



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-003-03/2014
P/14/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/097 – Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2014 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90193 z dnia 8 maja 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Końskich, ul. Partyzantów 1, 26-200 Końskie (dalej: Urząd lub UMiG).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Cichocki, Burmistrz Miasta i Gminy Końskie. [Dowód: akta kontroli str. 3]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z udzieleniem bonifikaty na rzecz ich najemców oraz pozytywnie realizację obowiązku żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- wyznaczenie w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników zadań związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych i monitorowaniem wtórnego obrotu tymi lokalami;
- przestrzeganie ustalonych zasad sprzedaży lokali mieszkalnych określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Końskich² i w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³;
- prowadzenie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą w sposób zapewniający ujawnienie wszystkich przypadków uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty;
- podejmowanie odpowiednich działań w celu wyegzekwowania obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zobowiązaniu kupujących w latach 2011-2012 do poniesienia kosztów sporządzenia operatów szacunkowych na etapie składania przez nich wniosków o nabycie nieruchomości lokalowych w drodze bezprzetargowej.

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

² Uchwały nr: XLIII/302/2009 z dnia 24 września 2009 r., LIV/385/2010 z dnia 30 marca 2010 r., VI/61/2011 z dnia 19 maja 2011 r., XXVI/273/2013 z dnia 28 marca 2013 r.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uregulowania prawne i organizacyjne dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2003-2012 (do 14 maja 2012 r.) zadania związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych przypisane zostały Wydziałowi Rolnictwa i Gospodarki Gruntami Urzędu. Natomiast od 15 maja 2012 r. ww. zadania przypisane są Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Lokalami.

Z regulaminów organizacyjnych Urzędu (wprowadzonych zarządzeniami Burmistrza Miasta i Gminy Końskie nr 79/2012 z 2 maja 2012 r. oraz 226/2013 z 30 sierpnia 2013 r.) wynika, że zakres zadań przypisanych Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Lokalami obejmuje m.in. przygotowanie dokumentacji do sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z udziałem w części wspólnej budynku i sprzedażą lub oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu, jak również przygotowanie dokumentów stanowiących podstawę do żądania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, w przypadku zbycia lub nieodpowiedniego wykorzystania lokalu mieszkalnego przez jego nabywcę. [Dowód: akta kontroli str. 4, 7, 13, 21]

1.2. W latach 2008-2010 (do 13 stycznia 2010 r.) zadania dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy z jednoczesnym określeniem udziału we współwłasności lub współużytkowaniu wieczystym przypisane były podinspektorowi w Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Gruntami Urzędu. W okresie od 14 stycznia 2010 r. do 2 września 2013 r. powyższe zadania realizowało dwóch pracowników ww. Wydziału. Od 3 września 2013 r. zadania w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych wykonuje Anna Muszyńska w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Lokalami (dalej Wydział GNL). Nadzór nad realizacją powyższych zadań sprawuje Naczelnik Wydziału GNL. [Dowód: akta kontroli str. 26, 34-49]

1.3. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych pisemnych procedur dotyczących sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Bożena Morzyńska, Naczelnik Wydziału GNL wyjaśniła, że sprzedaż tych lokali odbywa się na podstawie przepisów prawa, tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami (w tym m.in. przepisu art. 25 w związku z art. 23, art. 34, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67, art. 68). Sprzedaż lokali w trybie bezprzetargowym dokonywana jest wyłącznie na wniosek najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego. Po złożeniu wniosku przez najemcę, Wydział GNL występuje m.in. do Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich o wydanie umowy najmu lokalu oraz o wyrażenie opinii o ewentualnych przeciwwskazaniach co do sprzedaży danego lokalu. Po uzyskaniu pozytywnej opinii ww. Zakładu, Burmistrz wydaje zarządzenie o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży oraz występuje do rzeczoznawców majątkowych w celu złożenia przez nich ofert na wycenę nieruchomości lokalowej. Najemca zawiadamiany jest pisemnie o wartości wycenionej nieruchomości (na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę) oraz o wysokości kwoty należnej w przypadku zakupu lokalu z zastosowaniem bonifikaty. Po uzyskaniu zgody najemcy w sprawie zakupu lokalu, sporządzany zostaje wykaz lokali przeznaczonych do sprzedaży, który jest zamieszczany na tablicy ogłoszeń Urzędu (na okres 21 dni) oraz publikowany w prasie lokalnej „Echo Dnia” i na stronie internetowej Urzędu. Końcowym etapem postępowania są uzgodnienia między burmistrzem, a najemcą, na okoliczność których podpisany jest protokół stanowiący podstawę do zawarcia

aktu notarialnego umowy sprzedaży i ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego. [Dowód: akta kontroli str. 178-179]

1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa wieloletnie programy dotyczące gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, z których jeden na lata 2007-2011 przyjęty został uchwałą Rady Miejskiej w Końskich z 28 czerwca 2007 r.⁴ oraz drugi na lata 2012-2016 przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Końskich z 30 maja 2012 r.⁵ W powyższych programach ujęte zostały m.in.: prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego gminnego zasobu mieszkaniowego, planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach objętych programami, zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania tym zasobem, jak również działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. [Dowód: akta kontroli str. 93-119]

Elementy składowe ww. programów na lata 2007 – 2016 spełniają wymogi określone art. 21 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶.

Zgodnie z ww. programami, w latach 2011-2014 zaplanowano sprzedaż 80 lokali mieszkalnych (w tym 10 lokali w 2011 r., 50 w 2012 r., 10 w 2013 r. i 10 w 2014 r.). W okresie objętym kontrolą Gmina sprzedała ogółem 109 lokali mieszkalnych, tj. o 36% więcej niż planowano. [Dowód: akta kontroli str. 100, 115, 159]

1.5. Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych określone zostały w czterech uchwałach Rady Miejskiej w Końskich, które miały zastosowanie w okresie objętym kontrolą, tj.:

- uchwała nr XLIII/302/2009 z 24 września 2009 r. wyrażająca zgodę na udzielenie najemcom bonifikaty w wysokości 85% od ceny nieruchomości przy sprzedaży lokali mieszkalnych oznaczonych numerem 7, 11, 20, 22, 29, 32 znajdujących się w budynku przy ul. 16 Stycznia 2 w Końskich, stanowiącym własność Gminy oraz bonifikaty (85%) od pierwszej opłaty z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu. Z uzasadnienia uchwały wynikało, że z wnioskami o wykup lokali wystąpili wszyscy najemcy zamieszkujący w budynku przy ul. 16 Stycznia 2 i w interesie Gminy było udzielenie ww. bonifikaty. [Dowód: akta kontroli str. 53, 54];
- trzy kolejne uchwały podjęte przez Radę Miejską⁷ (30 marca 2010 r., 19 maja 2011 r. i 28 marca 2013 r.) wyrażały zgodę na sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych oraz określały zasady udzielania bonifikaty przy ich sprzedaży w budynkach stanowiących własność lub współwłasność Gminy wraz ze sprzedażą ułamkowej części gruntu na rzecz najemców, którzy skorzystają z pierwszeństwa w ich nabyciu. Bonifikata przysługiwała w wysokości: 80% – w odniesieniu do budynków wybudowanych po 1945 r., 90% – w odniesieniu do budynków wybudowanych przed rokiem 1945. Zasady sprzedaży określone w tych trzech uchwałach miały zastosowanie do wniosków złożonych przez najemców odpowiednio do: 31 grudnia 2010 r. (w przypadku uchwały z 30 marca 2010 r.), 31 grudnia 2012 r. (w przypadku uchwały z 19 maja

⁴ Uchwała nr XII/60/2007 ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nr 179, poz. 2556 z 27 września 2007 r.

⁵ Uchwała nr XVI/179/2012 ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z 2012 r., poz. 1943 z 2 lipca 2012 r.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

⁷ Uchwała nr LIV/385/2010 z 30 marca 2010 r., nr VI/61/2011 z 19 maja 2011 r. i XXXVII/273/2013 z 28 marca 2013 r.

2011 r.) oraz do 31 grudnia 2014 r. (w przypadku uchwały z 28 marca 2013 r.).
[Dowód: akta kontroli str. 55-61]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Bezprzetargowa sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych, w tym legalność udzielania bonifikaty i prawidłowość ustalania jej wysokości

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na 1 stycznia 2011 r. w zasobie Gminy znajdowało 534 lokali mieszkalnych. W latach 2011-2014 (I kwartał) Gmina sprzedała najemcom 109 lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w tym 105 z bonifikatą 80% (od ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej lokalu), dwa lokale z bonifikatą 90%, jeden z bonifikatą 85% oraz jeden z bonifikatą 95%, który sprzedany został, na wniosek najemcy z 2010 r., na podstawie aktu notarialnego umowy sprzedaży z 2011 r. W tym przypadku miały zastosowanie przepisy art. 44, 45 w związku z art 47 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁸ oraz uchwały nr LIV/385/2010 Rady Miejskiej w Końskich z 30 marca 2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż lokali mieszkalnych i zasad udzielania bonifikat przy sprzedaży tych lokali w budynkach stanowiących własność lub współwłasność Gminy Końskie.

Według operatów szacunkowych wartość ogółem lokali mieszkalnych sprzedanych na rzecz najemców (w latach 2011-2014) wyniosła 6.888 tys. zł, a łączne wpływy uzyskane przez Gminę ze sprzedaży tych lokali wyniosły 1.288 tys. zł (55% wpływów ogółem uzyskanych ze sprzedaży majątku Gminy). W badanych latach Rada Miejska w Końskich nie podejmowała uchwały wyrażającej zgodę na rozłożenie na raty należności z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą.
[Dowód: akta kontroli str. 52, 69, 159-160]

2.2. Na podstawie wydruków komputerowych „Ewidencji środków sprzedanych” (zawierającej m.in.: grupę rodzajową środków trwałych, datę przyjęcia na stan środków trwałych, wartość początkową i datę sprzedaży środka trwałego) oraz analityki konta 011 („środki trwałe” strona MA) ustalono, że wartość sprzedanych lokali mieszkalnych w latach 2011-2013, uwzględniona została w ewidencji księgowej środków trwałych Urzędu oraz w rocznych sprawozdaniach GUS SG-01 („Statystyka gminy środki trwałe”). Zgodnie z ewidencją księgową wartość sprzedanych lokali mieszkalnych wyniosła: 2.928 tys. zł w 2011 r., 998 tys. zł w 2012 r. oraz 877 tys. zł w 2013 r. i wykazana została (w ww. kwotach) w sprawozdaniach SG-01 odpowiednio za rok 2011 i 2012. Natomiast w przypadku sprawozdania SG-01 za 2013 r. w grupie rodzajowej 110 („budynki mieszkalne i lokale mieszkalne”) wykazano wartość brutto środków trwałych w kwocie 892 tys. zł, a powinno być wykazane 877 tys. zł (zgodnie z ewidencją księgową). W dniu 26 maja 2014 r. Beata Lis, Skarbnik Gminy poinformowała Urząd Statystyczny we Wrocławiu o zaistniałej pomyłce i przekazała skorygowane sprawozdanie SG-01 za 2013 r. Skarbnik wyjaśniła w toku kontroli, że powyższa pomyłka nastąpiła z powodu niezwrócenia przez nią uwagi na wartość brutto środków trwałych ujętą w „Ewidencji środków sprzedanych” za 2013 r., która zawierała (w podsumowaniu) zarówno wartość dotyczącą grupy rodzajowej 110 (876.740 zł) oraz wartość brutto grupy rodzajowej 109 („pozostałe budynki niemieszkalne”) w kwocie 14.732 zł. [Dowód: akta kontroli str. 120-149, 151-153]

⁸ Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.

2.3. W toku kontroli dokonano sprawdzenia losowo wybranych 63 akt spraw (spośród 109 spraw) dotyczących bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców dokonanej w latach 2011 – 2014 (I kwartał). W wyniku powyższego stwierdzono co następuje:

- wykazy komunalnych lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży wywieszane były do wiadomości publicznej na okres 21 dni, jak również zamieszczane były w prasie lokalnej „Echo Dnia” i na stronie internetowej Urzędu, tj. zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wykazy zawierały wszystkie dane wymagane art. 35 ust. 2 ww. ustawy;
- najemcy lokali mieszkalnych, którzy złożyli wnioski w sprawie nabycia lokalu od Gminy, każdorazowo powiadamiani byli pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży, z tym, że zawiadomienia nie zawierały informacji o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu, o którym stanowi art. 34 ust. 4 ww. ustawy. Bożena Morzyńska, Naczelnik Wydziału GNL wyjaśniła, że w jej ocenie zawiadomienia zawierają wszystkie informacje wynikające z przepisów prawa. Każdorazowo podawany jest do wiadomości publicznej wykaz lokali przeznaczonych do sprzedaży na rzecz dotychczasowych najemców. Przewidziane w przepisie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o kupno lokalu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy. Chodzi bowiem o ochronę osób zaspokajających swoje potrzeby mieszkaniowe na podstawie najmu w lokalach przeznaczonych do sprzedaży. Wobec powyższego interes prawny najemców lokali mieszkalnych nie jest w żaden sposób naruszany;
- w każdym analizowanym przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego w aktach spraw znajdowały protokoły „uzgodnień” w sprawie sprzedaży lokalu na rzecz najemcy, spisane pomiędzy sprzedającym, tj. gminą Końskie reprezentowaną przez Burmistrza (lub Zastępcę Burmistrza), a najemcą lokalu. W badanych latach wystąpiły dwa uzasadnione przypadki negatywnego rozpatrzenia przez Burmistrza wniosków w sprawie nabycia lokali mieszkalnych. Jeden z 16 maja 2011 r. dotyczył wykupu lokalu przy ul. Piłsudskiego w Końskich. Burmistrz poinformował wnioskodawcę, że lokale w tym budynku nie są przeznaczone do sprzedaży z powodu wysokich kosztów remontu lokali, poniesionych przez Gminę i oddania lokali do użytku po ich wyremontowaniu. Drugi wniosek (z 27 grudnia 2012 r.) dotyczący nabycia od Gminy lokalu mieszkalnego przy ul. 1 Maja w Końskich, rozpatrzono negatywnie, ponieważ wnioskodawca posiadał zadłużenie w kwocie 3.516 zł z tytułu czynszu za lokal mieszkalny przy ul. Południowej w Końskich. Burmistrz poinformował wnioskodawcę (pismem z 10 stycznia 2013 r.), że decyzję w sprawie sprzedaży lokalu przy ul. 1 Maja podejmie po spłaceniu zaległości przez wnioskodawcę, za poprzednio wynajmowany lokal mieszkalny;
- wysokość udzielonej bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych była zgodna z określoną w uchwałach Rady Miejskiej w Końskich wyrażających zgodę na sprzedaż lokali w budynkach stanowiących własność lub współwłasność Gminy wraz ze sprzedażą ułamkowej części gruntu na rzecz najemców lokali;
- w aktach badanych spraw znajdowały się operaty szacunkowe z wyceny nieruchomości lokalowych (i określające wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu) sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, tj. zgodnie z art. 150 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Akty notarialne umów sprzedaży lokali mieszkalnych (na rzecz najemców) oraz dowody wpłat, potwierdzały uregulowanie przez najemców należności z tytułu nabycia od Gminy lokali w wymaganej wysokości. Wpłaty

najemców dokonane były najpóźniej w dniu zawarcia aktu notarialnego umowy sprzedaży;

- osoby, którym sprzedano lokale mieszkalne z zastosowaniem bonifikaty uprawnione były do ich nabycia, ponieważ zajmowały lokal na podstawie umowy najmu, a najem trwał nie krócej niż dwa lata (od dnia zawarcia umowy). Niektóre analizowane umowy najmu (zwłaszcza z lat 1965-1993) zawarte były na czas oznaczony. [Dowód: akta kontroli str. 62-91, 179, 228-229]

Bożena Morzyńska, Naczelnik Wydziału GNL wyjaśniła m.in., że *przedmiotowe umowy najmu lokali, mimo że w jednym ze swoich postanowień zawierają zapisy o zawarciu na czas oznaczony, ex lege przekształciły się w umowy zawarte na czas nieoznaczony. Wobec powyższego, Gmina Końskie sprzedając lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, działała zgodnie z przepisami, gdyż umowy te z mocy prawa przekształciły się w umowy zawarte na czas nieoznaczony.* [Dowód: akta kontroli str. 221-222]

Powyższe wyjaśnienie Bożeny Morzyńskiej zasługuje na uwzględnienie ponieważ:

- zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁹ (ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2002 r.), najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu jest, w rozumieniu ustawy, najmem umownym zawartym na czas nieoznaczony. Stosownie do art. 58 ust. 1 ww. ustawy, umowy najmu dotychczasowych mieszkań zakładowych, bez względu na ich treść, stają się z mocy prawa umowami zawartymi w rozumieniu ustawy na czas nieoznaczony, chyba że ich najem również po wejściu w życie ustawy będzie związany ze stosunkiem pracy;
- zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w razie likwidacji, przekształcenia lub upadłości zakładu pracy, a także przeniesienia własności budynków mieszkalnych na inną osobę po dniu 12 listopada 1994 r., umowy najmu lokalu zawarte na czas trwania stosunku pracy stają się umowami zawartymi na czas nieoznaczony.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na obciążaniu przez gminę Końskie w latach 2011-2013 nabywców komunalnych lokali mieszkalnych kosztami opracowania operatów szacunkowych ustalających wartość rynkową nieruchomości lokalowych. Na opracowanie tych operatów pobrano zaliczki od najemców (potencjalnych nabywców), które wpłacane były przez nich najczęściej (w 79% przypadków) na etapie przed wywieszeniem do wiadomości publicznej wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży. Część wpłat za operaty szacunkowe (w formie dopłaty do zaliczki lub całej wpłaty) uiszczona została przez nabywców po dokonaniu uzgodnień między sprzedającym, a nabywcą. (Na okoliczność dokonanych uzgodnień sporządzone zostały protokoły uzgodnień podpisane przez strony tych uzgodnień). Łączna kwota wpłat dokonanych przez najemców w latach 2011 – 2013 za opracowanie operatów wyniosła 36.866,30 zł, w tym 24.300 zł (66%) stanowiły zaliczkowe wpłaty z powyższego tytułu. [Dowód: akta kontroli str. 62-91, 92]

⁹ Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.

Obowiązujące przepisy prawne nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania potencjalnego nabywcy lokalu obowiązkiem uiszczenia zaliczki przed ustaleniem wartości lokalu, jak również uzależnienia wszczęcia procedury zbycia lokalu mieszkalnego od poniesienia przez potencjalnego nabywcę, na etapie przygotowania lokalu do sprzedaży, kosztów jego wyceny.

Stosownie bowiem do art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę nieruchomości. Ponadto z art. 35 ust. 1 i 2 ww. ustawy wynika, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w którym określa się m.in. cenę nieruchomości. Zatem przepisy te nakładają na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obowiązek podania ceny nieruchomości już w chwili przeznaczenia jej do sprzedaży. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na tej podstawie jej ceny, powinno w związku z tym nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Z powyższych przepisów wynika więc, że wycena nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, w tym lokali mieszkalnych, jest obowiązkiem gminy i brak jest podstaw do przeniesienia na potencjalnego nabywcę obowiązku poniesienia kosztów opracowania wyceny lokalu w ramach przygotowania lokalu do sprzedaży.

W orzecznictwie sądów administracyjnych również dominuje pogląd, że przygotowanie nieruchomości do sprzedaży, a więc także ich wycena należy do obowiązków gminy i to ją obciążają koszty wyceny. Taki pogląd wyrażony został m.in.: w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 r. (I OSK 1807/11), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r. (II SA/Gd 401/11) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 września 2012 r. (II SA/Po 681/11).

Michał Cichocki, Burmistrz Miasta i Gminy Końskie wyjaśnił, że powodem zobowiązania kupujących w latach 2011-2012 do poniesienia kosztów operatów szacunkowych na etapie składania przez nich wniosków o nabycie nieruchomości lokalowych w drodze bezprzetargowej, była konieczność zabezpieczenia interesów Gminy. W trakcie wieloletniej praktyki sprzedaży lokali zauważono fakt coraz częstszego składania wniosków przez najemców, a następnie wycofywania się przez nich z transakcji. Aby nie narażać Gminy na koszty w sytuacji rezygnacji wnioskodawców z wykupu lokalu, przy składaniu wniosku pobierano 300 zł na poczet kosztów operatów szacunkowych. W każdym przypadku kwestie kosztów operatu szacunkowego były uregulowane w protokołach uzgodnień i obie strony transakcji wyrażały na nią zgodę. Od 2012 r. pojawiły się orzeczenia zawierające tezę, iż to na wójcie, burmistrzu, prezydencie, jako gospodarującym gminnym zasobem nieruchomości, spoczywa obowiązek zapewnienia wyceny tych nieruchomości. Dlatego też, od momentu podjęcia uchwały nr XXVII/273/2013 przez Radę Miejską w Końskich z 28 marca 2013 r. w sprawie *wyrażenia zgody na sprzedaż lokali mieszkalnych...* (...) osoby, które złożyły wnioski o wykup lokali na jej podstawie, nie są już obciążone kosztami operatu. Sprawy zaczęte na podstawie poprzedniej uchwały o sprzedaży lokali, zostały zakończone według „starych” zasad. [Dowód: akta kontroli str. 181-182]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę zamieszczania w zawiadomieniach przesyłanych do potencjalnych nabywców lokali, informacji o przysługującym im pierwszeństwie nabycia lokalu mieszkalnego na podstawie art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Prowadzenie monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2011-2013 (do 8 września 2013 r.) zadania dotyczące monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi objętymi bonifikatą, występowania z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty w przypadkach przewidzianych prawem oraz egzekwowania zwrotu tej bonifikaty, nie były przypisane w zakresach czynności pracowników Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami Urzędu. Dopiero od 9 września 2013 r. zadania dotyczące wykonywania analizy wtórnego obrotu nieruchomości nabytymi od Gminy wraz z prowadzeniem spraw związanych ze zwrotem udzielonych bonifikat przypisane zostały Annie Muszyńskiej, inspektorowi w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Lokalami. Zgodnie z zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Końskie nr 226/2013 z 30 sierpnia 2013 r., jednym z podstawowych zadań jednoosobowego stanowiska ds. sprzedaży lokali jest przygotowywanie dokumentów do żądania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji od tego kto zbył lub nieodpowiednio wykorzystał nieruchomość. [Dowód: akta kontroli str. 14, 15, 21, 26, 43-44]

Bożena Morzyńska Naczelnik Wydziału GNL wyjaśniła, że w Urzędzie nie ma opracowanej pisemnej procedury dotyczącej sposobu monitorowania obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez gminę Końskie. Monitorowanie obrotu wtórnego odbywa się na podstawie przepisów prawa, tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sprawy obrotu wtórnego lokali badane są na podstawie wpływających do Urzędu aktów notarialnych oraz według danych z bazy ewidencji gruntów, budynków i lokali, którą prowadzi starosta konecki, a która jest cyklicznie pobierana przez Urząd. W przypadku zauważenia rozbieżności pomiędzy osobą, która nabyła lokal od Gminy, a jego nowym właścicielem, wyjaśnia się, czy występują przesłanki z ustawy do zwolnienia z obowiązku zwrotu bonifikaty. Jeśli nie, wzywa się do zwrotu udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji. [Dowód: akta kontroli str. 178]

3.2 Przeprowadzona w toku kontroli analiza dokumentacji 20 wybranych losowo spraw z 2011 r. dotyczących bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych (w 2011 r.) oraz ewidencji gruntów budynków i lokali wykazała, że na dzień 30 marca 2014 r., 19 lokali mieszkalnych nie zostało sprzedanych w obrocie wtórnym, a właścicielami tych lokali są nadal najemcy, którzy nabyli je od Gminy w trybie bezprzetargowym. Natomiast jeden lokal mieszkalny przy ulicy 16 Stycznia w Końskich, pierwotny nabywca darował (w 2012 r.) swojej córce aktem notarialnym umowy darowizny, tj. zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 184, 185]

W latach 2011-2014 (I kwartał) Gmina ujawniła sprzedaż w obrocie wtórnym ogółem 30 lokali mieszkalnych (16 w 2011 r., 5 w 2012 r., 7 w 2013 r. i dwóch lokali w I kwartale 2014 r.). Z powyższej liczby 30 lokali, 27 (90%) sprzedano na rzecz osób bliskich (zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W odniesieniu do dwóch kolejnych lokali – zażądano od byłych najemców (na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), zwrotu bonifikaty udzielonej przez Gminę. Natomiast w odniesieniu do trzeciego lokalu mieszkalnego odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty w kwocie 9.303,44 zł, w związku z pismem złożonym w tej sprawie przez pierwotnego nabywcę lokalu, które wpłynęło do Urzędu w dniu 3 marca 2011 r. W piśmie tym nabywca przedłożył powody, dla których sprzedał lokal mieszkalny nabyty od Gminy. Jednym z nich były dochody wnioskodawcy w postaci wyłącznie świadczeń z tytułu opieki pełnionej nad

swoim dzieckiem niepełnosprawnym, któremu wnioskodawca chciał zapewnić odpowiednią opiekę medyczną i edukacyjną, a której dziecko nie mogło mieć mieszkając w Końskich. Uchwałą nr VI/60/2011 z 19 maja 2011 r. Rada Miejska w Końskich wyraziła zgodę na odstąpienie od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w kwocie 9.303,44 zł uwzględniając przepis art. 68 ust. 2c ustawy o gospodarce nieruchomościami (przepis dający możliwość odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty, w innych przypadkach niż określone w ust. 2a art. 68) oraz uznała, że wnioskodawca nie działał w celu spekulacyjnego obrotu nieruchomością lokalową, lecz w celu poprawy warunków bytowych swojego dziecka. [Dowód: akta kontroli str. 183, 188, 214 – 216]

W toku kontroli dokonano również sprawdzenia prawidłowości ujawnionych przez Urząd przypadków darowania lokali mieszkalnych na rzecz osób bliskich. Sprawdzeniem objęto sprawy dotyczące czterech lokali spośród 27 lokali zbytych na rzecz osób bliskich (14,8%). Stwierdzono, że ujawnione (przez Urząd) przypadki darowania lokalu mieszkalnego osobie bliskiej mają potwierdzenie w dokumentacji Wydziału GNL. [Dowód: akta kontroli str. 187, 188]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Przeprowadzona w toku kontroli analiza dokumentacji dwóch spraw z 2011 r. związanych z żądaniem przez Gminę zwrotu udzielonej bonifikaty wykazała zasadność żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w łącznej kwocie 53.342 zł. Waloryzacja bonifikaty dokonana została przez pracowników Urzędu (Wydziału GNL i Wydziału Finansowego). Kwota zwaloryzowanej bonifikaty wyliczona została na podstawie miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych podanych przez Główny Urząd Statystyczny. (Spośród ww. dwóch spraw, jedna dotyczyła żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w związku z nabyciem od Gminy lokalu mieszkalnego w 2009 r. oraz nieuprawnioną jego sprzedażą dokonaną w 2011 r.). [Dowód: akta kontroli str. 183, 186-187]

4.2. Działania zmierzające do wyegzekwowania przez Gminę udzielonej bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych dotyczyły łącznej kwoty 53.342 zł w odniesieniu do dwóch lokali położonych w Końskich (przy ul. Polnej i ul. Hubala), które zostały sprzedane przez byłych najemców (na rzecz osób trzecich) przed upływem 5 lat od daty ich nabycia od Gminy. I tak w odniesieniu do zwaloryzowanej bonifikaty w kwocie:

- 32.292 zł (dotyczącej lokalu przy ul. Polnej) Naczelnik Wydziału GNL wystąpiła do skarbnika Gminy (pismem z 19 września 2012 r.) o podjęcie przez nią stosownych działań w celu wyegzekwowania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty. Skarbnik sporządziła wezwania do zwrotu bonifikaty w dniach 25 kwietnia 2013 r. i 20 sierpnia 2013 r., w których poinformowała zobowiązanego, że w przypadku braku dokonania wpłaty (w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania), Urząd skieruje sprawę na drogę sądową. Z notatek służbowych sporządzonych przez pracowników Urzędu wynikało, że doręczenie wezwań było nieskuteczne, ponieważ zobowiązany prawdopodobnie przebywał za granicą. Ostatnie wezwanie do zapłaty zwaloryzowanej bonifikaty (z 12 maja 2014 r.) odebrała osoba, której dłużnik udzielił pisemnego pełnomocnictwa w sprawie dotyczącej zwrotu tej bonifikaty. W dniu 19 maja i 6 czerwca 2014 r. wpłynęło na rachunek bankowy Urzędu 500 zł z tytułu zwrotu ww. bonifikaty. Pozostała część niewyegzekwowanej zaległości przez Urząd wynosi 31.791,88 zł. [Dowód: akta kontroli str. 186-187, 189-205]

W sprawie przyczyn podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu bonifikaty w kwocie 32.291,88 zł, dopiero po upływie 7 miesięcy od daty otrzymania pisma naczelnika Wydziału GNL (pismo z 19 października 2012 r.), Beata Lis, Skarbnik Miasta i Gminy Końskie wyjaśniła, że czynności windykacyjne w tym zakresie podjęła dopiero w kwietniu 2013 r. ze względu na długotrwałą nieobecność (od 8 października 2012 r. do 31 marca 2013 r.) pracownika Wydziału Finansowego, któremu przekazała ww. pismo do realizacji. W wyniku weryfikacji sald należności przeprowadzonej przed sporządzeniem bilansu za 2012 r. ustaliła należność w kwocie 32.291,88 zł z tytułu zwrotu bonifikaty i podjęła wtedy czynności zmierzające do jej wyegzekwowania. Do dnia 12 czerwca 2014 r. wpłynęła na rachunek Urzędu kwota 500 zł z powyższego tytułu. Jednocześnie w tym samym dniu wysłane zostało do pełnomocnika zobowiązanego ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty pozostałej kwoty zwaloryzowanej bonifikaty, tj. 31.791,88 zł. [Dowód: akta kontroli str. 232, 233]

- 21.050 zł (dotyczącej lokalu przy ul. Hubala) Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Końskie pismem z 28 maja 2014 r. wezwał zobowiązanego do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w terminie do 14 czerwca 2014 r., w związku z nieuprawnioną sprzedażą ww. lokalu dokonaną w dniu 28 kwietnia 2011 r., przed upływem 5 lat licząc od 16 grudnia 2009 r., tj. od daty nabycia tego lokalu przez byłego najemcę. [Dowód: akta kontroli str. 187, 206-213]

Anna Muszyńska, Inspektor w Wydziale GNL (która zgodnie ze swoim zakresem czynności z 9 września 2013 r. zajmuje się m.in. sprawami zwrotu bonifikaty udzielonej przez Gminę przy sprzedaży lokali) wyjaśniła, że sprawa obrotu wtórnego lokalu mieszkalnego przy ul. Hubala ujawniona została w związku z przygotowaniem dla potrzeb kontroli NIK zestawienia o liczbie lokali mieszkalnych (objętych bonifikatą) sprzedanych w obrocie wtórnym w latach 2011-2014 (I kwartał), w którym kontrolujący żądał uwzględnienia i zamieszczenia danych o lokalach mieszkalnych nabytych od Gminy przed 2011 rokiem. Ze względu na powyższe, dopiero pismem z 28 maja 2014 r. wezwano zobowiązanego do zwrotu 21.050 zł zwaloryzowanej bonifikaty w terminie do 14 czerwca 2014 r. Po tym terminie, w przypadku braku wpłaty, podjęte zostaną dalsze działania zmierzające do wyegzekwowania zwaloryzowanej bonifikaty. W związku z ujawnionym przez Urząd podczas kontroli NIK przypadkiem wtórnego obrotu ww. lokalem, rozważona zostanie kwestia objęcia dalszą analizą obrotu wtórnego, lokali mieszkalnych sprzedanych przez Gminę w latach 2006-2007. [Dowód: akta kontroli str. 217-218]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę podejmowania bez zbędnej zwłoki czynności windykacyjnych zmierzających do skutecznego wyegzekwowania należności pieniężnych w przypadku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. 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 Kielcach.

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 wykorzystania uwag 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.

Kielce, dnia czerwca 2014 r.

Kontroler

Stanisław Łuczyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis