydzielone zostały w Regulaminie Organizacyjnym do Skarbnika Miasta²⁵, który pełnił funkcję głównego księgowego budżetu Miasta.

(akta kontroli str. 104-117, 286-335, 356-361)

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że:

- niezwłocznie po uzyskaniu informacji o dokonanej sprzedaży lokalu mieszkalnego i weryfikacji powyższego z istniejącą ewidencją księgową, sporządzony został dokument wewnętrzny PK uwzględniający powyższą sprzedaż;
- dokonano weryfikacji powyższego na podstawie informacji wydziału Urzędu merytorycznie realizującego zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami i z uwagi na powyższe, wskazany dokument PK sporządzony został w dniu 22 marca 2022 r.;
- zmiany w prowadzonej ewidencji księgowej w odniesieniu do powyższego zakresu tematycznego, dokonywane są na podstawie otrzymanego dokumentu sporządzonego przez właściwy merytorycznie wydział Urzędu realizujący zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami;
- stosowne sprawozdania sporządzane były na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 354-355)

NIK zauważa, że powyższy stan skutkował w ewidencji księgowo-rachunkowej nierzetelnym obrazem stanu aktywów Miasta, co też przełożyło się na sprawozdawczość finansową i statystyczną za poszczególne lata 2017-2021.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

²⁵ § 20 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta, wprowadzonego zarządzeniem nr 7/2017 Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 23 stycznia 2017 r., § 20 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta, wprowadzonego zarządzeniem nr 44/2018 Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 27 kwietnia 2018 r. (zmieniony zarządzeniem nr 16/2021 Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 26 lutego 2021 r.). <https://bip.golub-dobrzyn.pl/plik.4405.zarzadzenie-burmistrza-nr-16-pdf.pdf> – dostęp 6 kwietnia 2022 r.

4. We wszystkich 30 analizowanych sprawach wycenę lokali mieszkalnych zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Stanowiło to naruszenie § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²⁶, 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. 251, 253-254)

Burmistrz wyjaśnił, że:

- bazując na swojej wiedzy i znajomości użytkowanych lokali pracownicy mieli pełną informację co do stanu technicznego lokali, dlatego też w pierwszej kolejności występowano o wycenę i po pozytywnej akceptacji ceny przez nabywcę występowano o samodzielność lokalu;
- rzeczoznawca, który wyceniał lokal, nigdy nie zgłosił zastrzeżeń co do tego iż lokal może uzyskać samodzielność;
- każdorazowo aktualne zaświadczenie o samodzielności lokalu było jednym z dokumentów które były przekazywane do notariusza w celu sporządzenia aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 348, 351-352)

W ocenie NIK zlecenie wyceny lokalu przed uzyskaniem potwierdzenia w formie zaświadczenia od właściwego organu, że spełnia on wymóg samodzielnego lokalu mieszkalnego może skutkować poniesieniem zbędnych kosztów wyceny w sytuacji, gdy nie będzie on mógł być przedmiotem sprzedaży.

5. W sześciu sprawach, spośród 30 objętych badaniem, wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia nie zawierał wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. przepisem w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie określa się odpowiednio m.in. wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Kontrola wykazała, że w sześciu przypadkach ustalono opłatę roczną za wieczyste użytkowanie ułamkowej części działki gruntu, na którym znajdował się lokal przewidziany do sprzedaży, natomiast wykaz nie zawierał tych informacji.

(akta kontroli str. 253-261)

Burmistrz wyjaśnił, że:

- brak takiego zapisu w wykazach był omyłką pisarską;
- informacja taka zawarta była w kolejnych pismach i aktach,
- opłata roczna za użytkowanie wieczyste ułamkowej części działki była naliczana we wszystkich sześciu przypadkach.

(akta kontroli str. 347, 351)

6. W przypadku dwóch lokali nieprawidłowo ustalono cenę ich sprzedaży po zastosowaniu bonifikaty 80%. W obu sprawach wartość lokalu została pomniejszona o poniesiony przez mieszkańca, na poczet budowy, wkład własny²⁷, a następnie zwiększona o koszt zakupu i montażu²⁸ ciepłomierza przez Urząd.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

²⁷ Łącznie o 16,8 tys. zł.

²⁸ Łącznie o 1,8 tys. zł.

W wyniku powyższych działań cena sprzedaży lokali była niższa o 7,2 tys. zł i o 7,8 tys. zł i w konsekwencji podwyższało to de facto wysokość udzielanej bonifikaty do 87,6% i 87,7%.

(akta kontroli str. 168-250, 265)

W powyższym zakresie Burmistrz podał, że:

- zastosowanie wyżej wymienionych potrąceń było skutkiem wcześniej zawartych uzgodnień z najemcami lokali i takie rozliczenie było czytelne i w sposób jednoznaczny wskazywało rozliczenie pomiędzy stronami;
- w przyszłości, przy sprzedaży lokalu rozliczenie będzie występowało w dwóch odrębnych stosunkach obligacyjnych.

(akta kontroli str. 348, 352-353)

NIK zauważa, że zagadnienie sprzedaży lokalu mieszkalnego oraz uwzględnienie roszczenia o zwrot nakładów to dwa odrębne stosunki obligacyjne. Nie ma zatem podstaw, aby łączyć ze sobą rozliczenia z nich wynikające. Regulacja art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje jedynie na obowiązek dokonania kompensaty rozliczeń z tytułu nakładów poniesionych na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu, w przeciwieństwie do innych roszczeń, których rozliczenie uzależnione być powinno od wystąpienia przez najemcę ze stosownym żądaniem. W wymienionych dwóch sprawach wniesiony przez lokatorów udział w kosztach budowy budynku mieszkalnego w 2000 r. w kwocie 10 tys. zł dotyczył standardowych prac wykończeniowych.

Z kolei poniesione przez Urząd nakłady na zakup i montaż ciepłomierza zawierały się w wartości sprzedawanych lokali mieszkalnych, gdyż ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wartość obejmowała stan po dokonaniu nakładów (nakłady poniesiono w 2006 r. a wyceny dokonano w 2017 r.). W badanej sprawie rzeczoznawca majątkowy ustalając wartość lokalu mieszkalnego z zastosowaniem podejścia porównawczego uwzględnił, stosownie do art. 153 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ceny lokali podobnych korygując je ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne do wycenianej. Jedną z tych cech rynkowych był stan techniczny budynku, któremu przypisano w badanej sprawie wagę 25%. W konsekwencji takiego podejścia nabywca lokalu pokrywał koszty tego samego wydatku dwukrotnie, tj. bezpośrednio pokrywając konkretne koszty oraz płacąc cenę za nabywany lokal.

(akta kontroli str. 171-172, 184-185, 207, 235)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym zakresie prawidłowo ustalano wysokość bonifikaty sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. Jako nieprawidłowe NIK uznała m.in.: nieopracowanie na okres przed 2021 r. projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, zlecenie wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia niezawierającego wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego (w sześciu sprawach), niepowiadomienie dotychczasowych najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w jej nabyciu. W jednym przypadku zdarzenie gospodarcze polegające na sprzedaży lokalu mieszkalnego dopiero po pięciu latach zostało ujęte w ewidencji księgowo-rachunkowej, co skutkowało nierzetelnym obrazem aktywów Miasta i wykazywaniem nierzetelnych danych w rocznym sprawozdaniu statystycznym dotyczącym środków trwałych.

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniem nr 1/2014 Burmistrza z 2 stycznia 2014 r. ustalono procedurę²⁹ postępowania przy przeprowadzaniu bieżącego monitoringu wtórnej sprzedaży lokali mieszkalnych wykupionych z zasobu mieszkaniowego Miasta przez ich najemców z zastosowaniem bonifikaty³⁰.

W Procedurach monitoringu podano m.in., że:

- pracownik Wydziału Komunalnego prowadzi wykaz gminnych lokali mieszkalnych, sprzedanych na rzecz ich najemców, aktualizując go w odstępach co sześć miesięcy;
- wykaz zawiera imię i nazwisko nabywcy, adres lokalu, numer KW, datę nabycia, kwotę bonifikaty, termin upływu pięciu lat 5 od nabycia lokalu, datę wtórnego, dane nabywcy, stopień pokrewieństwa, datę weryfikacji wykazu oraz uwagi;
- weryfikacja wykazu przeprowadzana jest przy współpracy z pracownikiem ds. wymiaru podatków Wydziału Finansowego Urzędu oraz przy wykorzystaniu danych z programu Kataster OnLine w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych.

W przypadku zaistnienia przesłanek uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty Procedury monitoringu ustaliły szczegółowe postępowanie, które zobrazowano także w schemacie graficznym.

Nadzór nad prawidłowością realizacji Procedur monitoringu sprawował Kierownik Wydziału Komunalnego.

Zadania z zakresu monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą przypisano pracownikowi Wydziału Komunalnego i pracownikowi Wydziału Finansowego.

(akta kontroli str. 163-167, 337, 343)

Badaniem kontrolnym objęto wszystkie pierwotne sprzedaże lokali mieszkalnych³¹ z bonifikatą, które miały miejsce w latach 2012-2016 w trybie bezprzetargowym³² (łącznie 30 spraw).

Ustalono, że:

- dokumenty dotyczące wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi, które wpłynęły do Urzędu, zostały skierowane do pracowników Wydziału Komunalnego zajmujących się monitorowaniem tego obrotu;
- w Urzędzie prowadzono rejestr lokali sprzedanych z bonifikatą, w którym zawarto dane wymagane wewnętrzną Procedurą monitoringu,
- w Urzędzie posiadano wypisy z aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, dokonanych w ciągu pięciu lat od nabycia lokalu;
- w umowach sprzedaży nieruchomości nie formułowano wymogów w zakresie obowiązku informowania gminy o ich dalszym zbyciu lub zmianie celu ich wykorzystywania (np. w związku z rozpoczęciem prowadzenie w lokalu działalności gospodarczej);

²⁹ Dalej: „Procedura monitoringu”.

³⁰ Zarządzenie weszło w życie 2 stycznia 2014 r.

³¹ 2012 r. - sześć, 2013 r. - trzy, 2014 r. - pięć, 2015 r. - cztery, 2016 r. - 12.

³² Na zasadach określonych ustawą o gospodarce nieruchomościami.

- zastrzeżenia zwrotu udzielonej bonifikaty w przypadkach, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zamieszczono w umowie sprzedaży lokalu mieszkalnego.

Dodatkowo w umowach ustanowienia odrębnej własności lokali i sprzedaży, sporządzonych w formie aktu notarialnego, dokonanych na podstawie zasad przyjętych uchwałą nr XXXIII/193/2017 Rady Miasta Golub-Dobrzyń z 24 stycznia 2017 r. w celu zabezpieczenia roszczeń z tytułu zwrotu na rzecz Miasta udzielonej bonifikaty - ustanowiono na odrębnej własności lokalu mieszkalnego hipotekę umowną. W badanym zakresie kwota hipoteki nie przekraczała udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 262-263)

2.2. Na podstawie sprzedanych lokali mieszkalnych nabytych przez najemców w latach 2012-2016 stwierdzono, że do 15 marca 2022 r. w okresie tym wystąpiło osiem przypadków sprzedaży na rynku wtórnym przed upływem pięciu lat od nabycia³³, tj.:

- w sześciu przypadkach dokonano zbycia lokalu mieszkalnego na rzecz osoby bliskiej;
- w dwóch przypadkach dokonano sprzedaży lokalu z jednoczesnym wykorzystaniem w ciągu 12 miesięcy środków uzyskanych z jego sprzedaży na nabycie innego lokalu mieszkalnego.

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

(akta kontroli str. 123, 262)

2.3. W zakresie identyfikowania ryzyka związanego z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, Burmistrz podał, że:

- w związku z tym została wprowadzona stosowna w tym zakresie procedura, która ma minimalizować ryzyko. Procedura ta została wprowadzona poprzez zarządzenie nr 1/2014 Burmistrza Miasta z dnia 2 stycznia 2014 r. „w sprawie ustalenia procedury postępowania przy przeprowadzaniu bieżącego monitoringu wtórnej sprzedaży lokali mieszkalnych wykupionych z zasobu mieszkaniowego Gminy Miasta Golub-Dobrzyń przez ich najemców z zastosowaniem bonifikaty”;
- od momentu wprowadzenia ww. procedury nie zostały wykryte uchybienia w tym zakresie. W związku z tym uznaje się że są to działania skuteczne.

(akta kontroli str. 337, 344)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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.

³³ Ponadto w dwóch przypadkach dokonano sprzedaży po upływie 5 lat od nabycia lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym.

OBSZAR

3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem 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. 262-263)

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. Zlecenie wyceny lokali mieszkalnych po uzyskaniu zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego.
2. Pisemne powiadamianie najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w jej nabyciu.
3. Prawidłowe ustalanie ceny sprzedaży lokali mieszkalnych.

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, 10 maja 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
(-) Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki