



LOL-4101-005-00/2014
Nr ewid. 163/2014/P/14/097/LOL

Informacja o wynikach kontroli

**SPRZEDAŻ
KOMUNALNYCH LOKALI MIESZKALNYCH
W TRYBIE BEZPRZETARGOWYM**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie:
Andrzej Zyśk

Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10.X.2014r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Uwagi końcowe	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	8
3.1.1. Stan prawny	8
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	11
3.2.1. Uregulowania organizacyjne i prawne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych	11
3.2.2. Bezprzetargowa sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych	13
3.2.3. Udzielanie oraz wysokość bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych	18
3.2.4. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty	19
3.2.5. Żądanie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań	20
3.2.6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	23
4. INFORMACJE DODATKOWE	25
4.1. Przygotowanie kontroli	25
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	25
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	26
5. ZAŁĄCZNIKI	27

Temat i nr kontroli

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym (P/14/097).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z udzieleniem bonifikaty, a także realizacja obowiązku żądania zwrotu jej równowartości w sytuacjach prawem przewidzianych. Zbadano i oceniono w szczególności:

- stosowane przez gminy uregulowania prawne oraz organizacyjne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych,
- bezprzetargową sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych, w tym legalność udzielania bonifikaty oraz prawidłowość ustalania jej wysokości,
- monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą,
- egzekwowanie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty w sytuacji zaistnienia takiego obowiązku oraz skuteczność tych działań.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, jako planowa koordynowana, a jej uzasadnieniem były m.in. ustalenia wcześniejszej kontroli NIK¹, które wykazały szereg nieprawidłowości². Wynikały one głównie z niewypełniania przez organy wykonawcze gmin ustawowych obowiązków, w tym dotyczących żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. Wnioski pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych wówczas jednostek dotyczyły zwłaszcza podjęcia działań na rzecz wyegzekwowania zwrotu udzielonej bonifikaty we wszystkich przypadkach uzasadniających to żądanie, skutecznego monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi objętymi bonifikatą oraz przestrzegania ustawowych zasad przy sprzedaży bezprzetargowej³.

Podjęcie tej kontroli było również istotne zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin, jak i najemców komunalnych lokali mieszkalnych, korzystających (za zgodą gmin) z możliwości zakupu tych lokali z zastosowaniem bonifikaty w wysokościach dochodzących nawet do 99% rynkowej wartości lokalu.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 25 marca do 30 czerwca 2014 r. i objęto nią lata 2011–2013 oraz pierwszy kwartał 2014 r., a w odniesieniu do badań wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz żądania zwrotu udzielonej bonifikaty – lata 2007–2014 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Jej uczestnikami były Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Lublinie oraz Olsztynie, która koordynowała kontrolę. Badania kontrolne pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, przeprowadzono w 24 gminach, w tym w 14 objętych kontrolą P/10/155, w których sprawdzono również realizację wniosków pokontrolnych.

Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 5.1. do niniejszej informacji.

¹ Kontrola planowa koordynowana P/10/155 – „Udzielanie przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży”, przeprowadzona w okresie od października 2010 r. do lutego 2011 r., którą objęto łącznie 34 gminy na terenie ośmiu województw.

² Nieprawidłowości te przedstawiono w pkt 3.1.2. niniejszej informacji „Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne”.

³ Wnioski pokontrolne oraz ich realizację przedstawiono w pkt. 3.2.6. niniejszej informacji.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵, działania gmin w zakresie bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z udzieleniem bonifikaty⁶.

Podstawą pozytywnej oceny było przede wszystkim:

- Przestrzeganie obowiązujących uregulowań prawnych oraz przyjętych przez gminy procedur przy sprzedaży lokali (ich nabywcami były wyłącznie osoby uprawnione, zaś cenę lokalu ustalano na podstawie wyceny sporządzonej przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego). Organy wykonawcze wszystkich skontrolowanych gmin udzielały bonifikaty na podstawie stosownych uchwał rady gminy, w których określono warunki jej udzielania oraz wysokość stawek procentowych⁷. [opis str. 12, 15, 19]
- Objęcie bezprzetargową sprzedażą, zgodnie z obowiązującymi przepisami, tylko wyodrębnionych i samodzielnych lokali mieszkalnych o uregulowanym stanie prawnym, których nabywcami byli wyłącznie najemcy tych lokali posiadający umowy najmu na czas nieoznaczony. W latach 2011–2013 oraz w I kwartale 2014 r. skontrolowane gminy sprzedały w trybie bezprzetargowym, z zastosowaniem bonifikaty zgodnej z poziomem oraz warunkami określonymi przez rady gmin, ogółem 7.570 lokali mieszkalnych, uzyskując z tego tytułu wpływy w łącznej wysokości 111.436,3 tys. zł, co stanowiło 19% ogółu wpływów ze sprzedaży nieruchomości komunalnych. [str. 13–15, 18]
- Prowadzenie przez 92% liczby skontrolowanych gmin monitoringu, zapewniającego ujawnienie wszystkich przypadków zaistnienia przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty, w związku z wtórnym obrotem lokalami mieszkalnymi. [str. 19–20]
- Rzetelna realizacja wniosków pokontrolnych w 14 gminach objętych poprzednią kontrolą NIK (spośród 34 wniosków w pełni zrealizowano 33, a tylko jeden w niepełnym zakresie). W gminach tych, nastąpiła istotna poprawa w przestrzeganiu ustawowych wymogów dotyczących m.in.: upublicznienia informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, ujmowania w nich wszystkich wymaganych danych oraz powiadamiania najemców o przeznaczeniu zajmowanych przez nich lokali do sprzedaży i o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu. Podjęto też niezbędne działania w celu wyegzekwowania zwrotu zwaloryzowanych kwot bonifikaty we wszystkich prawnie uzasadnionych przypadkach. [str. 23–24]
- Na prawidłową realizację bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych istotny wpływ miało właściwe przygotowanie gmin pod względem organizacyjnym. We wszystkich badanych jednostkach organy wykonawcze gmin wyznaczyły bowiem poszczególnym pracownikom zadania związane z tą sprzedażą, zarówno w regulaminach organizacyjnych, jak i w zakresach czynności. W ocenie NIK dobrą praktyką było ustanowienie w siedmiu gminach (29% skontrolowanych) szczegółowych procedur sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, a także udostępnianie zainteresowanym najemcom formularza wniosku o wykup tych lokali wraz z listą wymaganych załączników. [str. 11–12]

⁵ Przyjęta przez NIK skala ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁶ W 19 skontrolowanych gminach działania te NIK oceniła jako pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości, a w pozostałych 5 gminach – pozytywnie.

⁷ Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), zwanej dalej ustawą o g. n.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- Wprowadzenia w 15 gminach (62% skontrolowanych) uwarunkowań polegających na wszczęciu procedury sprzedaży lokali mieszkalnych zależnych od wniesienia przez ich najemców wpłat na pokrycie kosztów sporządzenia wyceny tych lokali, a w jednej gminie nawet od przedłożenia takiej wyceny przez wnioskodawcę. W ocenie NIK, przepisy prawa nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do nakładania na nabywców obowiązku uiszczenia opłat przed ustaleniem wartości przeznaczonych do zbycia lokali. [str. 16–17]
- Niepowiadamiania na piśmie najemców komunalnych lokali mieszkalnych, w co czwartej skontrolowanej gminie, o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu, a w czterech gminach (17%) niepodawania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży niektórych ustawowo wymaganych informacji. [str. 15–16]
- Zaniechań bądź opieszałości w żądaniu zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty mimo istnienia ustawowych przesłanek do takich działań. W jednej z gmin dopiero po upływie trzech lat od wtórnej sprzedaży lokalu zażądano zwrotu udzielonej bonifikaty, a w trzech innych brak było w ogóle takich działań wobec niektórych nabywców zobowiązanych do zwrotu udzielonej bonifikaty. [str. 20–23]
- Niskiej skuteczności windykacji bonifikat podlegających zwrotowi, bowiem w skontrolowanych gminach wyegzekwowano jedynie 11% kwoty objętej dochodzeniem (4.602,7 tys. zł). Wynikało to z opóźnień w kierowaniu spraw do sądu cywilnego oraz z małej efektywności egzekucji komorniczej. [str. 23]
- Niezgodnego z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, ewidencjonowania sprzedaży lokali mieszkalnych w czterech gminach, co miało wpływ na rzetelność sprawozdań finansowych. W jednej z pozostałych gmin nie dokonano natomiast w księgach rachunkowych przypisu należności z tytułu żądań zwrotu zwaloryzowanych bonifikat i w konsekwencji nie wykazano ich w sprawozdawczości budżetowej, zaś w kolejnej gminie wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych ujmowano w ewidencji księgowej w niewłaściwym dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej. [str. 17–18]

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 1 269,8 tys. zł. [str. 26]

2.2 Uwagi końcowe

Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem bonifikaty (w wysokości dochodzącej nawet do 99% wartości rynkowej lokalu), stanowi ważny element gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Jest to również istotne dla najemców tych lokali, którzy za zgodą gmin mogą stać się właścicielami nieruchomości. Do prywatyzacji komunalnego zasobu mieszkaniowego gminy przeznaczały głównie lokale wyeksploatowane i o stosunkowo niskiej wartości, które wymagały ponoszenia znacznych kosztów ich utrzymania przy jednocześnie niskich wpływach z czynszów za ich wynajem. Należy też zauważyć, że sporządzane przez gminy wymagane ustawowo plany sprzedaży lokali określone w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym, generalnie nie były realizowane w planowanych wielkościach, gdyż sprzedaż była uzależniona od woli potencjalnych nabywców.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Przy ogólnie prawidłowej realizacji sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na bezpodstawną praktykę uwarunkowania podjęcia czynności zmierzających do przygotowania lokalu do sprzedaży od wpłaty zaliczki na poczet sporządzenia wycen tych lokali. Procedura zbycia nieruchomości nie jest procedurą administracyjną, w związku z tym nie mają tu zastosowania przepisy dotyczące opłat i kosztów postępowania, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego⁹. Jest to postępowanie cywilnoprawne, obejmujące przygotowanie nieruchomości do sprzedaży (w tym określenie jej wartości wg operatu szacunkowego), rokowania z nabywcą oraz zawarcie umowy sprzedaży. W orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁰ dominuje pogląd, że dokonanie wyceny nieruchomości lokalowych należy do obowiązków gminy i brak jest podstaw, aby na tym etapie ewentualny nabywca obciążany był kosztami tej czynności. Kwestie te mogą być przedmiotem rokowań, w których zgodnie z art. 28 ustawy o g.n. dochodzi do ustaleń wszystkich warunków zbycia nieruchomości, a więc zarówno ceny jak i pozostałych warunków, w tym uzgodnień dotyczących ponoszenia kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. Ustalenia te, po podpisaniu protokołu z rokowań przez strony, zostają skonkretyzowane w umowie sprzedaży. Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od konieczności realizacji wniosków sformułowanych po przeprowadzonych kontrolach¹¹, w celu uzyskania dalszej poprawy w zakresie badanej działalności oraz wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez organy gminy działań zmierzających do:

- wyeliminowania przypadków uwarunkowywania podjęcia procedury bezprzetargowej sprzedaży od wniesienia opłat na pokrycie kosztów przygotowania lokali do sprzedaży (sporządzenia operatu szacunkowego),
- niezwłocznego żądania zwrotu udzielonej bonifikaty we wszystkich ustawowo uzasadnionych przypadkach, w tym również dochodzenia na drodze sądowej.

Izba zwraca uwagę na potrzebę dokonywania przez wojewodów¹² szczególnej analizy uchwał rad gmin odnoszących się do procedur zbywania komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w celu wyeliminowania zapisów akceptujących pobieranie zaliczek od potencjalnych nabywców na pokrycie kosztów sporządzenia wycen lokali mieszkalnych, warunkujących wszczęcie procedury bezprzetargowej sprzedaży.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

¹⁰ Wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 r. – sygn. I OSK 1807/11; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r. – II SA/Gd 401/11; WSA w Poznaniu z 6 września 2012 r. – II SA/Po 681/11, a także np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 13 lipca 2012 r. NK.4.4131.235.2012.SA.

¹¹ Wykaz wniosków podano w pkt. 4.2. niniejszej informacji.

¹² W trybie nadzorczym wynikającym z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Zasadniczym aktem prawnym normującym badaną problematykę jest **ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami**¹³.

Ustawa ta przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego, z którym zawarto umowę na czas nieoznaczony prawo pierwszeństwa w jego nabyciu wraz z gruntem niezbędnym do racjonalnego korzystania z budynku (art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 6b).

Zgodnie z art. 35 ustawy o g.n., organ wykonawczy gminy musi sporządzić i podawać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (w ust. 2 tego artykułu określono co powinien zawierać ten dokument). Wykaz wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o jego wywieszeniu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych urzędu. Wówczas też urząd, w myśl art. 34 ust. 4 ww. ustawy, powinien zawiadomić na piśmie osoby posiadające prawo pierwszeństwa (najemców lokali mieszkalnych) o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokalu, pod warunkiem złożenia przez nich wniosków w terminie określonym w zawiadomieniu (nie krótszym niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia). Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy **ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego**¹⁴, zwanej dalej Kpa. Najemcy lokali korzystają z pierwszeństwa w ich nabyciu, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie o g.n. W przypadku, gdy inicjatywa w sprawie wykupu lokalu mieszkalnego wyjdzie od najemcy, wówczas gmina zobowiązana jest również do ustosunkowania się do wniosku najemcy, stosownie do regulacji zawartych w Kpa.

Sprzedaż nieruchomości (lokalu mieszkalnego) wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 27 ustawy o g.n.), przy czym warunki zbycia lokalu w drodze bezprzetargowej (cenę sprzedaży nieruchomości, warunki ponoszenia kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży itp.) ustala się w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą, a protokół z tych rokowań stanowi podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ustawy o g.n.). Notariusze stosownie do art. 37 ust. 5 **ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**¹⁵, przesyłają organom wykonawczym gmin, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umów zbycia nieruchomości w formie aktu notarialnego, wypisy z tych aktów.

Jeżeli lokal mieszkalny zbywany jest na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, sprzedaż następuje w drodze bezprzetargowej (art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o g.n.), a cenę takiej nieruchomości (określona przez rzeczoznawcę majątkowego) ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ustawy o g.n.). Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Ponieważ warunki rynkowe ewoluują, zmienia się bowiem przeznaczenie nieruchomości, dochody ludności, stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z nieruchomości, ceny, czynsze i inne opłaty, dlatego też operaty szacunkowe oparte na analizach rynkowych mają ograniczoną, czasową przydatność. Rzeczoznawca majątkowy

¹³ Patrz przypis nr 7.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dział I, rozdział 8 – „Doręczenia”).

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

sporządza na ogół wycenę aktualną na dzień jej sporządzenia, a jeżeli warunki rynkowe nie ulegają zbyt szybkiej modyfikacji, to operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, zgodnie z art. 156 ust. 3 ustawy o g.n. przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia. Po upływie tego czasu może on być wykorzystywany jedynie po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego, poprzez umieszczenie przez niego stosownej klauzuli w operacie szacunkowym.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust.1 pkt 2 ustawy o g.n., gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, do których zadań należy zapewnienie wyceny nieruchomości (lokali mieszkalnych) przeznaczonych do zbycia. Procedura zbycia nieruchomości nie jest procedurą administracyjną i nie mają do niej zastosowania przepisy Kpa dotyczące opłat i kosztów postępowania (art. 261). Jest to postępowanie cywilnoprawne, obejmujące przygotowanie nieruchomości do sprzedaży (określenie wartości nieruchomości i wskazanie ceny), rokowania oraz zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości.

Regulacje prawne związane z udzielaniem bonifikaty oraz jej zwrotem zawarte są w art. 68 ustawy o g.n. Stanowią one, że:

- Przy sprzedaży lokalu mieszkalnego, właściwy organ (jest to organ wykonawczy gminy) może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o g.n.¹⁶, na podstawie uchwały rady gminy (ust. 1 pkt 7), która określa w szczególności warunki udzielenia bonifikaty i wysokość stawek procentowych (ust. 1b). Bonifikata w jednakowej wysokości obejmuje nie tylko cenę lokalu mieszkalnego, ale również cenę udziału w prawie własności gruntu, a w przypadku gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu (ust. 1a).
- W przypadku, gdy przed upływem 5 lat od daty zakupu nabywca lokalu mieszkalnego zbył lokal lub wykorzystał go na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej bonifikacie po jej waloryzacji, a zwrot następuje na żądanie właściwego organu (ust.2). Termin roszczenia gminy o zwrot bonifikaty wynosi 10 lat, a osoba zobowiązana do zwrotu bonifikaty, oddaje ją gminie w kwocie zwaloryzowanej (sposób waloryzacji określono w art. 5 ustawy o g.n.). W przypadku, gdy osoba taka nie zwróci dobrowolnie bonifikaty, samorządy muszą skierować przeciwko niej powództwo w postępowaniu cywilnym.
- Począwszy od dnia 22 października 2007 r., (zgodnie z ust. 2a) nie ma obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty w przypadkach, gdy pierwotny nabywca:
 - zbył lokal na rzecz osoby bliskiej (krąg osób zaliczanych do bliskich podany jest w art. 4 pkt 13 ustawy o g.n.), przy czym zgodnie z ust. 2b, jeżeli osoba ta zbyła ten lokal lub wykorzystała go na inne cele niż mieszkaniowe, przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia przez pierwotnego nabywcę, zobowiązana jest również do zwrotu kwoty równej bonifikacie po jej waloryzacji;
 - zamienił lokal na inny lokal mieszkalny albo na nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe;
 - sprzedał lokal przed upływem pięciu lat, a środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczył w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

¹⁶ Zgodnie z tym przepisem, przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość.

Ponadto, od dnia 22 października 2007 r., organ wykonawczy gminy może odstąpić od żądania zwrotu bonifikaty w innych indywidualnych przypadkach (mimo zaistniałych przesłanek do jej zwrotu), ale musi uzyskać na to zgodę rady gminy (art. 68 ust. 2c ustawy o g.n.).

Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat, a wierzytelność gminy w stosunku do nabywcy podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych w umowie notarialnej. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (art. 70 ust. 2 i 3 ustawy o g.n.).

Regulacje prawne dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy zawarte są w rozdziale trzecim **ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego**¹⁷. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 2 tej ustawy, lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, za wyjątkiem lokali socjalnych oraz lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. W art. 21 ww. ustawy określono m.in., że rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowywane na co najmniej pięć kolejnych lat, zawierające m.in. planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym należy do zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej. W zasobach tych znajduje się nadal znaczna liczba (ok. 1,1 mln w skali kraju) komunalnych lokali mieszkalnych. Ich sprzedaż w trybie bezprzetargowym jest ważnym elementem gospodarki finansowej gminy w zakresie uzyskiwania dochodów. Są one wprawdzie niższe od możliwych w przypadku sprzedaży rynkowej lokali, to jednak kompensowane są obniżeniem kosztów utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego. Dotyczy to w szczególności ponoszenia znacznych kosztów utrzymania budynków komunalnych wybudowanych przed 1945 r. oraz do 1960 r., obciążających budżet gminy, przy jednocześnie niskich wpływach z czynszów za wynajem lokali w tych budynkach. Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych przez gminy nie powinna być motywowana wyłącznie potrzebą uzyskania bieżących dochodów budżetowych, ale również troską o zaspokojenie potrzeb socjalnych mieszkańców gminy.

Komunalne lokale mieszkalne objęte sprzedażą muszą posiadać regulowany stan prawny, a więc znajdować się w budynkach stanowiących własność gminy, w stosunku do których nie toczy się postępowanie administracyjne w zakresie prawidłowości nabycia nieruchomości przez gminę i do których nie są zgłaszane żadne inne roszczenia. Decyzja o ich sprzedaży oraz przyznaniu bonifikaty należy do wyłącznej właściwości gminy, co oznacza, że lokale te można wykupić jedynie wtedy, gdy zostaną one przeznaczone do sprzedaży. Możliwość przyznania bonifikaty i jej zakresu pozostaje w rękach organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), przy czym działania te są podejmowane na podstawie uchwały organu stanowiącego (rady gminy).

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w latach 2010–2011 kontynuowany był proces prywatyzacji – nabywania lokali mieszkalnych przez osoby fizyczne (najemców tych lokali).

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.

Prywatyzacja obejmowała lokale znajdujące się w budynkach wielorodzinnych oraz w budynkach, które zostały sprzedane w całości pojedynczym osobom fizycznym. W ww. latach gminy sprzedały ogółem 79,1 tys. mieszkań, w tym 76,2 tys. (96,3%) znajdujących się w budynkach wielorodzinnych. Przeprowadzona przez NIK na przełomie lat 2010/2011 kontrola udzielania przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży¹⁸ wykazała szereg przypadków nieprawidłowości, które dotyczyły zwłaszcza:

- nieupubliczniania informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży, a także niepodawania w nich wszystkich wymaganych informacji;
- niepowiadamiania na piśmie najemców komunalnych lokali mieszkalnych o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu;
- niewypełniania przez organy wykonawcze gmin ustawowego obowiązku żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty, mimo występowania przesłanek uzasadniających to żądanie;
- nieskutecznego monitorowania (lub jego braku) obrotu wtórnego lokalami objętymi bonifikatą;
- nieuzasadnionego zaniechania podjętych już działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu udzielonej bonifikaty, a także odstąpienia od żądania jej zwrotu lub umorzenia, bez uzyskania wymaganej zgody rady gminy.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Uregulowania organizacyjne i prawne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne wszystkich 24 skontrolowanych gmin do realizacji zadań w zakresie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. Organy wykonawcze gmin zadania te określiły zarówno w regulaminach organizacyjnych, jak i w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników. W większości gmin, tj. w 20 (83% objętych kontrolą) przygotowaniem lokali do sprzedaży zajmowało się od jednej do dwóch osób.

W siedmiu gminach¹⁹ (29%), ustalono ponadto pisemne procedury sprzedaży mieszkań, uszczegóławiając w nich warunki sprzedaży, w tym m.in. rodzaj przedkładanych dokumentów przez wnioskodawców o wykup lokali. W procedurach tych określono także terminy realizacji poszczególnych czynności związanych z przygotowaniem i zbyciem lokali, przypisując te zadania odpowiedzialnym komórkom organizacyjnym i pracownikom.

- *I tak np., w Starachowicach zadania związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych wpisano do zakresu czynności pracownika Referatu Geodezji i Zarządzania Nieruchomościami. Ponadto, sposób postępowania, uwzględniający przepisy ustawy o g.n. oraz uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad zbywania nieruchomości, ujęto w Karcie Procesu „Sprzedaż nieruchomości w trybie bezprzetargowym”, w ramach Systemu Zarządzania Jakością. Na stronie internetowej Urzędu w zakładce „Formularze i procedury administracyjne, gospodarka nieruchomościami” zamieszczono też dokument pn. „Jak nabyć nieruchomość gminy w drodze bezprzetargowej”, w którym zawarto informację o wymaganych dokumentach, terminie i miejscu załatwienia sprawy oraz podstawach prawnych dotyczących wykupu nieruchomości.*

¹⁸ Nr kontroli P/10/155, nieprawidłowości te zawarto w informacji Delegatury NIK w Olsztynie o wynikach tej kontroli (Nr ewid. 28/2011/P/10/155/LOL).

¹⁹ **Grajewo, Tychy, Bytom, Zawiercie, Kielce, Starachowice i Elbląg.**

W ocenie NIK, dobrą praktyką w skontrolowanych gminach było również opracowanie oraz udostępnienie zainteresowanym najemcom formularza wniosku o wykup komunalnego lokalu mieszkalnego wraz z listą wymaganych załączników, a także publikowanie na stronach internetowych urzędu informacji o procedurze postępowania i miejscu składania wniosków.

- Na przykład, w **Szczytnie** najemcy lokali składając wnioski o wykup korzystali z gotowego wzoru z załączoną kartą informacyjną, w której wykazano wymagane dokumenty (m.in. umowę najmu lokalu, zaświadczenie o niezaleganiu w opłatach), jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem.

Wszystkie skontrolowane gminy posiadały uchwalone przez organy stanowiące wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym (dalej: „programy”), o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁰. W pięciu gminach²¹ programami takimi nie objęto jednak niektórych lat, mimo obowiązku ich opracowywania na co najmniej pięć kolejnych lat, wynikającego z art. 21 ust. 2 ww. ustawy. I tak, m.in. w **Elku** programem nie objęto lat 2010–2012, a w **Augustowie**, posiadającym wprowadzić program na lata 2007–2012, to jednak do czasu kontroli NIK, nie opracowano takiego dokumentu na kolejne lata. Wynikało to głównie z niedopatrzenia osób odpowiedzialnych za przygotowanie tych programów. Należy zauważyć, że nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, bowiem we wszystkich skontrolowanych jednostkach dokonywano jej wyłącznie na wnioski najemców tych lokali.

We wszystkich programach, zgodnie z wymogiem art. 21 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy zawarto plany sprzedaży lokali przewidzianych do sprzedaży w danym roku. W trzech gminach (**Bartoszyce**, **Sokolka** i **Szczytno**) określono ponadto, że do sprzedaży w pierwszej kolejności przeznaczają się lokale w budynkach, gdzie powstały wspólnoty mieszkaniowe, w celu pełnej ich prywatyzacji oraz zmniejszenia kosztów utrzymania tych budynków. W pięciu gminach²² plany te zawierały również informację o lokalach wyłączonych ze sprzedaży (znajdujących się w budynkach przeznaczonych do remontu, rozbiórki lub adaptacji na inne cele niż mieszkalne, w których przewidziana jest zmiana funkcji lub ich przeznaczenia), a także zlokalizowanych w szczególnie cenionych strefach miasta (np. na obszarach objętych rewitalizacją).

W badanym okresie, we wszystkich 24 kontrolowanych gminach, przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych burmistrzowie i prezydenci miast, stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy o g.n., udzielali bonifikaty zgodnie z warunkami określonymi przez rady gmin w uchwałach. Organy stanowiące gmin, podejmując uchwały w sprawie zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkaniowych w trybie bezprzetargowym oraz wyrażenia zgody na udzielanie bonifikat, uzależniały jej wysokość m.in. od:

- rozłożenia płatności należności na raty (im więcej rat tym niższa bonifikata),
- wieku budynku i jego stanu technicznego (im młodszy budynek i im wyższe nakłady poniesione przez gminę na jego utrzymanie tym niższa bonifikata),
- długości okresu najmu lokalu (im dłuższy okres tym wyższa bonifikata),
- lokalizacji budynku, w którym sprzedawano lokale mieszkalne.

²⁰ Patrz przypis nr 17.

²¹ **Augustów, Elk, Starachowice, Świdnik i Zamość.**

²² **Starachowice, Kielce, Zawiercie, Włocławek i Elbląg.**

Wysokość stawek procentowych bonifikaty wahała się od 10% w **Świeciu** (w przypadku rozłożenia płatności na 10 rat rocznych) do 99% w **Elblągu** i **Starachowicach** (przy jednorazowej płatności). W większości gmin (17) maksymalna wysokość bonifikaty wynosiła od 90 do 97% i była uzależniona głównie od jednorazowej zapłaty ceny lokalu oraz równoczesnej sprzedaży wszystkich lokali w budynku.

I tak np. rada miejska w gminie:

- **Zamość** ustaliła m.in., iż wysokość bonifikaty będzie zmniejszana przy płatności ratalnej o 5% w okresie nie dłuższym niż rok od daty zawarcia umowy sprzedaży, o 10% w okresie 2 lat od zawarcia umowy, o 15% w okresie nie dłuższym niż 3 lata oraz o 20% w okresie przekraczającym 3 lata od daty umowy sprzedaży.
- **Szczytno** uzależniła wysokość bonifikaty od wieku budynku, w którym znajdował się sprzedawany lokal, tj. 60% w budynkach wybudowanych w latach 1991–2000 i odpowiednio 70% w budynkach z lat 1981–1990, 85% z lat 1961–1980 oraz 92% dla lokali znajdujących się w budynkach wybudowanych w 1960 r. i wcześniej.
- **Sokolka** wysokość bonifikaty uzależniła od jednorazowej płatności i okresu najmu lokalu. W przypadku, gdy umowa najmu lokalu na czas nieoznaczony trwała od 5 do 10 lat wysokość bonifikaty wynosiła 50% i 70% (najem 10–25 lat), 80% (najem powyżej 25 lat) oraz 90%, gdy najem trwał powyżej 25 lat we wskazanych budynkach (położonych na peryferiach miasta o obniżonym standardzie i w budynkach sąsiadujących z uciążliwymi zakładami przemysłowymi).
- **Częstochowa** uzależniła wysokość bonifikaty od okresu eksploatacji lokalu, tj. przy sprzedaży lokali w budynkach, w których okres eksploatacji od daty sprzedaży wynosi poniżej 50 lat wysokość bonifikaty wyniosła 65%, zaś lokali, w których okres eksploatacji od daty sprzedaży wynosi powyżej 50 lat – odpowiednio 80%.

W trzech gminach (**Inowrocław, Lubartów i Starachowice**) ich organy stanowiące nie różnicowały wysokości udzielanych bonifikat, które w badanym okresie wynosiły odpowiednio 70, 89 i 99% ceny lokalu.

W 14 gminach ich organy stanowiące wskazywały ponadto w uchwałach lokale mieszkalne wyłączone ze sprzedaży na rzecz najemcy. Sytuacja taka miała miejsce m.in. w gminie:

- **Grajewo** – wymieniono konkretne adresy bądź kategorie budynków niespełniających obecnych wymogów budowlanych i przewidzianych do rozbiórki lub gruntownych modernizacji oraz nabytych lub wybudowanych przez Miasto w ostatnich latach.
- **Sokolka** – wyłączono ze sprzedaży m.in. lokale znajdujące się w budynkach o nieustalonym stanie prawnym, złym stanie technicznym oraz przeznaczonych do realizacji celów publicznych.
- **Zamość** – wyłączono lokale w budynkach znajdujących się w granicach zabytkowego zespołu staromiejskiego uznanego za pomnik historii.

3.2.2. Bezprzetargowa sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych

We wszystkich 24 skontrolowanych gminach, procedury bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych wszczynane były wyłącznie na podstawie wniosków najemców tych lokali.

W latach 2011–2014 (I kw.) objęte kontrolą gminy sprzedały w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem bonifikaty ogółem 7.570 lokali mieszkalnych, uzyskując z tego tytułu wpływy (po uwzględnieniu bonifikat) w łącznej wysokości 111.436,2 tys. zł, co stanowiło 19% wpływów uzyskanych ze sprzedaży majątku gminy (gruntów i nieruchomości).

Tabela nr 1

Liczba i wartość sprzedanych lokali przez 24 skontrolowane gminy z zastosowaniem bonifikaty w latach 2011–2014

Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r. (I kwartał)	Razem
Liczba lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie (wg stanu na 1 stycznia danego roku)	67 400	66 153	63 316	64 625	
Liczba lokali mieszkalnych sprzedanych w trybie bezprzetargowym z bonifikatą	2 171	2 147	2 926	326	7 570,0
Wartość sprzedanych lokali mieszkalnych, wg wycen wraz z udziałem w gruncie (w tys. zł)	221 708,3	245 989,0	354 019,5	37 519,9	859 236,7
Łączne wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców (w tys. zł)	31 558,6	33 733,6	41 271,2	4 872,8	111 436,2
Łączne wpływy ze sprzedaży majątku – dział 700, rozdział 70005 – gospodarka gruntami nieruchomościami (w tys. zł)	181 784,6	158 338,1	210 241,3	42 939,3	593 303,3

Źródło: Materiały własne NIK.

Sprzedają w trybie bezprzetargowym objęto wyodrębnione i samodzielne lokale mieszkalne o uregulowanym stanie prawnym. Przed zawarciem umowy ich sprzedaży (w formie aktu notarialnego), zgodnie z wymogami ustawy o g.n., każdorazowo prowadzono rokowania z nabywcami, sporządzając na tą okoliczność protokoły.

Uzyskane wpływy (po uwzględnieniu bonifikaty), w stosunku do wartości tych lokali określonych przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, stanowiły 14,2% w 2011 r. i odpowiednio 13,7% w 2012 r., 11,7% w 2013 r. oraz 13% w 2014 r. (I kw.). W ww. latach łączne wpływy ze sprzedaży lokali z bonifikatą (111 436,2 tys. zł) stanowiły natomiast 18,8% ogólnych wpływów ze sprzedaży majątku gmin (593 303,3 tys. zł).

Liczba sprzedanych w badanym okresie lokali mieszkalnych w poszczególnych gminach była znacznie zróżnicowana²³. Najwięcej lokali sprzedano w **Elblągu** (2.003) oraz **Bytomiu** (1.347), a najmniej w **Augustowie** i **Świeciu** (po 18) i w **Zamościu** (14). Najwyższe wpływy ze sprzedaży mieszkań z bonifikatą uzyskała gmina **Częstochowa** (21.552 tys. zł) i **Elbląg** (20.346,5 tys. zł), a najniższe **Sokółka** (306,8 tys. zł) i **Starachowice** (118,6 tys. zł).

W trzech gminach (**Inowrocław**, **Mogilno** i **Świecie**) sprzedaż lokali w badanym okresie była zgodna z wielkościami przyjętymi w planach sprzedaży, określonych w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym, zaś w pozostałych gminach wystąpiły przekroczenia lub niewykonanie założeń planu sprzedaży. Różnice te uzasadniano tym, że na etapie opracowania planów sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych nie można było przewidzieć jakie będzie zainteresowanie najemców ich wykupem.

W badanym okresie najemcy złożyli łącznie 8.915 wniosków o wykup lokali mieszkalnych, z których 8.376 (94%) zostało pozytywnie rozpatrzonych (z tego 7.515²⁴ sfinalizowanych sprzedażą), a 540 (6%) odmownie (co miało miejsce w 13 gminach). Negatywne rozpatrzenie wniosków wynikało głównie z następujących powodów:

²³ Patrz załącznik nr 5.2. do Informacji.

²⁴ Pozostałe 55 (z ogólnej liczby 7.570) sprzedaży sfinalizowano na podstawie wniosków złożonych przed dniem 1 stycznia 2011 r.

- wyłączenia przez gminy ze sprzedaży niektórych lokali znajdujących się np. w budynkach zlokalizowanych w centrum miasta, na terenach inwestycyjnych, przeznaczonych do rozbiórki lub adaptacji na inne cele niż mieszkaniowe;
- nieuregulowanego stanu prawnego lokalu;
- posiadania przez najemcę zaległości czynszowych lub tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego na terenie gminy.

Spośród pozytywnie rozpatrzonych wniosków, w 861 przypadkach nie doszło jednak do zawarcia umowy sprzedaży, m.in. z powodu: śmierci wnioskodawcy, nieprzystąpienia wnioskodawcy do podpisania protokołu rokowań i niedostarczenia przez niego wszystkich wymaganych dokumentów.

W siedmiu²⁵ gminach, w których wystąpiły przypadki sprzedaży lokali z rozłożeniem płatności na raty, zgodnie z wymogiem art. 70 ustawy o g.n., dokonano zabezpieczenia należności w formie hipoteki wpisanej do księgi wieczystej zbywanej nieruchomości.

Stwierdzono, że we wszystkich skontrolowanych gminach sprzedaż odbywała się na podstawie zasad określonych w ustawie o g.n., bowiem:

- nabywcami lokali były osoby uprawnione, tj. najemcy posiadający umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony (art. 34 ust.1 pkt 3);
- wywiązano się z obowiązku sporządzania i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (art. 35 ust. 1);
- wartość lokali każdorazowo określano w oparciu o aktualne operaty szacunkowe, sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych (art. 156 ust. 1).

Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że przy sprzedaży lokali mieszkalnych nie w pełni przestrzegano wymogów określonych w art. 34 i 35 ustawy o g.n. I tak w:

- sześciu gminach²⁶ wystąpiły przypadki niepowiadomienia na piśmie najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, mimo takiego wymogu wynikającego z art. 34 ust. 4;
- czterech gminach²⁷ w wykazach nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży nie zamieszczano niektórych informacji, o których mowa w art. 35 ust. 2, w tym m.in. określenia terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, terminu wnoszenia opłat i zasad ich aktualizacji oraz danych o wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Brak pisemnego powiadomienia najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, wyjaśniano tym, iż sprzedaż była wszczynana wyłącznie po otrzymaniu wniosku najemcy, który w ten sposób korzystał z prawa pierwszeństwa, w związku z tym uznano, że nie zachodziła potrzeba ich zawiadomienia w trybie ww. przepisu. Zdaniem wyjaśniających ograniczono w ten sposób dodatkowe koszty związane z wysyłaniem pisemnych powiadomień oraz skrócono terminy załatwienia sprawy.

W ocenie NIK, nie można jednak zgodzić się z takim stanowiskiem, gdyż przedmiotowe zawiadomienie należało wysłać po upływie terminu określonego w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży dotyczącego składania wniosków przez inne osoby (wymienione

²⁵ *Szczytno, Elk, Starachowice, Kielce, Świecie, Włocławek, Zambrów.*

²⁶ *Grajewo, Inowrocław, Mogilno, Starachowice, Puławy i Szczytno.*

²⁷ *Mogilno, Lubartów, Elbląg i Elk.*

w art. 34 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o g.n.), którym mogłoby przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu przedmiotowej nieruchomości. Należy też zauważyć, że w pozostałych 18 skontrolowanych gminach, wysyłano najemcom lokali zawiadomienia w trybie art. 34. ust.4 ustawy o g.n. z zastosowaniem przepisów Kpa.

Nieuwzględnienie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży niektórych wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o g.n. danych, osoby odpowiedzialne wyjaśniały natomiast głównie niedopatrzeniem.

W ocenie NIK, istotną nieprawidłowością z punktu widzenia legalności, było uwarunkowywanie przez organy 15 skontrolowanych gmin (63%), wszczęcia procedury przygotowania lokalu mieszkalnego do sprzedaży od wniesienia przez potencjalnego nabywcę tego lokalu wpłaty (zaliczka, zadatek) w wysokości od 100 do 500 zł na pokrycie kosztów wyceny nieruchomości. W czterech gminach²⁸ podstawą pobrania tych opłat były postanowienia uchwał wskazujące wprost na konieczność pokrycia przez najemców kosztów wyceny nieruchomości, w kolejnych czterech²⁹ – wewnętrzne uregulowania (procedury) i zarządzenia organów wykonawczych, zaś w pozostałych siedmiu gminach³⁰ – zawarte w uchwałach ogólne zapisy o obciążaniu nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz przyjęte „praktyki” z lat poprzednich.

W latach 2011–2014 (I kw.) gminy te przed uruchomieniem procedury sprzedaży pobrały od wnioskodawców (potencjalnych nabywców lokali) opłaty w łącznej kwocie **742,1 tys. zł**, w tym m.in.:

- **193,8 tys. zł** pobrano w **Bytomiu** od najemców po złożeniu przez nich wniosków, przy czym kwota ta była wyższa o 110,7 tys. zł od faktycznie poniesionych przez urząd kosztów sporządzenia operatów (cena jednostkowa operatu wahała się od 80 zł do 120,5 zł). Różnica pomiędzy wartością pobranych zaliczek, a kosztami wykonania operatów (83,1 tys. zł) pomniejszyła jednak ceny sprzedaży lokali.
- **179,4 tys. zł** w **Częstochowie**, co warunkowało zlecenie przez urząd sporządzenia łącznie 814 operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości objętych wnioskami.
- **71,4 tys. zł** zaliczek pobrano w **Elku** od 246 najemców wnioskujących o wykup lokali, z czego 64,1 tys. zł od 221 najemców, którzy nabyli lokal, 2,9 tys. zł od 10 najemców, którym zaliczkę zwrócono, gdyż z przyczyn niezależnych od najemcy nie doszło do sprzedaży i 4,4 tys. zł od 15 najemców, którym nie zwrócono wpłaconych kwot z powodu rezygnacji przez nich wykupu lokali.
- **52,4 tys. zł** zaliczek pobrano w **Tychach** na sporządzenie 310 operatów szacunkowych (średni koszt jednostkowy operatu wyniósł 169 zł) na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta.
- **9,8 tys. zł** pobrano w 2011 r. w **Lubartowie** na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z wnioskodawcami, a po zakwestionowaniu tej praktyki przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie (w marcu 2012 r.) odstąpiono od pobierania zaliczek.
- W **Augustowie**, rozpatrzenie wniosku o sprzedaż komunalnego lokalu mieszkalnego uzależniono natomiast od przedłożenia operatu szacunkowego zleconego na koszt wnioskodawcy, o czym był on informowany ustnie przez pracownika urzędu przed złożeniem wniosku. W gminie tej, w 23 przypadkach najemcy we własnym zakresie ponieśli koszty wyceny lokali, a w jednym kosztami sporządzenia operatu szacunkowego w wysokości 500 zł, sporządzonego na zlecenie Urzędu obciążono najemcę.

Pobieranie od potencjalnych nabywców wpłat (zaliczek) na sfinansowanie wykonania wycen sprzedawanych lokali, kierownicy kontrolowanych jednostek uzasadniali głównie brakiem własnych środków finansowych na sporządzenie operatów, a także ograniczeniem ponoszenia zbędnych wydatków zwłaszcza w przypadku wycofania się wnioskodawcy z transakcji sprzedaży. Powoływali się oni ponadto na dyspozycje zawarte w uchwałach organów stanowiących w sprawie zasad sprzedaży i gospodarowania nieruchomościami gminnymi. I tak np. w:

²⁸ **Bartoszyce, Elbląg Starachowice i Szczytno.**

²⁹ **Bytom, Grajewo, Tychy i Zawiercie.**

³⁰ **Częstochowa, Lubartów, Skarżysko Kamienna, Starachowice, Zambrów, Sokółka, Końskie.**

- **Starachowicach**, w uchwale z września 2007 r. zawarto m.in. zapis, iż „Nabywca na poczet wyceny lokalu winien zapłacić zadatek w wysokości 350 zł, a w razie rezygnacji z kupna lokalu kwota ta ulega przepadkowi”.
- **Bartoszycach**, w uchwale z lutego 2003 r. (ze zm.) zapisano m.in., że „Na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia pobierane będą zaliczki w wysokości ustalonej przez Burmistrza Miasta”. Zarządzeniem ze stycznia 2005 r., Burmistrz określił wysokość ww. zaliczki w kwocie 500 zł oraz ustalił, że „w przypadku rezygnacji z nabycia nieruchomości przygotowanej do sprzedaży na wniosek najemcy, poniesione koszty zostaną uregulowane z uiszczonej zaliczki”.
- **Szczytnie**, w uchwale z września 2004 r. (ze zm.) określono m.in. iż „W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego na wniosek osoby zainteresowanej zobowiązana jest ona do wpłacenia zaliczki w wysokości 100 zł na poczet przygotowania operatu szacunkowego, przy czym nie podlega ona zwrotowi w przypadku nie dojścia do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy”.

Uchwały organów stanowiących kontrolowanych gmin, dotyczące zasad sprzedaży oraz wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym były przekazywane właściwym wojewodom. W badanym okresie, wojewodowie, w ramach sprawowanego nadzoru, nie stwierdzili nieprawidłowości w żadnej z ww. uchwał.

Przepisy ustawy o g.n. nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania potencjalnych nabywców lokali obowiązkiem uiszczania zaliczki przed ustaleniem wartości lokali oraz warunkowania wszczęcia procedury ich zbycia od dokonania ww. wpłaty. Stosownie bowiem do postanowień art. 25 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 23 ust. 1 ww. ustawy, a także w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych³¹, wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w tym lokali mieszkalnych, zapewnia kierownik jednostki samorządowej (burmistrz, prezydent miasta) w ramach przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 2 tej ustawy, warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą, w tym cenę lokalu oraz pozostałe warunki zbycia, dotyczące ponoszenia kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży.

W badanym okresie, w pięciu gminach (21% skontrolowanych) ujawniono nieprawidłowości w ewidencjonowaniu operacji gospodarczych, związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, które miały również wpływ na rzetelność sporządzanych sprawozdań finansowych. I tak w gminach:

- **Świdnik** nie dokonywano zmniejszenia wartości ewidencyjnej budynków mieszkalnych, w których znajdowały się sprzedane lokale, co naruszało postanowienia art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W okresie tym sprzedano najemcom w trybie bezprzetargowym ogółem 105 lokali mieszkalnych, o łącznej wartości 16.880 tys. zł (za kwotę 2.532 tys. zł, po uwzględnieniu przysługujących bonifikat). W efekcie, sprawozdania SG-01 sporządzone za lata 2011, 2012 i 2013 nie odzwierciedlały zmian w zakresie wartości lokali mieszkalnych stanowiących majątek Miasta. Przyczyną takiej sytuacji, jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, było niesporządzenie dokumentów (LT- likwidacja środka trwałego) będących podstawą zdjęcia środków trwałych ze stanu ewidencyjnego, które zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, powinny być przygotowane przez wydział sprawujący nadzór nad w/w składnikami majątkowymi. NIK zwraca przy tym uwagę, że pracownikowi tego wydziału zatrudnionemu na stanowisku ds. komunalnych nie określono w jego zakresie czynności zadania polegającego na sporządzaniu takich dokumentów.
- **Lubartów**, do czasu kontroli NIK, nie sporządzono dokumentu likwidacji środka trwałego (LT) w przypadku sprzedaży we wrześniu 2012 r. jednego lokalu mieszkalnego o wartości księgowej wynoszącej 3,5 tys. zł (wg wyjaśnień z powodu przeoczenia), zaś w przypadku sprzedaży w maju 2013 r. innego lokalu o wartości 8,5 tys. zł, dokumentu takiego nie przekazano do Wydziału Finansowego Urzędu (wg wyjaśnień z powodu wadliwej istniejącej jego numeracji). Skutkowało to nieujęciem tych zdarzeń w księgach rachunkowych w roku, w którym

³¹ Wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 r. – sygn. I OSK 1807/11; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r. – II SA/Gd 401/11; WSA w Poznaniu z 6 września 2012 r. – II SA/Po 681/11.

dane zdarzenie gospodarcze nastąpiło, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Należy podkreślić, że w jeszcze w trakcie kontroli NIK sporządzono omawiane dokumenty i wynikające z tych transakcji skutki finansowe zastały ujęte w księgach rachunkowych.

- **Elk i Świecie** odnotowano przypadki ujęcia w ewidencji księgowej operacji gospodarczych w terminie uniemożliwiającym uwzględnienie ich w sprawozdaniach finansowych dotyczących okresów, w których operacje te miały miejsce. M.in. w **Elku**, dopiero po upływie dziewięciu miesięcy od zbycia sześciu lokali mieszkalnych o wartości ogółem 100,5 tys. zł uwzględniono to zdarzenie w ewidencji księgowej oraz w ewidencji środków trwałych. Akty notarialne dotyczące zbycia ww. lokali zostały podpisane w lipcu 2013 r., zaś zdarzenia te uwzględniono w ewidencji księgowej w maju 2014 r., w związku z czym sprawozdanie SG-01 za rok 2013 nie uwzględniało zmian, które zaszły w okresie sprawozdawczym. Wg wyjaśnień Skarbnik Miasta, stan ten wynikał z niedopatrzania osób odpowiedzialnych.
- **Mogilno**, wpływy ze sprzedaży tych lokali ujmowano w ewidencji księgowej w dziale 700 rozdziale 70095 – „pozostała działalność”, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.³², powinny być zaksięgowane w rozdziale 70005 – „gospodarka gruntami i nieruchomościami”.
- W **Elblągu**, ustalono natomiast, że żądana w marcu 2013 r. kwota zwrotu zwaloryzowanych bonifikat udzielonych nabywcom przy sprzedaży dwóch lokali, wynosząca 176,6 tys. zł, nie została ujęta w księgach rachunkowych Urzędu jako należność. Skutkowało to niewykazaniem jej w sprawozdawczości budżetowej, m.in. w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2013 r. Było to niezgodne z art. 24 ustawy o rachunkowości. Nie wykazanie ww. należności w sprawozdaniach budżetowych stanowi również naruszenie § 9 ust. 1 obowiązującego do dnia 24 stycznia 2014 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³³ (aktualnie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r.³⁴). Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Urzędu, nieujęcie tych należności w księgach spowodowane było „najprawdopodobniej” zawieszeniem się modułu Generalnego Rejestru Umów systemu finansowo-księgowego, do którego należność została wprowadzona we wrześniu 2013 r.

Stwierdzone nieprawidłowości w ewidencjonowaniu operacji gospodarczych związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkaniowych, w ocenie NIK świadczą o słabości systemu kontroli wewnętrznej w tych gminach, a zwłaszcza o nienależytym nadzorze ze strony organów wykonawczych gmin nad podległymi pracownikami. Należy jednak zauważyć, iż nie miały one wpływu na inwentaryzację środków trwałych, którą zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, przeprowadza się raz na 4 lata. W wyżej wymienionych przypadkach sprzedaż lokali nastąpiła w okresie pomiędzy ostatnią inwentaryzacją, a terminem kolejnej.

3.2.3. Udzielanie oraz wysokość bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych

Udzielone przez badane gminy stawki bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych były zgodne z określonymi w uchwałach organów stanowiących gmin. Stawki te były znacznie zróżnicowane i wahały się od 25% do 99% rynkowej wartości nieruchomości³⁵. Najwięcej lokali, tj. 3.230 (43% ogółu sprzedanych) oraz 2.021 (27%) gminy sprzedały z bonifikatą w wysokości odpowiednio od 91% do 99% oraz od 81% do 90%.

Najwyższą 99% stawkę bonifikaty udzieliły dwie gminy (**Elbląg i Starachowice**) przy sprzedaży odpowiednio 210 i 51 lokali, co stanowiło 3% ogółu lokali zbytych przez wszystkie kontrolowane gminy. Najniższe stawki bonifikaty wynoszące 25% zastosowały dwie gminy (**Kielce i Włocławek**) przy sprzedaży łącznie 9 lokali, spośród 1.089 lokali sprzedanych ogółem w tych gminach. Najwięcej lokali (2.921) z zastosowaniem 95% bonifikaty sprzedano w ośmiu skontrolowanych gminach.

³² W sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053.).

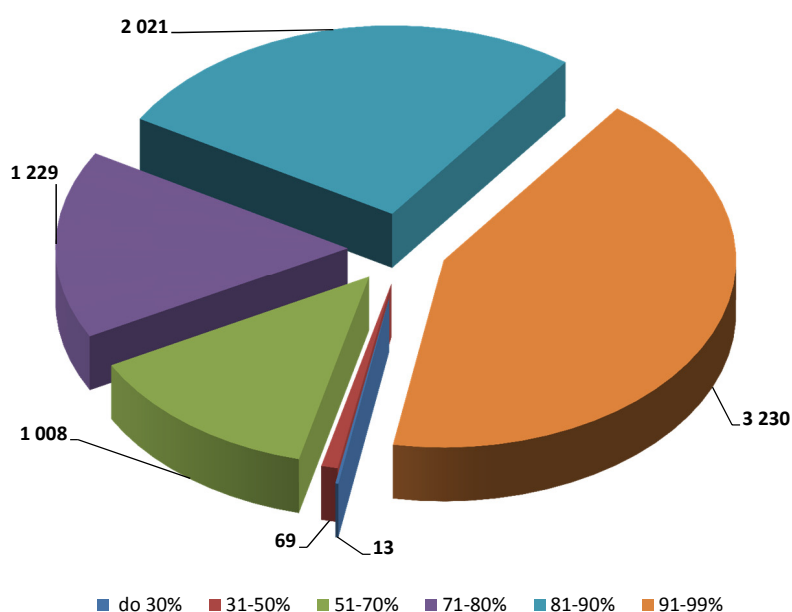
³³ Dz. U. Nr 20, poz.103.

³⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

³⁵ Patrz załącznik nr 5.3. do Informacji.

Wykres nr 1

Wielkość sprzedaży mieszkań w latach 2011–2014 (I kwartał) z udzieleniem zróżnicowanych stawek bonifikaty



Źródło: Materiały własne NIK.

Analiza dokumentacji 1.339 losowo wybranych transakcji sprzedaży lokali z bonifikatą (18% ogółu sprzedaży w skontrolowanych gminach) wykazała, że we wszystkich przypadkach, wartość sprzedanych lokali wraz z udziałem w prawie własności (lub wieczystym użytkowaniu) części gruntu, określana była na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.

We wszystkich 24 gminach w sposób prawidłowy wyliczano wysokość należnej bonifikaty oraz ustalano cenę sprzedaży lokalu.

3.2.4. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty

NIK pozytywnie, pod względem rzetelności, oceniła w 22 gminach (92% objętych kontrolą) monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez gminy z udzieleniem bonifikaty. Prowadzone w tym zakresie działania (przez wyznaczone komórki organizacyjne i osoby, którym przypisano te zadania) były bowiem skuteczne i zapewniły ujawnienie wszystkich przypadków zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. Czynności związane z monitorowaniem polegały zwłaszcza na analizie:

- wpływających do urzędów aktów notarialnych i zawiadomień z sądów rejonowych o zmianach wpisu w księgach wieczystych;
- zmian stanu własnościowego nieruchomości lokalowych, dokonywanych na podstawie ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostwa powiatowe oraz w oparciu o elektroniczny system Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych;
- zmian w ewidencji podatkowej urzędu, w części dotyczącej podatków od nieruchomości.

Na podstawie ww. danych sporządzano m.in. odrębne zestawienia tabelaryczne wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, a wyniki tych analiz odnotowywano także w rejestrach (wykazach) sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. I tak np. w:

- **Elblągu**, prowadzono elektroniczny rejestr lokali sprzedanych z bonifikatą oraz gromadzono akty notarialne dotyczące ich obrotu wtórnego, co było odnotowywane w ww. rejestrze. Ponadto, co najmniej raz w roku, analizowano dane zawarte w elektronicznym systemie Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych oraz w prowadzonym w Urzędzie elektronicznym obiegu dokumentów, w którym Referat Geodezji i Katastru odnotowywał wszelkie zmiany własności nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy.
- **Bytomiu**, monitoring był oparty na aplikacji, będącej rozszerzeniem programu „Centrum Informacji o Przestrzeni”, w której rejestrowano wszystkie sprzedaże związane z bonifikatą oraz wtórny obrót. Również przyjęty w Urzędzie elektroniczny obieg dokumentów pozwalał na skuteczne monitorowanie wtórnego obrotu lokalami objętymi bonifikatą, poprzez bieżące wprowadzanie do systemu wypisów aktów notarialnych wtórnych sprzedaży i przesyłanie ich do zainteresowanych wydziałów.
- **Kielcach**, raz w roku dokonywano przeglądu: aktów notarialnych sprzedaży lokali mieszkalnych przez pierwotnych nabywców, darowizny i zamiany w obrocie wtórnym, wykazów sprzedanych lokali mieszkalnych przez pierwotnego nabywcę, rejestrów ewidencji gruntów i budynków oraz elektronicznego wykazu ksiąg wieczystych. Ponadto, w księdze wieczystej nieruchomości dokonywano wpisu hipoteki kaucyjnej do wysokości odpowiadającej kwocie udzielonej bonifikaty, co należy uznać jako „dobrą praktykę”. Pozwoliło to na skuteczne zabezpieczenie interesu gminy, zwłaszcza w przypadku zbywania wykupionego lokalu przez dotychczasowych najemców w obrocie wtórnym przed upływem pięciu lat od ich nabycia.

Uwagi i zastrzeżenia dotyczące monitorowania obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi NIK wniosła natomiast w stosunku do pozostałych dwóch gmin (**Częstochowa i Tychy**). Stwierdzono w nich, że prowadzony przez wyznaczone osoby monitoring nie zapewnił ujawnienia wszystkich przypadków zaistnienia ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, co skutkowało brakiem odpowiednich działań w tym zakresie.

- W **Częstochowie** kontrola NIK ujawniła dziewięć przypadków transakcji wtórnej sprzedaży lokali przed upływem pięciu lat licząc od daty pierwotnego ich nabycia. Pomimo upływu od 1,5 roku do ponad 6 lat od daty wtórnej sprzedaży, nie podjęto żadnych działań mających na celu wyjaśnienie, czy zachodzą przesłanki uzasadniające żądanie zwrotu udzielonych bonifikat. Łączna wartość udzielonej przez gminę bonifikaty w tych przypadkach wyniosła 699,3 tys. zł.
- W **Tychach**, ujawniono trzy przypadki wtórnej sprzedaży lokali w 2012 r., w których do czasu kontroli NIK nie podjęto działań mających na celu wyjaśnienie, czy zachodzą przesłanki uzasadniające żądanie zwrotu udzielonych bonifikat. Wartość udzielonej bonifikaty dotyczącej tych lokali wyniosła 298,7 tys. zł.

Kierownicy ww. jednostek w swych wyjaśnieniach podali, że przepisy ustawy o g.n. nie wskazują terminu, w jakim należy wystąpić z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty, a roszczenia gminy z tego tytułu przedawniają się dopiero po upływie 10 lat.

NIK nie podziela takiego stanowiska, bowiem gminy jako jednostki sektora finansów publicznych w trakcie swojej działalności powinny uwzględniać zasadę, wynikającą z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶, zobowiązującą do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

3.2.5. Żądanie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań

We wszystkich skontrolowanych gminach, w badanym okresie, wtórnemu obrotowi uległo łącznie 1.737 lokali komunalnych sprzedanych z bonifikatą.

Liczba lokali objętych tym obrotem w poszczególnych gminach była znacznie zróżnicowana³⁷, tj. najwięcej zbyto w **Bytomiu** (401) i **Elblągu** (261), a najmniej w **Zamościu** (3) oraz w **Augustowie, Lubartowie i Sokółce** (po 7).

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³⁷ Załącznik nr 5.4. do Informacji.

Tabela nr 2

Liczba lokali zbytych w obrocie wtórnym w latach 2011–2014 przed upływem pięciu lat od daty ich nabycia przez pierwotnych nabywców w kontrolowanych gminach

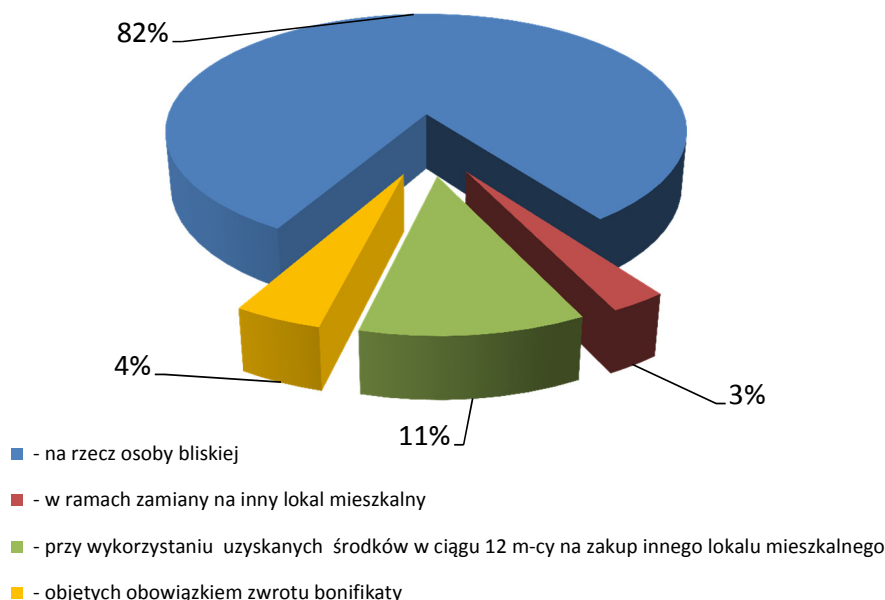
Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r. (I kwartał)	Razem
Liczba lokali zbytych w obrocie wtórnym, w tym sprzedanych:	659	545	458	75	1 737
- na rzecz osoby bliskiej	523	443	375	61	1 402
- w ramach zamiany na inny lokal mieszkalny	18	15	14	2	49
- przy wykorzystaniu uzyskanych środków w ciągu 12 m-cy na zakup innego lokalu mieszkalnego	74	57	52	10	193
- objętych obowiązkiem zwrotu bonifikaty	33	24	14	2	73
Odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty za zgodą rady gminy	11	6	3	0	20

Źródło: Materiały własne NIK.

W obrocie wtórnym największy udział dotyczył zbycia lokali na rzecz osoby bliskiej, który stanowił 82% ogółu lokali.

Wykres nr 2

Udział poszczególnych form zbycia lokali mieszkalnych w latach 2011–2014 (I kw.) w obrocie wtórnym



Źródło: Materiały własne NIK.

W 10 gminach³⁸ (42% skontrolowanych), w których w okresie od stycznia 2011 r. do końca czerwca 2014 r. wystąpiło łącznie 235 przypadków wtórnego obrotu lokalami, nie zaistniały przesłanki do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy

³⁸ Augustów, Grajewo, Elk, Inowrocław, Lubartów, Mogilno, Sokółka, Świdnik, Zamość i Zawiercie.

o g.n. W gminach tych, lokale sprzedane pierwotnym nabywcom zostały zbyte osobom bliskim, zamienione na inny lokal mieszkalny lub sprzedane z wykorzystaniem uzyskanych w ten sposób środków na zakup w ciągu 12 miesięcy innego lokalu lub nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe, a w dwóch przypadkach odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty za zgodą rady gminy. W pozostałych 14 skontrolowanych gminach, w których w badanym okresie miało miejsce łącznie 1502 przypadki wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, w 93 z nich wystąpiły ustawowe przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, z czego w 20 przypadkach odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty za zgodą rady gminy.

Działania związane z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty, prowadziło w badanym okresie 18 skontrolowanych gmin³⁹. NIK pozytywnie oceniła te działania w 14 gminach⁴⁰, pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości w jednej gminie (**Inowrocław**) oraz negatywnie w trzech gminach (**Augustów, Włocławek i Zawiercie**).

Ocena pozytywna dotycząca 14 gmin wynikała z faktu, że we wszystkich ujawnionych przypadkach uzasadniających żądanie zwrotu bonifikaty, gminy te niezwłocznie wdrożyły postępowanie windykacyjne. I tak m.in. w gminie:

- **Bytom**, w której w obrocie wtórnym w badanym okresie zbyto 401 lokali mieszkalnych, po ujawnieniu przez Urząd 15 przypadków wystąpienia przesłanek do żądania zwrotu bonifikaty wraz z jej waloryzacją na łączną kwotę 773,4 tys. zł, Prezydent Miasta wystąpił z takim żądaniem.
- **Elbląg**, Prezydent Miasta we wszystkich 39 uzasadnionych przypadkach wtórnej transakcji sprzedaży lokali mieszkalnych w latach 2007–2014 (do dnia zakończenia kontroli), wystąpił z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty na łączną kwotę (po waloryzacji) wynoszącą 2.239,7 tys. zł. W 22 sprawach (dotyczyło żądań na łączną kwotę 1.312,3 tys. zł) Rada Miejska – na wnioski zobowiązanych do zwrotu bonifikaty, umotywowane m.in. trudną sytuacją finansową lub zdrowotną – wyraziła zgodę na odstąpienie od żądania zwrotu. Podjęte działania polegały na wysyłaniu wobec wszystkich zobowiązanych wezwań do zapłaty, a w przypadku ich nieskuteczności na kierowaniu pozwów do sądu (w 13 sprawach uzyskano nakazy zapłaty) oraz do komorniczej egzekucji (w 11 sprawach).
- W **Inowrocławiu**, dopiero w 2013 r., tj. po upływie trzech lat po przeprowadzeniu transakcji zbycia lokalu w obrocie wtórnym podjęto czynności w celu wyegzekwowania od nabywcy lokalu zwrotu bonifikaty, w kwocie 59,7 tys. zł, udzielonej przy jego sprzedaży w grudniu 2008 r. Należy jednak zaznaczyć, że jeszcze w trakcie kontroli NIK, Urząd zwrócił się do Centrum Personalizacji Dokumentów MSW o wskazanie aktualnego miejsca pobytu osoby zobowiązanej do zwrotu udzielonej bonifikaty.

W gminach, w których NIK oceniła negatywnie działania w zakresie realizacji obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty stwierdzono następujący stan faktyczny:

- W **Augustowie**, nie podjęto działań w celu żądania zwrotu części bonifikaty. Jeden z pierwotnych nabywców zbył lokal za kwotę 203 tys. zł, a następnie przed upływem 12 miesięcy od tej transakcji środki uzyskane ze sprzedaży w wysokości 185 tys. zł przeznaczył na zakup innego lokalu mieszkalnego. W związku z tym, gmina winna była żądać na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o g.n. zwrotu części bonifikaty, tj. proporcjonalnie w stosunku do kwoty uzyskanej ze sprzedaży lokalu, a nie przeznaczonej na nabycie innego lokalu mieszkalnego (2,9 tys. zł po jej waloryzacji).
- We **Włocławku**, Prezydent Miasta wystąpił o zwrot równowartości bonifikaty udzielonej przy sprzedaży (55,2 tys. zł) od kupujących lokal w obrocie wtórnym, zamiast od pierwotnego nabywcy. Dyrektor Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnym wyjaśnił, że wezwanie to skierowano do kupujących w obrocie wtórnym, ponieważ uznano, że wobec niepodejmowania przez pierwotnego nabywcę korespondencji Urzędu pod podanym przez niego adresem, zobowiązanie z tytułu zwrotu bonifikaty można przypisać ww. kupującym, w szczególności w sytuacji, gdy jeden z tych kupujących w transakcji powyższej działał jednocześnie w imieniu i na rzecz sprzedającego, jako jego pełnomocnik.

³⁹ Obejmowały one przypadki zbycia lokali w obrocie wtórnym w latach 2007–2014 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

⁴⁰ **Zambrów, Bytom, Częstochowa, Kielce, Skarżysko Kamienna, Końskie, Starachowice, Świdnik, Zamość, Lubartów, Puławy, Bartoszyce, Szczytno i Elbląg.**

- W **Zawierciu**, NIK ujawniła jeden przypadek braku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, której kwota (uwzględniając waloryzację na dzień kontroli NIK) wynosiła 23 tys. zł. Dotyczyło to lokalu sprzedanego najemcy w dniu 18 czerwca 2007 r., który następnie w dniu 12 października 2011 r. został sprzedany przez spadkobierców pierwotnego nabywcy „osobie trzeciej”. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, brak żądania zwrotu tej kwoty wynikał z faktu, że przedmiotowy lokal został zbyty przed znowelizowaniem ustawy o g.n. i obowiązek zwrotu bonifikaty przewidziany w art. 68 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym przed 22.10.2007 r. nie obciąża spadkobiercy, który zbył lokal przed upływem okresu przewidzianego w przepisach.

NIK nie podziela tych wyjaśnień, bowiem obowiązek zwrotu bonifikaty udzielonej pierwotnemu nabywcy lokalu mieszkalnego obciąża również osobę bliską, która nabyła i zbyła lokal po dniu 21 października 2007 r., co jasno wynikało z zaistniałych okoliczności oraz z cyt. wyżej przepisów ustawy o g.n. Również w orzecznictwie⁴¹ prezentowany jest ten sam pogląd, np. w wyroku Sądu Najwyższego z 12 lutego 2014 r. stwierdzono, że bonifikata od ceny ma charakter celowy i stanowi formę szeroko rozumianej pomocy publicznej udzielanej pierwotnym nabywcom w umowie sprzedaży, która powinna być wykorzystana tylko zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrola NIK wykazała, że w wyniku działań windykacyjnych dotyczących zwrotu bonifikaty w niewielkim stopniu wyegzekwowano należności z tego tytułu. Według stanu na 31 marca 2014 r. z łącznej kwoty dochodzonych bonifikat wynoszącej 4.602,7 tys. zł, wyegzekwowano zaledwie 496,5 tys. zł, tj. 11% kwoty objętej żądaniem. I tak m.in. w gminie:

- **Bytom**, spośród 773,5 tys. zł objętych żądaniem zwrotu bonifikat, wyegzekwowano należności w łącznej wysokości 214,3 tys. zł (27,7%), z czego 186,9 tys. zł uzyskano w sześciu przypadkach po wysłaniu żądań, a 27,4 tys. zł z jednej sprawy, spośród 9 skierowanych do sądu.
- **Skarżysko Kamienna**, do czasu kontroli NIK nie wyegzekwowano zwrotu bonifikaty w łącznej kwocie 317,3 tys. zł., przy czym: 179,3 tys. zł (dwie sprawy) zostało zasądzonych i objętych postępowaniem komorniczym, 101,4 tys. zł (dwie sprawy) skierowano pozwy do sądu, a w jednym przypadku dotyczącym 36,6 tys. zł wysłano ostateczne wezwanie do zapłaty.
- **Bartoszyce**, Burmistrz dochodził zwrotu udzielonych bonifikat w łącznej wysokości 108,5 tys. zł, z czego:
 - w jednym przypadku, na podstawie wyroku sądowego z lipca 2013 r. zasądzającego na rzecz Gminy kwotę 93,5 tys. zł tytułem zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, wyegzekwowano kwotę zaledwie 660 zł,
 - w drugim przypadku, dotyczyło to zwrotu bonifikaty w kwocie 15 tys. zł od części środków (15%) uzyskanych ze sprzedaży lokalu, której nie wykorzystano na cele mieszkaniowe. Na wniosek zobowiązanego, uzasadniony trudną sytuacją materialną, Rada Gminy wyraziła zgodę na odstąpienie od żądania jej zwrotu.

Niska skuteczność windykacji bonifikat podlegających zwrotowi wynikała m.in. z opóźnień w kierowaniu spraw do sądu cywilnego oraz z małej efektywności egzekucji komorniczej, a także z trudności w ustaleniu miejsca pobytu osoby zobowiązanej do zwrotu bonifikaty.

3.2.6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Spośród 24 kontrolowanych gmin, 14⁴² objętych było kontrolą NIK przeprowadzoną na przełomie lat 2010/2011 w zakresie udzielania przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży. Do kierowników skontrolowanych wówczas jednostek skierowano ogółem 34 wnioski pokontrolne, które dotyczyły zwłaszcza:

- podjęcia działań na rzecz wyegzekwowania zwrotu zwaloryzowanej kwoty bonifikaty udzielonej przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, we wszystkich przypadkach uzasadniających żądanie jej zwrotu (9 wniosków);

⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2014 r. sygn. IVCSK 274/13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r. sygn. II CSK 462/11 (...) obowiązek zwrotu kwoty równej bonifikacie na podstawie art. 68 ust. 2b w zw. z ust. 2 i 2a pkt 1 obciąża osoby bliskie, które nabyły nieruchomość i zbyły ją osobie trzeciej po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 24 sierpnia 2007 r.

⁴² **Augustów, Bytom, Elbląg, Ełk, Grajewo, Kielce, Skarżysko-Kamienna, Starachowice, Świdnik, Świecie, Tychy, Włocławek, Zambrów i Zamość.**

- ujmowania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży wszystkich wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o g.n. informacji (6);
- upubliczniania informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży (4);
- powiadamiania najemców komunalnych lokali mieszkalnych przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych lokali (5);
- prowadzenia monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, celem ujawnienia wszystkich przypadków uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej przy ich sprzedaży bonifikaty (2);
- rozważenia uzupełnienia regulaminu organizacyjnego i zakresów czynności pracowników Urzędu o zadania związane z monitoringiem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą (4).

Z ustaleń obecnej kontroli NIK wynika, że 33 wnioski pokontrolne (97%) zostały zrealizowane w całości, a jeden w niepełnym zakresie (w gminie **Grajewo**). Dotyczył on dostosowania zasad bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych do przepisów ustawy o g.n. Stwierdzono natomiast, że w omawianych zasadach w dalszym ciągu nie uwzględniono wymogu, wynikającego z art. 34 ust. 4 ww. ustawy, pisemnego powiadamiania najemców lokali mieszkalnych o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych lokali.

W odniesieniu do zrealizowanych wniosków pokontrolnych dotyczących podjęcia działań na rzecz wyegzekwowania zwrotu zwaloryzowanej kwoty bonifikaty udzielonej przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, kontrola wykazała m.in., że w gminach:

- **Elbląg** – we wszystkich 20 przypadkach zbycia na rynku wtórnym lokali przed upływem 5 lat od ich sprzedaży pierwotnym nabywcom, ujawnionych przez NIK w kontroli w 2010 r., podjęto działania zmierzające do wyegzekwowania zwrotu bonifikaty, w wyniku których m.in. w:
 - siedmiu sprawach, po wysłaniu wezwań do zapłaty, Rada Miasta na wnioski nabywców wyraziła zgodę na odstąpienie od żądania zwrotu bonifikaty,
 - dwóch sprawach spłatę należności rozłożono na raty (do końca maja 2014 r. dłużnicy zwrócili łącznie 13,2 tys. zł udzielonej bonifikaty),
 - trzech sprawach nabywcy po otrzymaniu wezwania, przedłożyli dokumenty (akty notarialne) o wydatkowaniu w ciągu 12 miesięcy środków uzyskanych ze sprzedaży lokali na zakup innego lokalu mieszkalnego, a w jednej wysłano ponowne wezwanie (w czerwcu 2014 r.) do zapłaty, podkreślając, że nabywca nie przedstawił dokumentów potwierdzających przeznaczenie środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu,
 - czterech sprawach, po uzyskaniu informacji o zgodzie pierwotnych nabywców, odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty, a w trzech sprawach nie ustalono dotychczas miejsca pobytu nabywców, pomimo kierowania wniosków do Centralnego Biura Adresowego.
- **Kielce** – przeprowadzone przez Urząd postępowania dotyczące 34 ujawnionych przez NIK przypadków zbycia lokali mieszkalnych na rzecz „osób trzecich”, w celu ustalenia ewentualnego obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, wykazały m.in., że w:
 - 25 przypadkach odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty, ponieważ w 13 sprawach środki uzyskane ze sprzedaży przeznaczono na zakup innego lokalu, w jednej dokonano zamiany lokalu na inny lokal mieszkalny, w trzech za zgodą rady miasta, w sześciu ze względu na brak przesłanek do żądania zwrotu, a w dwóch sprawach na podstawie wyroków sądów rejonowych oddalających powództwo gminy jako niezasadne,
 - pozostałych 9 przypadkach wszczęto postępowanie windykacyjne o zwrot bonifikaty, z czego w dwóch przypadkach nabywcy dokonali zwrotu bonifikaty wraz z odsetkami w kwocie 86,7 tys. zł, w jednym, na wniosek dłużnika, rozłożono kwotę 23,7 tys. zł na 36 miesięcznych rat, w jednym umorzono wierzytelność 50,1 tys. zł ze względu na zgon wierzyciela, w jednym postępowanie umorzył komornik sądowy, zaś w czterech przypadkach trwa postępowanie dotyczące m.in. ustalenia miejsca pobytu dłużnika.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli przygotowana została głównie w oparciu o ustalenia poprzedniej kontroli NIK⁴³, która wykazała szereg istotnych nieprawidłowości⁴⁴. Stwierdzone wówczas przez NIK nieprawidłowości, a także zagadnienia zawarte w szczegółowych wnioskach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek oraz wykazane w informacji o wynikach tej kontroli⁴⁵ w końcowych uwagach i wnioskach, stanowiły podstawę do określenia obszarów badań kontrolnych w ramach celów szczegółowych.

W przygotowaniu kontroli wykorzystane zostały również dane dotyczące sprzedaży przez gminy lokali mieszkalnych z bonifikatą, dostępne w Internecie oraz publikowane w prasie.

Dokonując celowego wyboru gmin do skontrolowania przez każdego uczestnika kontroli (sześć delegatur) przyjęto następujące kryteria:

- Po dwie gminy objęte badaniami w ramach wcześniejszej kontroli NIK, przy czym wytypowano gminy, w których stwierdzono wówczas najwięcej nieprawidłowości, w tym zwłaszcza związanych z niewypełnieniem ustawowego obowiązku żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty lub zaniechania podjętych działań zmierzających do wyegzekwowania jej zwrotu, a także z nieskutecznym monitorowaniem (lub jego brakiem) obrotu wtórnego lokalami objętymi bonifikatą.
- Po dwie gminy, które wcześniej nie były kontrolowane w zakresie udzielania bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży, a przy ich doborze kierowano się głównie liczbą mieszkańców (co najmniej 20 tys. osób) oraz doniesieniami medialnymi.

Badania prawidłowości sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, w tym udzielania bonifikaty dokonano na podstawie wybranych metodą doboru losowego po co najmniej 20 dokumentacji sprzedaży lokali mieszkalnych z każdego badanego lat (2011–2013) oraz po pięć dokumentacji za I kwartał 2014 r. Do oceny skuteczności prowadzonego monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz działań organu wykonawczego gminy w zakresie żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, objęto wszystkie takie przypadki.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli, w trybie art. 40 ustawy o NIK pobierano stosowne wyjaśnienia od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości, a ponadto w dziewięciu gminach (w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ww. ustawy) zasięgnięto informacji, m.in. we właściwych starostwach powiatowych w sprawie aktualnego stanu własności sprzedanych przez gminę lokali mieszkalnych z bonifikatą oraz w jednostkach organizacyjnych gminy (zarządzających budynkami komunalnymi) w sprawie prowadzonej ewidencji budynków, a także prowadzonych remontach mieszkań objętych sprzedażą.

Do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek (burmistrzów i prezydentów miast) skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny badanych zagadnień, uwagi i stwierdzone nieprawidłowości oraz łącznie 38 wniosków pokontrolnych⁴⁶.

⁴³ Patrz przypis nr 1.

⁴⁴ Patrz przypis nr 2.

⁴⁵ Patrz przypis nr 18.

⁴⁶ Wniosków pokontrolnych nie formułowano w wystąpieniach do czterech kierowników skontrolowanych jednostkach (Prezydentów Kiel i Zamościa, Burmistrzów Lubartowa oraz Miasta i Gminy Końskie).

Zastrzeżenia m.in. do negatywnej oceny ogólnej i częściowej dotyczącej wywiązywania się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zgłosił Burmistrz Miasta Augustowa. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenia w części dotyczącej wysokości kwoty bonifikaty, w stosunku do której kontrolowana jednostka nie podjęła działań wymaganych art. 68 ust. 2 ustawy o g.n., oddaliła natomiast zastrzeżenia odnośnie ww. ocen.

Wnioski skierowane do burmistrzów i prezydentów miast skontrolowanych jednostek dotyczyły głównie:

- podjęcia działań na rzecz wyegzekwowania zwrotu udzielonej bonifikaty przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych we wszystkich przypadkach uzasadniających żądanie jej zwrotu,
- wyeliminowania pobierania od potencjalnych nabywców komunalnych lokali mieszkalnych opłat na pokrycie kosztów przygotowania lokali do sprzedaży (zaliczek na sporządzanie operatów szacunkowych), warunkujących ich sprzedaż,
- powiadamiania najemców komunalnych lokali mieszkalnych o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokalu.

Z treści otrzymanych odpowiedzi od adresatów wystąpień pokontrolnych, do których skierowano wnioski pokontrolne wynika, że przyjęli oni do realizacji wszystkie wnioski, z czego 21 zostało wykonanych, a pozostałe znajdują się w trakcie realizacji.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły ogółem 1.269,8 tys. zł, z tego:

- 315,0 tys. zł stanowiły sprawozdawcze skutki nieprawidłowości i dotyczyły kwot odpowiadającym nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej oraz w sprawozdawczości,
- 208,9 tys. zł stanowiły uszczuplenia środków i aktywów (wynikające z niepodjęcia działań w zakresie żądania zwrotu udzielonych bonifikat),
- 745,9 tys. zł stanowiły kwoty nienależnie uzyskane z tytułu pobierania zaliczek na pokrycie kosztów sporządzenia wycen nieruchomości będących przedmiotem sprzedaży w trybie bezprzetargowym.

Korzyści finansowe wyniosły ogółem 3,2 tys. zł i dotyczyły zwrotu przez nabywcę lokalu części udzielonej mu bonifikaty (w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej ze zbycia, nieprzeznaczonej na nabycie innego mieszkania).

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz sformułowanych ocen w wystąpieniach pokontrolnych

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki, stanowisko	Ocena ogólna	Oceny cząstkowe kontrolowanych obszarów				
				I cel	II cel	III cel	IV cel	V cel
Delegatura NIK w Białymstoku								
1.	Urząd Miejski w Augustowie	Kazimierz Kożuchowski Burmistrz	P/N	P/N	P/N	P	N	P
2.	Urząd Miasta Grajewo	Adam Kiełczewski Burmistrz	P/N	P/N	P/N	P	brak	P
3.	Urząd Miasta Zambrów	Kazimierz Dąbrowski Burmistrz	P/N	P	P/N	P	P	P
4.	Urząd Miejski w Sokółce	Stanisław Małachwiej Burmistrz	P/N	P	P/N	P	brak	n.d.
Delegatura NIK w Bydgoszczy								
5.	Urząd Miasta Włocławek	Andrzej Pałucki Prezydent	P	P	P	P	N	P
6.	Urząd Miejski w Świeciu	Tadeusz Pogoda Burmistrz	P	P	P/N	P	brak	P
7.	Urząd Miasta Inowrocławia	Ryszard Brejza Prezydent	P/N	P	P/N	P	P/N	n.d.
8.	Urząd Miejski w Mogilnie	Leszek Duszyński Burmistrz	P/N	P	P/N	P	brak	n.d.
Delegatura NIK w Katowicach								
9.	Urząd Miejski w Bytomiu	Damian Franciszek Bartyla Prezydent	P/N	P/N	P	P	P	n.d.
10.	Urząd Miasta Tychy	Andrzej Dziuba Prezydent	P/N	P/N	P	P/N	brak	P
11.	Urząd Miejski w Zawierciu	Ryszard Mach Prezydent	P/N	P	P/N	P	N	n.d.
12.	Urząd Miasta Częstochowy	Krzysztof Matyjaszczyk Prezydent	P/N	P	P/N	P/N	P	n.d.
Delegatura NIK w Kielcach								
13.	Urząd Miasta Kielce	Wojciech Lubawski Prezydent	P	P	P	P	P	P
14.	Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej	Roman Wojcieszek Prezydent	P/N	P/N	P	P	P	P
15.	Urząd Miejski w Starachowicach	Sylwester Kwiecień Prezydent	P/N	P/N	P/N	P	P	P
16.	Urząd Miasta i Gminy w Końskich	Michał Cichocki Burmistrz	P/N	P	P/N	P	P	n.d.

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki, stanowisko	Ocena ogólna	Oceny cząstkowe kontrolowanych obszarów				
				I cel	II cel	III cel	IV cel	V cel
Delegatura NIK w Lublinie								
17.	Urząd Miasta Świdnik	Waldemar Jakson Burmistrz	P/N	P/N	P/N	P	P	P
18.	Urząd Miasta Zamość	Marcin Zamoyski Prezydent	P	P/N	P	P	P	P
19.	Urząd Miasta Puławy	Janusz Grobel Prezydent	P/N	P	P/N	P	P	n.d.
20.	Urząd Miasta Lubartów	Janusz Bodziacki Burmistrz	P	P	P/N	P	P	n.d.
Delegatura NIK w Olsztynie								
21.	Urząd Miejski w Elblągu	Jerzy Wilk Prezydent	P/N	P/N	P/N	P	P/N	P
22.	Urząd Miasta w Ełku	Tomasz Mariusz Andrukiewicz Prezydent	P/N	P/N	P/N	P	brak	P
23.	Urząd Miasta Bartoszyce	Krzysztof Nałęcz Burmistrz	P/N	P	P/N	P	P	n.d.
24.	Urząd Miejski w Szczytnie	Danuta Górka Burmistrz	P/N	P	P/N	P	P	n.d.

Przyjęte skróty:

P – ocena pozytywna,

P/N – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości,

N – ocena negatywna,

n.d. – nie dotyczy (jednostki nie były objęte kontrolą P/10/155),

brak – odstąpiono od oceny z uwagi na brak przypadków, w których istniałyby przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

I cel Ocena przyjętych przez gminy uregulowań prawnych oraz organizacyjnych dotyczących sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

II cel Ocena bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, w tym legalność udzielania bonifikaty i prawidłowość ustalania jej wysokości.

III cel Ocena monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

IV cel Ocena egzekwowania obowiązku zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty oraz skuteczność tych działań.

V cel Ocena stopnia i rzetelności wykonania wniosków pokontrolnych NIK.

5.2. Liczba i wartość sprzedanych w latach 2011–2014 (I kwartał) lokali mieszkalnych z zastosowaniem bonifikaty wg. gmin

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba lokali sprzedanych najemcom z zastosowaniem bonifikaty	Wartość* sprzedanych lokali mieszkalnych w tys. zł	Łączne wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych w tys. zł	Ogółem** wpływy ze sprzedaży majątku gminy w tys. zł	Udział % [6:5]
1	2	3	4	5	6	7
1.	Augustów	18	1 561,6	1 008,6	4 446,7	23%
2.	Bartoszyce	72	6 259,8	394,3	5 436,0	7%
3.	Bytom	1347	112 376,0	5 795,0	60 626,0	10%
4.	Częstochowa	814	92 946,0	21 552,0	155 122,1	14%
5.	Elbląg	2003	264 106,1	20 346,5	40 500,7	50%
6.	Ełk	221	24 988,0	1 781,0	46 897,0	4%
7.	Grajewo	59	4 723,7	1 647,9	4 545,0	36%
8.	Inowrocław	212	28 872,0	8 332,4	14 172,6	59%
9.	Kielce	967	122 469,9	17 996,1	65 845,0	27%
10.	Końskie	109	6 888,0	1 288,0	12 482,0	10%
11.	Lubartów	55	7 831,3	834,9	8 699,3	10%
12.	Mogilno	108	9 881,5	976,1	1 101,7	89%
13.	Puławy	69	10 509,4	2 101,9	29 626,0	7%
14.	Skarżysko-Kamienna	214	22 167,0	1 200,0	18 268,0	7%
15.	Sokółka	20	2 102,5	306,8	1 472,0	21%
16.	Starachowice	51	5 023,8	118,6	16 854,2	1%
17.	Szczytno	134	13 869,9	1 519,2	6 634,3	23%
18.	Świdnik	105	16 880,0	2 532,0	11 988,0	21%
19.	Świecie	18	2 003,0	974,0	2 924,0	33%
20.	Tychy	330	47 122,4	13 287,1	58 250,1	23%
21.	Włocławek	122	11 741,8	1 811,8	1 879,7	96%
22.	Zambrów	129	12 395,0	3 456,0	7 613,0	45%
23.	Zamość	14	1 496,0	647,0	11 351,0	6%
24.	Zawiercie	379	31 022,0	1 529,0	6 569,0	23%
RAZEM		7 570	859 236,7	111 436,2	593 303,4	19%

* wraz z udziałem w gruncie, wg wycen sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych

** dotyczy wpływów w dziale 700 rozdział 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami

5.3. Liczba sprzedanych w latach 2011–2014 (I kw.) lokali mieszkalnych na rzecz najemców z uwzględnieniem stawek procentowych bonifikaty udzielonych w poszczególnych gminach

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba lokali sprzedanych najemcom w latach 2011–2014 (I kwartał)	w tym z uwzględnieniem stawki procentowej bonifikaty:					
			do 30%	31–50%	51–70%	71–80%	81–90%	91–99%
1.	Augustów	18	3	15				
2.	Bartoszyce	72					3	69
3.	Bytom	1347		2				1345
4.	Częstochowa	814		13	220	562	19	
5.	Elbląg	2003			27		903	1073
6.	Ełk	221					221	
7.	Grajewo	59			59			
8.	Inowrocław	212			208			4
9.	Kielce	967	4		3	461	499	
10.	Końskie	109				105	4	
11.	Lubartów	55					55	
12.	Mogilno	108					108	
13.	Puławy	69				69		
14.	Skarżysko-Kamienna	214						214
15.	Sokółka	20			1	6	13	
16.	Starachowice	51						51
17.	Szczytno	134			26	13	61	34
18.	Świdnik	105	1				104	
19.	Świecie	18		18				
20.	Tychy	330			330			
21.	Włocławek	122	5	9	14	13	21	60
22.	Zambrów	129			119		10	
23.	Zamość	14		12	1			1
24.	Zawiercie	379						379
RAZEM		7 570	13	69	1 008	1 229	2 021	3 230

5.4. Liczba lokali mieszkalnych (objętych bonifikatą) sprzedanych w latach 2011–2014 (I kw.) w obrocie wtórnym wg gmin

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba lokali zbytych w obrocie wtórnym	w tym:				Odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty za zgodą rady gminy
			na rzecz osoby bliskiej	zamiany na inny lokal	wykorzystano środki w ciągu 12 miesięcy na zakup lokalu mieszkalnego	objętych obowiązkiem zwrotu bonifikaty	
1.	Augustów	7	5	0	2	0	0
2.	Bartoszyce	15	11	1	2	0	1
3.	Bytom	401	294	6	86	15	0
4.	Częstochowa	218	174	7	20	15	2
5.	Elbląg	261	210	8	19	13	11
6.	Ełk	57	50	4	3	0	0
7.	Grajewo	21	21	0	0	0	0
8.	Inowrocław	27	25	0	2	0	0
9.	Kielce	157	133	7	12	4	1
10.	Końskie	30	27	0	0	2	1
11.	Lubartów	7	6	1	0	0	0
12.	Mogilno	28	27	0	1	0	0
13.	Puławy	14	13	0	0	1	0
14.	Skarżysko-Kamienna	50	34	3	7	5	1
15.	Sokółka	7	7	0	0	0	0
16.	Starachowice	36	27	1	5	3	0
17.	Szczytno	44	32	2	8	2	0
18.	Świdnik	18	18	0	0	0	0
19.	Świecie	12	7	1	2	2	0
20.	Tychy	171	147	5	7	9	3
21.	Włocławek	31	24	1	5	1	0
22.	Zambrów	62	59	0	2	1	0
23.	Zamość	3	3	0	0	0	0
24.	Zawiercie	60	48	2	10	0	0
RAZEM		1 737	1 402	49	193	73	20

5.5. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - Dz. U. z 2014, poz. 150.
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2014 r., poz. 121.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym–Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

5.6. Wykaz organów oraz jednostek, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prezes Rady Ministrów
3. Marszałek Sejmu
4. Marszałek Senatu
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
9. Minister Infrastruktury i Rozwoju
10. Minister Administracji i Cyfryzacji
11. Minister Finansów
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Wojewodowie
14. Regionalne Izby Obrachunkowe
15. Związek Miast Polskich
16. Związek Gmin Wiejskich RP