



LBY.430.2.2022  
Nr ewid. 122/2022/P/22/051/LBY

Informacja o wynikach kontroli

SPRZEDAŻ PRZEZ GMINY  
KOMUNALNYCH LOKALI MIESZKALNYCH

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych

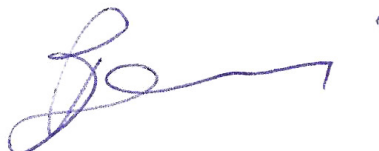
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



Tomasz Sobecki

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

16. 11. 2022

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	15
5.1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców .....	15
5.2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.....	35
5.3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań .....	39
6. ZAŁĄCZNIKI.....	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	54
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	58
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	59

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>bonifikata</b>	zmniejszenie ustalonej ceny – tu – lokalu mieszkalnego, kwota obniżki;
<b>JST</b>	jednostka samorządu terytorialnego;
<b>Kodeks cywilny</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.);
<b>lokal</b>	lokal mieszkalny, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o lokalach;
<b>mieszkaniowym zasób gminy</b>	lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, o których mowa w art. 2 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów;
<b>rozporządzenie w sprawie wyceny</b>	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555);
<b>sprzedaż bezprzetargowa</b>	sprzedaż nierynkowa nieruchomości stanowiących własność – tu – gmin, regulowana ustawą o gospodarce nieruchomościami. Często wiąże się z udzieleniem bonifikaty od ceny sprzedaży ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego;
<b>ugn</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.);
<b>UM</b>	urząd miasta, urząd miejski;
<b>ustawa o lokalach</b>	ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048);
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
<b>ustawa o ochronie praw lokatorów</b>	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.);
<b>ustawa o rachunkowości</b>	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.);
<b>ustawa o samorządzie gminnym</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.);
<b>wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy</b>	program, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminy w sposób prawidłowy sprzedawały komunalne lokale mieszkalne w drodze bezprzetargowej z udzieleniem bonifikaty oraz skutecznie realizowały obowiązki z zakresu zwrotu w sytuacjach przewidzianych prawem?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zbywano komunalne lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym?
2. Czy rzetelnie monitorowano wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą?
3. Czy prawidłowo wywiązywano się z obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz jaka była skuteczność tych działań?

## Jednostki kontrolowane

Urzędy miast (20) w pięciu województwach: kujawsko-pomorskim, podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim.

## Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Urzędy miast (67) w czterech województwach: podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim.

## Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie

Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności popieranie ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania<sup>1</sup>. Gminy są podstawowymi ogniwami władzy publicznej realizującymi zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej. W tym celu tworzą i zarządzają (bezpośrednio lub za pomocą zakładów lub jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych lub gminnych osób prawnych) zasobem nieruchomości zbywając je m.in. w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców.

W przypadku gdy umowa najmu została zawarta na czas nieoznaczony, najemca może skorzystać z prawa pierwszeństwa przy zakupie lokalu mieszkalnego a dodatkowo otrzymać bonifikatę od ustalonej ceny. Takie uregulowanie, o wybitnie preferencyjnym charakterze, jest niewątpliwie sprzeczne z gospodarką rynkową, ma jednak uzasadnienie społeczne<sup>2</sup>. Ponadto gmina choć uzyskuje niższe od możliwych do osiągnięcia dochody, zbywając nieruchomość obniża zarazem koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego, zwłaszcza w sytuacji niskich wpływów z czynszów za wynajem lokali.

Pomimo wieloletnich doświadczeń gmin dotyczących prywatyzacji lokali mieszkalnych wciąż w tym procesie dochodzi do istotnych nieprawidłowości<sup>3</sup>. Dotychczasowe kontrole NIK wskazywały, że mają one powszechny i systemowy charakter<sup>4</sup>.

Podjęcie kontroli było istotne zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin, jak i najemców komunalnych lokali mieszkalnych, korzystających z możliwości ich zakupu z zastosowaniem bonifikaty w wysokości dochodzącej nawet do 99% wartości rynkowej lokalu.

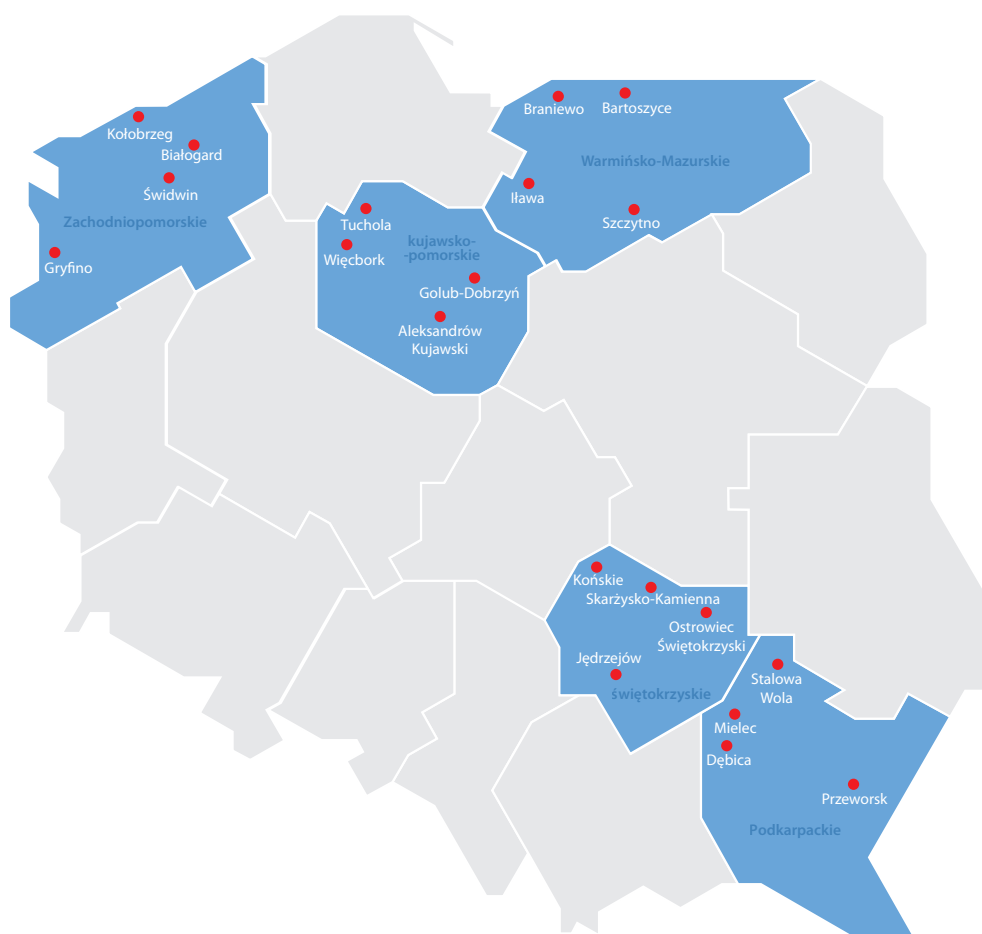
<sup>1</sup> Por. art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>2</sup> Tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 15 stycznia 2003 r., IV KKN 1637/00.

<sup>3</sup> Wykazała je choćby kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy w 2020 r. NIK stwierdziła, że w czterech z pięciu kontrolowanych gmin sprzedaż lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym prowadzono w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Por. informację o wynikach kontroli I/20/002/LBY dostępną na [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

<sup>4</sup> Por. informację o wynikach kontroli P/14/097 dostępną na [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

Infografika nr 1  
Lokalizacja skontrolowanych gmin



Źródło: opracowanie własne NIK.

## 2. OCENA OGÓLNA

Niemal wszystkie skontrolowane gminy (19 z 20) sprzedawały lokale mieszkalne w drodze bezprzetargowej, z udzieleniem bonifikaty, w sposób nieprawidłowy, w tym przede wszystkim w 15 z nich zlecano wycenę nieruchomości jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu, a w 14 obciążano przyszłych nabywców kosztami wyceny (pobrano w ten sposób bezpodstawnie ponad 145 tys. zł). Stwierdzono także w czterech gminach regulacje, wykraczające poza ustawowe upoważnienie, wprowadzające podmiotowe ograniczenia przy sprzedaży mieszkań, które zawężyły krąg osób uprawnionych do ich nabycia. NIK ujawniła również 18 przypadków (7%) dalszego zbycia lokali, które nie zostały w urzędach zidentyfikowane, mimo powszechnego dostępu do narzędzi, które umożliwiały taką weryfikację. Ponadto w pięciu gminach (25%) nie dochodzono lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia zwrotu równowartości udzielonych przy sprzedaży bonifikaty, w łącznej kwocie 363,5 tys. zł, pomimo zaistnienia ku temu przesłanek. Wśród przyczyn nieprawidłowości należy wymienić przede wszystkim nierzetelne działanie, błędną interpretację przepisów ugn i niewłaściwą organizację pracy. W ocenie NIK stwierdzone w kontroli nieprawidłowości świadczą o słabości przyjętych rozwiązań w zakresie kontroli zarządczej.

Gminy, zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, ograniczały się w tym względzie wyłącznie do rozpatrywania wniosków pochodzących od najemców. W 13 z nich nie sporządzono podstawowych dokumentów strategicznych – wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym lub były one niekompletne, co nie pozwalało m.in. na rzetelne planowanie sprzedaży nieruchomości lokalowych. Tam, gdzie plany takie powstały i tak nie zawsze były one realizowane w założonych wielkościach, gdyż sprzedaż uzależniona była od woli potencjalnych nabywców.

Do sprzedaży przeznaczano wyodrębnione i samodzielne lokale mieszkalne o uregulowanym stanie prawnym. Zbywano je na rzecz osób uprawnionych tj. najemców posiadających umowy na czas nieoznaczony, choć wystąpiły przypadki, że zawarte zostały one kilkadziesiąt dni, a w skrajnym – nawet sześć dni przed zakupem mieszkania. Przy udzielaniu bonifikat stosowano obiektywne kryteria.

W 13 skontrolowanych jednostkach najemców nie powiadamiano pisemnie o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości pod warunkiem złożenia oświadczenia w wyznaczonym terminie. W dziewięciu – w sposób nieprawidłowy sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy lokali przeznaczonych do zbycia. W sześciu gminach błędnie ustalano wartość udzielanych bonifikat. W czterech – operacje gospodarcze związane ze sprzedażą lokali ujmowano w ewidencjach z opóźnieniem, przez co sporządzane przez JST sprawozdania finansowe były nierzetelne.

Choć wszystkie kontrolowane jednostki monitorowały czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych, nie rozporządzali nimi w sposób powodujący utratę tego przywileju, to w pięciu z nich (25%) działania w tym zakresie były nierzetelne i nieskuteczne.

W ośmiu gminach (40%) zaniechano identyfikacji ryzyk związanych z bezprzetargową sprzedażą lokali mieszkalnych. Uniemożliwiało to m.in. wypracowanie skutecznych mechanizmów kontroli i wykrycie nieprawidłowości.

95% skontrolowanych gmin nieprawidłowo zbywało komunalne lokale w drodze bezprzetargowej z udzieleniem bonifikat

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

#### Właściwe przygotowanie organizacyjne kontrolowanych jednostek

Wszystkie skontrolowane jednostki były organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań w zakresie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. Zadania te określono zarówno w regulaminach organizacyjnych przypisując je konkretnym komórkom organizacyjnym, jak i w zakresach czynności zatrudnionych w nich pracowników. W poszczególnych wydziałach lub referatach zajmowało się nimi od jednej do sześciu osób, które posiadały doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków. W ocenie NIK opracowanie i udostępnienie zainteresowanym w siedmiu gminach formularzy i instrukcji o sposobie i miejscu składania dokumentów było dobrą praktyką. [str. 15]

#### Nieopracowane lub niekompletne programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym

Gminy w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty mogą posiadać zasób mieszkaniowy<sup>5</sup>, a zasady gospodarowania tym zasobem zobowiązane są ujmować w wieloletnich programach<sup>6</sup>. Tymczasem w 13 gminach (65% skontrolowanych) NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie. W dwóch przypadkach wieloletnich programów nie opracowano w ogóle, w ośmiu nie zapewniono ciągłości ich obowiązywania, tj. nie uchwalono kolejnych programów lub weszły one w życie z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Dodatkowo w czterech gminach stwierdzono, że w dokumentach tych nie wskazano ustawowo określonych elementów np. planów sprzedaży nieruchomości lokalowych. Tam gdzie plany takie sporządzano, i tak nie były one realizowane w założonych wielkościach. W jednej gminie faktyczna sprzedaż lokali odpowiadała zaplanowanej, w ośmiu w rzeczywistości sprzedano więcej lokali (nawet o przeszło 100%), a w pięciu przyjętych planów częściowo nie zrealizowano. [str. 16]

#### Obiektywne kryteria udzielania bonifikat

W 18 gminach organy stanowiące podjęły uchwały w sprawie zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkaniowych w trybie bezprzetargowym i warunków oraz wielkości udzielanych bonifikat. W dwóch miały one charakter indywidualny i podejmowano je w konkretnie rozpatrywanych sprawach. We wszystkich skontrolowanych przypadkach<sup>7</sup> upustów cenowych udzielano w oparciu o obiektywne kryteria, w sposób, który nie prowadził do nieusprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości. Najczęściej wysokość bonifikaty uzależniana była od wieku budynku i jego stanu technicznego, sposobu zapłaty, długości okresu najmu lokalu, lokalizacji budynku, w którym sprzedawano lokale mieszkalne. Wysokość stawek procentowych bonifikaty wahała się od 10% do 99%. W 15 gminach (75% skontrolowanych) wysokość możliwej do uzyskania bonifikaty przekraczała 90% ustalonej wartości nieruchomości. W dwóch gminach w okresie objętym kontrolą zrezygnowano ze sprzedaży mieszkań komunalnych z bonifikatami. W kolejnych siedmiu istotnie zmniejszono ich wartość (na 1020%). [str. 19]

<sup>5</sup> Por. art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

<sup>6</sup> Por. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

<sup>7</sup> W toku kontroli badaniem objęto 613 przypadków sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym tj. 27% ze wszystkich zbytych w tym trybie w okresie 2016–2021 we wszystkich skontrolowanych gminach (2242 przypadków).



## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W ośmiu gminach organy stanowiące w uchwałach dotyczących zasad sprzedaży lokali komunalnych zawarły ograniczenia dotyczące ich zbywania, przy czym w czterech z nich miały one charakter podmiotowy i wiązały się z sytuacją indywidualną wnioskodawców (np. niezaleganiem z opłatami czynszowymi, odpowiednim okresem najmu). W ocenie NIK umieszczanie w aktach prawa miejscowego dodatkowych kryteriów, wykraczających poza ustawowe upoważnienie, zawężających zarazem krąg osób, których pierwszeństwo w zakupie mieszkania wynika wprost z ustawy, było niedopuszczalne. [str. 21]

W latach 2016–2021 w 20 skontrolowanych gminach sprzedano łącznie 2242 lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. Najwięcej lokali sprzedano w 2017 r. (21% – 471 mieszkania) a najmniej w 2020 r. (12% – 274 mieszkania). W 2240 przypadkach kupującym udzielono bonifikat, przy czym w 31% przypadków wynosiła ona 95% wartości nieruchomości. Ponad połowę mieszkań (58%) we wszystkich skontrolowanych gminach sprzedano z bonifikatami nie mniejszymi niż 90% wartości nieruchomości. W jednej z gmin w 99% przypadków najemcom lokali udzielono bonifikat w wysokości 99%. W kolejnej w 88% przypadków przy sprzedaży udzielono najemcom bonifikat w wysokości 98%. Zaledwie 0,3% lokali zbyt z bonifikatami nieprzekraczającymi 50% ich wartości. Gminy uzyskały ze zbycia tych lokali 35 269, 29 tys. zł tj. 14% ustalonej przez rzeczoznawców majątkowych wartości zbywanych nieruchomości. [str. 22]

We wszystkich 20 skontrolowanych gminach, procedury bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, wszczynane były na podstawie wniosków najemców. Sprzedażą w tym trybie obejmowano wyodrębnione i samodzielne lokale o uregulowanym stanie prawnym. Przed zawarciem umowy ich sprzedaży (w formie aktu notarialnego), prowadzono rokowania z nabywcami, sporządzając na tą okoliczność protokół. Lokale mieszkalne, w objętych badaniem przypadkach sprzedawano na rzecz osób uprawnionych tj. najemców posiadających umowy na czas nieoznaczony, choć wystąpiły przypadki, że zawarte zostały one kilkadziesiąt dni, a w skrajnym – nawet sześć dni przed zakupem mieszkania. [str. 23]

W dziewięciu gminach (45% skontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości dotyczące obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Kontrolerzy ujawnili przypadki niezamieszczenia ich na stronach internetowych UM, nieobjęcia nimi wszystkich sprzedawanych lokali, upublicznienia ich na okres krótszy niż wymagany przez ugn (21 dni) bądź sporządzenia ich nierzetelnie (np. nieujęcia w nich wszystkich wymaganych informacji), wbrew postanowieniom art. 35 ugn. [str. 23]

W 13 gminach (65% skontrolowanych) wystąpiły przypadki niepowiadomienia na piśmie najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia i/lub o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu, mimo takiego wymogu wynikającego z art. 34 ust. 4 ugn. W jednej gminie pisma do najemców lokali wysłano jeszcze przed przeznaczeniem tych nieru-

Skala sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

Lokale zbywane wyłącznie na wniosek najemców

Nierzetelne lub nieupubliczniane wykazy sprzedawanych lokali

Niesporządzone lub niekompletne zawiadomienia najemców o prawie pierwszeństwa nabycia

chomości do sprzedaży (ogłoszeniem wykazów lokali przeznaczonych do sprzedaży). Kierownicy jednostek wskazywali, że procedura sprzedaży była wszczynana wyłącznie po otrzymaniu wniosku najemcy. [str. 24]

W sześciu gminach (30% skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości związane z ustalaniem wartości bonifikaty. Wystąpiły one w 47 spośród 149 przeanalizowanych przypadków (31,5%). Ustalając warunki zbycia lokali komunalnych, w przypadkach w których przy sprzedaży dokonywano rozliczenia poniesionych przez najemców nakładów, pomniejszono ustaloną cenę lokalu o ich wartość – i od tej wartości (tj. niższej niż wartość wynikająca z operatu szacunkowego), niezgodnie z art. 68 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 3 ugn, naliczono wysokość bonifikaty. Wskutek tego pomniejszono wpływy do budżetu (o 154,7 tys. zł), a udzielone bonifikaty były *de facto* wyższe niż wynikające z uchwał rad miejskich. [str. 24]

**Prawidłowo rozkładane na raty zapłaty za lokale**

W okresie objętym kontrolą w sześciu gminach (30% skontrolowanych) cenę zbywanych z bonifikatą lokali rozkładano na raty. We wszystkich zbadanych przypadkach, zgodnie z wymogami ugn, nabywcy przed zawarciem umowy przenoszącej własność zapłacili pierwszą ratę. Następne wraz z oprocentowaniem podlegały zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. Wierzytelności JST w stosunku do nabywcy były zabezpieczane poprzez ustanowienie hipoteki. W trzech z tych sześciu gmin wystąpiły przypadki nieterminowej spłaty rat. Udzielenie ulgi w postaci rozłożenia zapłaty na raty nie jest obligatoryjne. W przypadku dopuszczenia takiej możliwości organy gmin nie posiadają kompetencji do modyfikowania warunków wynikających wprost z ugn<sup>8</sup>. W dwóch gminach dokonano jednak zmian tych zasad w aktach o charakterze ogólnym. [str. 27]

**Operaty szacunkowe sporządzane przez uprawnionych rzeczoznawców**

We wszystkich skontrolowanych gminach wartość sprzedanych z bonifikatą lokali była każdorazowo ustalana przez uprawnionego<sup>9</sup> rzeczoznawcę majątkowego, a wyceny zostały sporządzane w formie operatów szacunkowych. W 17 gminach (85% skontrolowanych) sporządzano je w terminie do 12 miesięcy przed datą sprzedaży nieruchomości bądź były aktualizowane zgodnie z ugn<sup>10</sup>. W trzech gminach (łącznie w 11 przypadkach tj. 12% tam zbadanych) przy sprzedaży posłużono się nieaktualnymi operatami. [str. 29]

**Przedwczesne zlecenie wycen lokali**

W 15 gminach (75% skontrolowanych) wystąpiły przypadki (łącznie 297 tj. 70% tam zbadanych) zlecenia wyceny jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty o spełnieniu przez nieruchomość wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, co było niezgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>11</sup>. Kierownicy

<sup>8</sup> Np. do ograniczania dopuszczalnego czasu spłaty rat czy wartości oprocentowania niespłaconej ceny zbywanej nieruchomości. Zgodnie z art. 70 ust. 4 ugn rada gminy może wyrazić zgodę na zastosowanie innej stopy procentowej w konkretnie rozpatrywanej sprawie, nie zaś w akcie o charakterze generalnym.

<sup>9</sup> Tj. ujętego w Centralnym rejestrze rzeczoznawców majątkowych prowadzonym przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego.

<sup>10</sup> Por. art. 156 ust. 3 i 4 ugn.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 555. Zgodnie z tym przepisem określenie wartości lokalu, ustanawianego jako przedmiot odrębnej własności, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela

jednostek wyjaśniali, że wynikało to m.in. ze względów ekonomicznych lub znajomości stanu nieruchomości należących do zasobu gminy. Takie postępowanie rodziło ryzyko poniesienia zbędnych kosztów wyceny lokalu w sytuacji, gdy ostatecznie nie mógłby być on przedmiotem sprzedaży<sup>12</sup>. [str. 29]

W 14 gminach (70% skontrolowanych) w sposób niezgodny z prawem obciążano przyszłych nabywców kosztami wyceny lokali mieszkalnych (łącznie w 325 przypadkach tj. 76% tam zbadanych)<sup>13</sup>. Od wpłaty zaliczki z tego tytułu bezprawnie uzależniano wszczęcie procedury przygotowania lokalu do sprzedaży. Od potencjalnych nabywców żądano zaliczki w wysokości od blisko 200 do 600 zł. W latach 2016–2021 gminy te pobrały od wnioskodawców opłaty w łącznej kwocie przekraczającej 145 tys. zł. W jednej z gmin taka nielegalna praktyka funkcjonowała, mimo, że po wcześniejszej kontroli NIK (w 2014 r.) zapis upoważniający do pobierania zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia, został usunięty z uchwały regulującej zasady sprzedaży lokali<sup>14</sup>. Skala tego problemu nie uległa zmniejszeniu. W analogicznej kontroli w 2014 r.<sup>15</sup> NIK ujawniła tożsame nieprawidłowości w 63% skontrolowanych jednostek. [str. 30]

Nieuprawnione  
przenoszenie opłat  
za wyceny lokali  
na najemców

W czterech gminach (20% skontrolowanych) ujawniono nieprawidłowości dotyczące opóźnionego ewidencjonowania operacji gospodarczych związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, które miały następnie wpływ na rzetelność sporządzanych sprawozdań finansowych. Nieprawidłowości te dotyczyły 35 przypadków tj. 29% objętych badaniem. Opóźnienia wynosiły od 35 do nawet 2038 dni. W trzech przypadkach korekt dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK. [str. 32]

Spóźnione  
ewidencjonowanie  
operacji gospodarczych

Jedynie w dwóch gminach w 2016 r. przeprowadzono audyty dotyczące sprzedaży nieruchomości. W jednej zaplanowano audyt w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym jednak w ostateczności nie został on zrealizowany<sup>16</sup>. Kierownicy jednostek kontrolowanych najczęściej wskazywali, że kwestie związane ze sprzedażą lokali analizowane były w ramach szerszych zagadnień dotyczących np.: prywatyzacji nieruchomości komunalnych, kształtowania zrównoważonego rozwoju gminy czy wpływów do jej budżetu bądź pomijali je ze względu na niezaobserwowanie jakichkolwiek sygnałów o zagrożeniach czy nieprawidłowościach. W ośmiu gminach (40% skontrolowanych) NIK sformułowała

Nie w pełni skuteczna  
kontrola zarządcza  
w zakresie sprzedaży  
nieruchomości

---

przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o lokalach samodzielny lokal mieszkalny może stanowić odrębną nieruchomość.

<sup>13</sup> Dodatkowo w dwóch gminach w 32 (z 60 zbadanych) zaliczki na poczet wyceny lokali mieszkalnych pobrano, ale następnie zaliczono na poczet ceny zbywanej nieruchomości.

<sup>14</sup> Uchwałą z września 2014 r. usunięto zapis dotyczący pobierania zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. Dodatkowo zaprzestanie obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami jej przygotowania do sprzedaży było wnioskiem w wystąpieniu z listopada 2020 r., sporządzonym po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

<sup>15</sup> Tj. kontroli P/14/097 Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

<sup>16</sup> Burmistrz Dębicy wskazał, że wynikało to z realizacji przez audytora zadań pozaplanowych i niewielkiego wymiaru jego czasu pracy.

nieprawidłowości dotyczące zaniechania identyfikacji ryzyk związanych z bezprzetargową sprzedażą lokali mieszkalnych. Niesporządzenie analiz w tym zakresie uniemożliwiło m.in. wypracowanie skutecznych mechanizmów kontroli i wykrycie nieprawidłowości. W ocenie NIK niedochowanie standardów kontroli zarządczej<sup>17</sup> spowodowało, że nie była ona w pełni adekwatna i efektywna. [str. 34]

### Powszechny monitoring obrotu wtórnego lokalami zbytymi z bonifikatą

Wszystkie kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu weryfikacji czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych, nie rozporządzali nimi w sposób powodujący utratę tego przywileju. Informacje w tym zakresie pozyskiwały samodzielnie bądź otrzymywały w ramach współpracy od innych organów. Najpowszechniejszą formą prowadzenia monitoringu obrotu wtórnego nieruchomościami były analizy zmian właścicielskich w systemie Elektroniczne Księgi Wieczyste udostępnianym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Dane dotyczące obrotu wtórnego lokalami sprzedanymi z bonifikatą ujmowano w prowadzonych ewidencjach. [str. 35]

### Skala obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi zbytymi z bonifikatą

Spośród lokali mieszkalnych sprzedanych przez kontrolowane jednostki w latach 2012–2021<sup>18</sup> z bonifikatą, w 990 przypadkach były one przedmiotem obrotu na rynku wtórnym. W 955 przypadkach czynności te nie powodowały obowiązku zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W większości (68% przypadków) mieszkania zbywano na rzecz osób bliskich bądź uzyskane ze sprzedaży kwoty przeznaczone (w ciągu 12 miesięcy) na zakup innego lokalu (11% przypadków). W sześciu przypadkach burmistrzowie odstąpili od żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty za zgodą rad gmin. [str. 35]

### Nie wszędzie rzetelny monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi

NIK pozytywnie oceniła monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez gminy z udzieleniem bonifikaty w 15 gminach (75% skontrolowanych). Podejmowane działania ujawniły wszystkie przypadki zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W większości urzędów zadania z tego zakresu nie były jednak formalnie uregulowane. Zaledwie w pięciu jednostkach (25% skontrolowanych) przypisano je odpowiednim komórkom organizacyjnym, a w czterech (20% skontrolowanych) ujęto w zakresach obowiązków pracowników. W pięciu jednostkach (25% skontrolowanych) prowadzony monitoring obrotu wtórnego nieruchomościami był nierzetelny i nieskuteczny. Kontrolerzy NIK, po analizie ksiąg wieczystych lokali zbytych przez gminy z bonifikatą, stwierdzili bowiem 18 przypadków wtórnego obrotu, który nie został w urzędach zidentyfikowany. W ośmiu przypadkach dopiero na skutek kontroli NIK zostały podjęte działania, w celu wyjaśnienia przesłanek zwalniających z obowiązku zwrotu kwoty równowartości udzielonej bonifikaty. W żadnym z tych pięciu urzędów, w latach 2016–2021, nie prowadzono kontroli wewnętrznych czy audytu w tej materii. [str. 37]

<sup>17</sup> W tym standardów: 7, 8 i 9 w części II B załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

<sup>18</sup> Dane statystyczne na potrzeby kontroli pozyskano także z okresu wcześniejszego niż objęty kontrolą.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W 11 gminach (55% skontrolowanych) w umowach sprzedaży lokali zawierano informacje o wynikającym z ugn obowiązku zwrotu bonifikaty w przypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystaniu uzyskanej za nie kwoty na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem pięciu lat. W przypadku trzech gmin (15% skontrolowanych) w aktach notarialnych formułowano także wymóg przekazania informacji o dalszym zbyciu nieruchomości. Gmina nie ma obowiązku pouczenia przy sprzedaży lokalu o możliwości żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty i o okolicznościach, od których to zależy. Obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji ma bowiem swoje źródło bezpośrednio w ustawie i powstaje z chwilą spełnienia się określonych przesłanek bez względu na to, czy strony zamieściły stosowne zastrzeżenie w tym przedmiocie w umowie sprzedaży nieruchomości. [str. 39]

**Dodatkowe informacje dla kupujących o okolicznościach utraty bonifikat**

W siedmiu gminach (35% skontrolowanych) nie wystąpiły przypadki, w których istniałaby konieczność podejmowania działań na rzecz zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W pozostałych gminach wystąpiło 21 przypadków, w których dochodzenie zwrotu równowartości udzielonych bonifikat było uzasadnione, przy czym siedem z nich zidentyfikowali dopiero kontrolerzy NIK. W trzech gminach wystąpiły łącznie cztery przypadki, w których odstąpiono od dochodzenia zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą rady miasta. W dwóch gminach łącznie w czterech przypadkach czynności zmierzające do wyjaśnienia przesłanek ewentualnej utraty bonifikaty zostały rozpoczęte dopiero w toku kontroli NIK. W czterech gminach w czterech przypadkach sprawy te pozostają w toku. W trzech gminach (trzy przypadki) zostały zakończone, przy czym w jednym z nich zwrot równowartości udzielonego upustu cenowego wyegzekwowano jedynie częściowo<sup>19</sup>. W pięciu gminach (sześć przypadków) nie dochodząno lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia zwrotu równowartości udzielonej przy sprzedaży lokali mieszkalnych bonifikaty (w łącznej kwocie 363,5 tys. zł), pomimo zaistnienia ku temu przesłanek. W trzech z nich było to skutkiem nierzetelnie prowadzonego monitoringu, w pozostałych błędnej interpretacji przepisów ugn lub niewłaściwej organizacji pracy. [str. 40]

**Nie w pełni skuteczne dochodzenie zwrotów bonifikat**

Ryzyka w zakresie dotyczącym obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem nie były rzetelnie identyfikowane. Kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali, że mieściły się w sprawach z zakresu sprzedaży nieruchomości bądź były pomijane ze względu na niewystępowanie z takimi roszczeniami przez gminy. W gminach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące zaniechania dochodzenia roszczeń z tytułu udzielonych bonifikat, ryzyka w tej mierze nie zostały rozpoznane, a działania, które mogły im zapobiec zaplanowane. W ocenie NIK świadczyło to o słabości przyjętych rozwiązań w zakresie kontroli zarządczej. [str. 43]

**Nieidentyfikowanie ryzyk w zakresie dotyczącym żądania zwrotu bonifikaty**

<sup>19</sup> Odzyskano 9 tys. zł z zasądzonych na rzecz gminy 31,5 tys. zł, po czym komornik uznał egzekucję za bezskuteczną.

## 4. WNIOSKI

Wójtowie,  
burmistrzowie,  
prezydenci miast,  
kierownicy podmiotów  
gospodarujących  
zasobem mieszkaniowym  
w imieniu gminy

Najwyższa Izba Kontroli, wnioskuje do gmin dokonujących bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkaniowych z bonifikatą o:

- 1) wyeliminowanie praktyki uzależnienia podjęcia procedury bezprzetargowej sprzedaży od wniesienia opłat na pokrycie kosztów przygotowania lokali do sprzedaży (sporządzenia operatu szacunkowego);
- 2) pisemne powiadomienie najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego, o tym uprawnieniu i warunkach skorzystania z niego;
- 3) systematyczny monitoring rynku wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi uprzednio z bonifikatą i weryfikację przesłanek ewentualnej utraty uzyskanego przywileju;
- 4) niezwłoczne dochodzenie należności JST z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty we wszystkich ustawowo uzasadnionych przypadkach.

Wojewodowie, prezesi  
regionalnych izb  
obrachunkowych

Dokonywanie pogłębionej analizy uchwał rad gmin odnoszących się do procedur bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkaniowych z bonifikatą, w celu wyeliminowania zapisów wskazujących na ograniczenia o charakterze podmiotowym wykraczające poza regulację ugn.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Udzielanie bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych oznacza co do istoty zmniejszenie ceny, jaką nabywca ma zapłacić i w ten sposób ułatwia zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Udzielenie bonifikaty najemcy stanowi więc istotny przywilej finansowy nabywcy lokalu uzyskiwany kosztem środków publicznych i niewątpliwie stawiający go w sytuacji lepszej od tych osób, które zmuszone są zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe drogą zakupu mieszkań po ich cenie rynkowej. Taką sytuację należy postrzegać jako wyjątek, od zasadniczo równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Powyższe względy uzasadniają pogląd o konieczności ścisłej wykładni przepisów normujących reguły korzystania przez nabywców z przyznanego im przywileju<sup>20</sup>.

Do kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad sprzedaży lokali stanowiących własność gminy, w której w sposób zróżnicowany określić może wysokość bonifikat, uzależniając je od szczególnych warunków dotyczących zbywanych nieruchomości. Musi to jednak uczynić w oparciu o jasne i sprawiedliwe zasady<sup>21</sup>.

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

Prawie wszystkie skontrolowane jednostki (19 z 20) nie prowadziły w sposób prawidłowy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców z udzielaniem bonifikaty.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przygotowanie organizacyjne wszystkich 20 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 przypisując je wydziałom bądź referatom właściwym do spraw zarządzania mieniem komunalnym, jak i w zakresach czynności zatrudnionych w tych komórkach pracowników. Przygotowaniem lokali do sprzedaży zajmowało się od jednej do sześciu osób w poszczególnych wydziałach lub referatach. Osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków.

Właściwe przygotowanie organizacyjne skontrolowanych jednostek

#### Przykłady

W **UM w Więcborku** inspektor zajmująca się sprzedażą gminnych lokali mieszkalnych zatrudniona była na tym stanowisku od 2009 r. W 2012 r. i 2017 r. ukończyła studia podyplomowe odpowiednio: w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i w zakresie wyceny nieruchomości. Ponadto w latach 2007–2022 brała udział w 18 szkoleniach obejmujących zagadnienia dotyczące gospodarki nieruchomościami (w tym sprzedaży nieruchomości, postępowania administracyjnego, komunalizacji) uzyskując zaświadczenia, świadectwa lub certyfikaty ich ukończenia.

<sup>20</sup> Por. np. wyroki Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2012 r., II CSK 484/11, LEX nr 1254655 czy 12 lutego 2015 r., IV CSK 265/14, LEX nr 1663411 bądź uchwałę Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r., III CZP 30/13, Biul. SN 2013, nr 6, poz. 5.

<sup>21</sup> Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2016 r., I OSK 2243/16, LEX nr 2230827.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **UM w Szczytnie** osoby zajmujące się sprzedażą lokali komunalnych uczestniczyły w szkoleniach: „Bezprzetargowe zbywanie oraz oddawanie do użytkowania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem ograniczeń oraz wymogów prawnych związanych ze stanem epidemii”, „Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości”, „Gospodarka nieruchomościami”, „Regulowanie stanu prawnego nieruchomości”, „Prawne i praktyczne aspekty gospodarowania nieruchomościami”, „Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym na podstawie najnowszych przepisów prawnych wchodzących w życie 1 lipca 2022 r.”. Ukończyły także studia podyplomowe w zakresie gospodarki nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami.

### Dobre praktyki związane z udostępnianiem informacji

W siedmiu gminach<sup>22</sup> na stronach internetowych UM udostępniano informacje (np. w formie karty usług) dotyczące sprzedaży bezprzetargowej lokali na rzecz ich najemców, w których wskazywano m.in.: formę, czas trwania i koszty postępowania, niezbędne do przygotowania dokumenty. W ocenie NIK opracowanie i udostępnienie zainteresowanym takich formularzy i instrukcji było dobrą praktyką.

### Dobra znajomość zasobu mieszkaniowego i potrzeb mieszkańców

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy<sup>23</sup>. W tym celu gminy mogą posiadać zasób mieszkaniowy<sup>24</sup>. We wszystkich skontrolowanych gminach urzędnicy posiadali informacje o wielkości i stanie technicznym gminnego zasobu mieszkaniowego oraz potrzebach mieszkaniowych obywateli. Dane te weryfikowali podczas wizji lokalnych bądź uzyskiwali od zarządców nieruchomości (na bieżąco po każdej zmianie lub w okresach miesięcznych czy kwartalnych) i ujmowali w prowadzonych ewidencjach dotyczących nieruchomości gminnych i systemach finansowo-księgowych. Uczestniczyli bądź mieli wgląd do protokołów z rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego budynków. Prowadzili także rejestry zawartych umów najmu (z podziałem na czas oznaczony – najem socjalny i nieoznaczony). Na ich podstawie w gminach określano potrzeby mieszkaniowe mieszkańców, w tym liczbę i czas oczekiwania na przydział lokalu komunalnego.

### Przykłady

W **gminie Tuchola** wybrany zarządca nieruchomości co roku przekazywał szacunki dotyczące gospodarki mieszkaniowej a także plan remontów budynków. Ponadto przedstawiał półroczne i roczne rozliczenia kosztów konserwacji i remontów budynków i lokali stanowiących własność gminy, a dodatkowo comiesięczne zestawienia wykonanych prac. W gminie funkcjonował zwyczaj cotygodniowych spotkań zastępcy burmistrza, która sprawowała nadzór nad gospodarką mieszkaniową, z kierownikiem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, działającym w imieniu zarządcy, na którym omawiane były kwestie dotyczące: wolnych lokali pozostałych w dyspozycji, stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, planowanych remontów, konserwacji i polepszeń oraz sposobu wykorzystania lokali.

W **UM Skarżysku-Kamiennej** oprócz ewidencji gminnych nieruchomości, dane dotyczące lokali gminnych i ich najemców gromadzone były w teczkach zakładanych dla każdego lokalu i prowadzonych od momentu otrzymania budynku w administrowanie. W latach 2016–2021 średnia liczba mieszkańców

<sup>22</sup> Tj. Tucholi, Hławie, Bartoszycach, Skarżysku-Kamiennej, Kołobrzegu, Świdwinie i Białogardzie.

<sup>23</sup> Por. art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

<sup>24</sup> Por. art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oczekujących na przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego wynosiła od 78 do 85. Średni czas oczekiwania na jego przyznanie wynosił od czterech do ośmiu lat. W tym czasie średnia liczba mieszkańców oczekujących na przyznanie lokalu socjalnego wynosiła od 232 do 269. Średni czas oczekiwania na przyznanie takiego lokalu wynosił od pięciu do ośmiu lat.

Liczba lokali pozostających w zasobach mieszkaniowych wszystkich skontrolowanych gmin w okresie objętym kontrolą systematycznie malała. Na koniec 2016 r. w zasobach tych pozostawały 13 507 lokale, a na koniec 2021 r. – 11 486 tj. o 15% mniej. W gminach Kołobrzeg, Mielec czy Skarżysko-Kamienna liczba lokali zmniejszyła się o 200 i więcej, w Ostrowcu Świętokrzyskim, Braniewie, Szczytnie, Stalowej Woli, Gryfinie czy Białogardzie o ponad 100. W najmniejszym stopniu redukcja zasobu dotyczyła gmin Aleksandrów Kujawski, Golub Dobrzyń, Tuchola i Przeworsk i nie przekroczyła 30 lokali. Zmniejszanie się zasobów mieszkaniowych gmin wynikało głównie ze sprzedaży lokali z trybie bezprzetargowym. Tylko w dwóch gminach liczba sprzedanych lokali stanowiła blisko połowę zredukowanego wolumenu.

Zmniejszające się zasoby mieszkaniowe gmin

Infografika nr 2

Stopień redukcji zasobów mieszkaniowych gmin

Liczba lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie wg stanu na koniec roku	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Zmniejszenie liczby lokali w zasobie w latach 2016–2021
Aleksandrów Kujawski	261	253	249	243	241	241	-20
Golub-Dobrzyń	309	293	287	284	282	279	-30
Tuchola	355	357	348	341	334	329	-26
Więcbork	235	230	222	219	208	194	-41
Jędrzejów	318	294	283	275	271	267	-51
Końskie	425	409	396	376	360	339	-86
Ostrowiec Świętokrzyski	1183	1079	1071	1072	1077	1060	-123
Skarżysko-Kamienna	797	751	706	659	633	597	-200
Łlawa	904	873	860	844	819	848	-56
Bartoszyce	645	616	596	597	577	553	-92
Braniewo	592	571	550	523	488	459	-133
Szczytno	744	710	698	657	627	595	-149
Dębica	619	596	588	579	574	567	-52
Stalowa Wola	1065	1030	1000	969	948	930	-135
Mielec	917	861	803	772	748	706	-211
Przeworsk	164	16	156	154	138	134	-30
Kołobrzeg	1336	1274	1224	1197	1155	1077	-259
Gryfino	771	760	733	718	698	658	-113
Świdwin	695	679	669	662	653	639	-56
Białogard	1172	1164	1102	1056	1043	1014	-158
<b>Razem:</b>	<b>13507</b>	<b>12816</b>	<b>12541</b>	<b>12197</b>	<b>11874</b>	<b>11486</b>	<b>2021</b>

Źródło: opracowanie własne NIK.

Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zobowiązane są ujmować w wieloletnich programach<sup>25</sup>. Ustawa o ochronie praw lokatorów wskazuje minimalny zakres zagadnień, jakie powinny zostać ujęte w tych programach<sup>26</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalili się zarazem poglądy, że pominięcie przez radę gminy któregokolwiek z wymienionych elementów skutkuje niepełną realizacją upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu<sup>27</sup>. Powinny one zawierać m.in. planowany wolumen lokali przeznaczonych do sprzedaży w kolejnych latach, a także opis działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Obowiązkiem organów wykonawczych jest przygotowywanie projektów uchwał rady gminy<sup>28</sup>.

Tymczasem spośród 20 skontrolowanych jednostek w 13 z nich (65%) NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące realizacji ww. obowiązków. W dwóch przypadkach wieloletnich programów nie opracowano w ogóle<sup>29</sup>, w ośmiu nie zapewniono ciągłości ich obowiązywania<sup>30</sup>, tj. nie uchwalono kolejnych programów lub weszły one w życie z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Dodatkowo w czterech<sup>31</sup> gminach stwierdzono, że dokumenty te nie zawierały ustawowo określonych elementów np. planu remontów i modernizacji czy prognozy sprzedaży lokali w kolejnych latach w ujęciu ilościowym. Tym samym plany związane m.in. ze zbywaniem lokali mieszkalnych nie zostały przedstawione wspólnotom samorządowym. Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, bowiem we wszystkich gminach dokonywano ich na wnioski najemców tych lokali.

W celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem w skontrolowanych gminach planowano przede wszystkim:

- prowadzenie zamian lokali z dalszą możliwością ich zakupu w przypadkach, gdy znajdują się one w budynku istniejącej wspólnoty mieszkaniowej;
- sprzedaż lokali w budynkach, w przypadku których w wyniku sprzedaży gmina nie będzie już ich współwłaścicielem;
- dokonywanie przebudowy dużych lokali komunalnych na mniejsze, w celu uzyskania większej liczby mieszkań;

<sup>25</sup> Por. art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Program ten uchwała rada gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

<sup>26</sup> Por. art. 21 ust. 2 pkt 1–8 ustawy o ochronie praw lokatorów.

<sup>27</sup> Rada gminy zobowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 grudnia 2014 r. (I OSK 2368/14 353) czy wojewódzkich sądów administracyjnych: w Opolu z 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07), w Olsztynie z 18 września 2012 r. (II SA/OI 842/12), we Wrocławiu z 12 grudnia 2012 r. (IV SA/Wr 567/12), w Gliwicach z 14 czerwca 2013 r. (IV SA/GI 932/12), w Krakowie z 1 lutego 2016 r. (III SA/Kr 1137/15) czy w Łodzi z 2 lutego 2017 r. (III SA/Łd 956/16).

<sup>28</sup> Por. art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>29</sup> Tj. w gminach: Dębica i Stalowa Wola.

<sup>30</sup> Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Hawa, Bartoszyce, Mielec, Kołobrzeg, Świdwin, Białogard.

<sup>31</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Jędrzejów, Hawa, Gryfino,

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- stwarzanie warunków do podejmowania inwestycji w zakresie budowy mieszkań;
- stopniowe urealnienie czynszu za najem lokali mieszkalnych (zróżnicowanie stawek czynszu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali, a w szczególności: położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku);
- pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych na budownictwo socjalne i komunalne;
- zwiększenie skuteczności ścigalności opłat czynszowych i powstrzymaniu procesu narastania zaległości czynszowych oraz szybkiej realizacji wyroków egzekucyjnych;
- ustalenie prawidłowego sposobu korzystania z lokali przez lokatorów m.in. poprzez wizje, wywiady środowiskowe, monitorowanie zamieszkiwania najemców;
- regulowanie tytułów prawnych dotyczących nieruchomości (np. po zgonach, wyprowadzeniu się najemców);
- budowę lokali komunalnych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

W jednej gminie<sup>32</sup> faktyczna sprzedaż lokali odpowiadała zaplanowanej w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem. W ośmiu<sup>33</sup> w rzeczywistości sprzedano więcej lokali (nawet o 100%), a w pięciu<sup>34</sup> przyjętych planów częściowo nie zrealizowano. Kierownicy jednostek wskazywali, że prognozy tworzono na podstawie wielkości zainteresowania z lat poprzednich, a liczba wniosków o wykup mieszkania pochodzących od zainteresowanych najemców nie była możliwa do realnego oszacowania. W związku z tym przyjmowane szacunki dotyczące wpływów do budżetu gminy z tego tytułu nie zawsze odpowiadały rzeczywistości.

Nierealne plany sprzedaży lokali mieszkalnych

### Przykłady

W **gminie Mielec** w programie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym na lata 2019–2023 założono sprzedaż 130 lokali mieszkalnych, a do czasu zakończenia kontroli faktycznie sprzedano już 253 lokale.

W **gminie Przeworsk** w programie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym na lata 2016–2021 prognozowano sprzedaż 15 lokali mieszkalnych, a faktyczna sprzedaż tym okresie była o 100% wyższa.

Skontrolowane gminy udzielały upustów cenowych przy sprzedaży mieszkań w oparciu o obiektywne kryteria, podmiotom, w sposób, który nie prowadził do nieusprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości. We wszystkich gminach organy stanowiące podejmowały uchwały w sprawie zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkaniowych w trybie bezprzetargowym i warunków oraz wielkości udzielanych bonifikat, przy czym w dwóch

<sup>32</sup> Tj. w gminie Więcbork.

<sup>33</sup> Tj. w gminach: Tuchola, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Braniewo, Szczytno, Mielec, Przeworsk, Świdwin.

<sup>34</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Jędrzejów, Końskie, Bartoszyce, Gryfino.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z nich<sup>35</sup> miały one charakter indywidualny (podejmowane były w konkretnych sprawach dotyczących sprzedaży nieruchomości). W gminach, które określiły te zasady w sposób generalny (systemowy) wysokość bonifikaty uzależniana była m.in. od:

- 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 (na terenie miasta, na wsi);
- sposobu zapłaty (obniżanie bonifikaty w przypadku płatności ratalnych, im więcej rat tym niższa bonifikata).

### Przykłady

W **gminie Końskie** Burmistrz udzielał bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na podstawie uchwał Rady Miejskiej z marca 2015 r., marca 2017 r., grudnia 2018 r. oraz lutego 2021 r. Ustalono w nich wysokość bonifikaty w wysokości 80% dla lokali w budynkach wybudowanych po 1945 r. i 90% – w budynkach wybudowanych przed 1945 r.

W **gminie Tuchola** na podstawie uchwały Rady Miejskiej z listopada 2007 r. Burmistrz udzielał bonifikaty w wysokości 60% ceny sprzedaży w przypadku wykupu za gotówkę na terenie miasta Tucholi, 80% ceny sprzedaży w przypadku wykupu za gotówkę na obszarach wiejskich i 40% ceny sprzedaży w przypadku wykupu na raty.

W **gminie Przeworsk** na podstawie uchwały Rady Miasta z grudnia 2014 r. Burmistrz udzielał bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych w wysokości 65% ceny lokalu mieszkalnego – przy sprzedaży za gotówkę, 60% ceny lokalu mieszkalnego – przy rocznej sprzedaży ratalnej, 55% ceny lokalu mieszkalnego – przy trzyletniej sprzedaży ratalnej, 50% ceny lokalu mieszkalnego – przy pięcioletniej sprzedaży ratalnej, 90% ceny lokalu mieszkalnego – przy jednoczesnym zbyciu wszystkich lokali mieszkalnych w budynku.

Wysokość stawek procentowych bonifikaty, w okresie objętym kontrolą, wahała się od 10% w gminie Jędrzejów do 99% w gminie Stalowa Wola. W 15 gminach (75% skontrolowanych) wysokość możliwej do uzyskania bonifikaty przekraczała 90% ustalonej wartości nieruchomości. Dodatkowe podwyższenie bonifikaty<sup>36</sup> dotyczyło sytuacji równoczesnej sprzedaży wszystkich lokali w budynku, kiedy gmina przestawała być jego współwłaścicielem. W 10 gminach<sup>37</sup> wartość bonifikaty była obniżana przy zakupie w systemie ratalnym.

### Przykłady

W **gminie Hawa** w przyjętych w listopadzie 2020 r. warunkach udzielania bonifikat wskazano, że zostanie ona pomniejszona o 50% w przypadku zakupu lokalu na raty.

<sup>35</sup> Tj. w gminach: Gryfino i Stalowa Wola

<sup>36</sup> Art. 68 ust. 1 ugn posługuje się pojęciem bonifikaty na określenie wszystkich upustów cenowych stosowanych przez właściwy organ jako odstępstwo od ceny rynkowej. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2011 r., II CSK 728/10, LEX nr 1102856.

<sup>37</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Tuchola, Więcbork, Hawa, Bartoszyce, Szczytno, Mielec, Przeworsk, Kołobrzeg, Białogard.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **gminie Świdwin** bonifikaty do 95% (do 22 maja 2017 r.) i do 80% (od 23 maja 2017 r.) mogły być udzielane tylko w przypadku jednorazowej zapłaty ceny sprzedaży.

W dwóch gminach<sup>38</sup> w okresie objętym kontrolą zrezygnowano ze sprzedaży mieszkań komunalnych z bonifikatami. Prezydenci wskazywali, że wynikało to z konieczności zabezpieczenia zasobu mieszkaniowego i racjonalnego gospodarowania nim. W kolejnych siedmiu istotnie zmniejszono ich wartość<sup>39</sup>.

### Przykłady

W **gminie Jędrzejów** od 2021 r. zmniejszono wartość udzielanych od 2016 r. bonifikat z 98% do 30% i 10% w zależności od czasu trwania najmu

W **gminie Aleksandrów Kujawski** od 2021 r. wprowadzono bonifikaty w wysokości 15%, podczas gdy wcześniej od 2008 r. ich wartość dochodziła do 95%.

W **gminie Dębica** w 2021 r. zmniejszono stawkę bonifikaty z 60% na 20%.

W ośmiu gminach<sup>40</sup> organy stanowiące w uchwałach dotyczących zasad sprzedaży lokali komunalnych zawarły ograniczenia dotyczące ich zbywania, przy czym w czterech<sup>41</sup> z nich miały one charakter podmiotowy i wiązały się z sytuacją indywidualną wnioskodawców (niezaleganiem z opłatami czynszowymi, odpowiednim okresem najmu).

Nieuprawnione  
dodatkowe warunki  
sprzedaży lokali  
mieszkalnych

### Przykłady

W **gminie Więcbork** w uchwale z czerwca 2013 r. zawarto postanowienia, że lokal mieszkalny może zostać sprzedany osobom, które: są najemcami co najmniej 3 lata, nie został im wypowiedziany najem z przyczyn ustawowych, a także przez cały okres trwania umowy najmu zamieszkiwały nieprzerwanie w wynajmowanym lokalu i nie zalegają z opłatami z tytułu najmu.

W **gminie Dębica** od najemców, którzy złożyli wnioski o wykup lokalu mieszkalnego żądano uregulowania opłat czynszowych oraz dostarczenia zaświadczenia o uregulowaniu wszelkiego zadłużenia związanego z zajmowanym lokalem, co warunkowało dalsze procedowanie wniosku o wykup lokalu.

NIK podkreśla<sup>42</sup>, że jakkolwiek prawo pierwszeństwa, przewidziane w art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn, nie jest prawem podmiotowym, z którego wynikałoby roszczenie przymuszające właściciela do sprzedaży nieruchomości, to jednak rada gminy, ustalając zasady sprzedaży nieruchomości i przyznając pierwszeństwo nabycia określonym grupom podmiotów, nie może w tym zakresie wprowadzać jakiegokolwiek dodatkowych, wykraczających poza regulację ustawową, kryteriów. Ustawodawca bowiem, w ramach służących mu kompetencji, postawił jedynie jeden warunek, nie przewidując nigdzie uprawnień dla podmiotów, którym służy prawo własności do mienia

<sup>38</sup> Tj. w gminach: Kołobrzeg (w planie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2019–2023) Ostrowiec Świętokrzyski (od początku 2017 r.).

<sup>39</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Golub-Dobrzyń, Jędrzejów, Ława, Bartoszyce, Dębica, Kołobrzeg.

<sup>40</sup> Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Ława, Dębica, Kołobrzeg, Świdwin, Stalowa Wola, Mielec.

<sup>41</sup> Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Stalowa Wola, Mielec.

<sup>42</sup> Tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 maja 2014 r. (I OSK 281/14).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

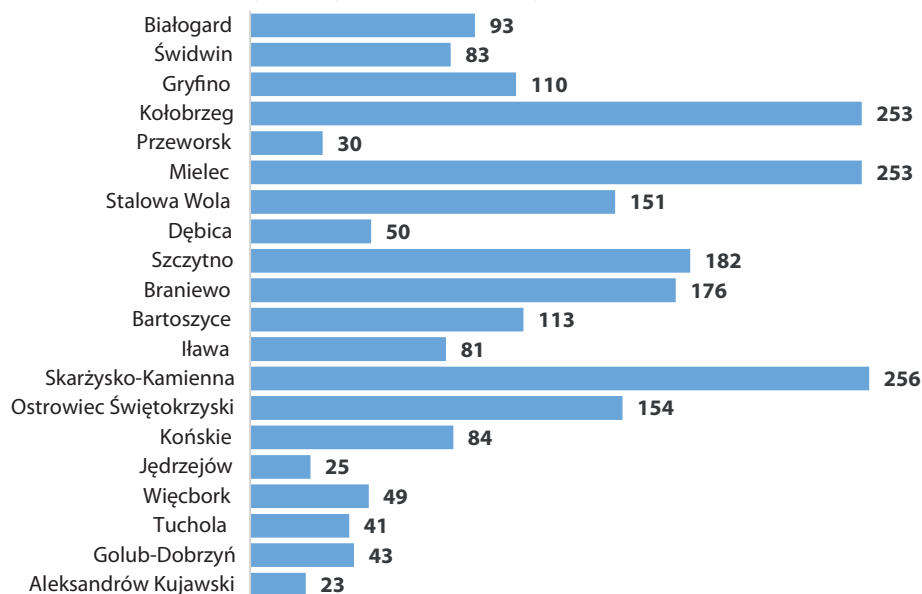
publicznego, do stanowienia dodatkowych kryteriów<sup>43</sup>. NIK wskazuje, że pierwszeństwo, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn ma charakter pierwszeństwa ustawowego, którego źródło stanowi przepis ustawy. Zawężenie kręgu osób uprawnionych do nabycia lokalu, de facto oznaczało pozbawienie części z nich prawa pierwszeństwa a przez to nieuprawnioną dyskryminację<sup>44</sup>. NIK podkreśla przy tym, że kontrola zgodności z prawem aktów prawa miejscowego prowadzona jest wyłącznie według przepisów o nadzorze nad działalnością JST przez organy nadzoru i sądy administracyjne. Jeśli zaś uchwała nie została na podstawie tych przepisów wyeliminowana z obrotu, pozostaje wiążąca<sup>45</sup>.

### Skala sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym

W latach 2016–2021 w 20 skontrolowanych gminach sprzedano łącznie 2242 lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. Najwięcej w gminach Mielec i Kołobrzeg – po 253 lokale, a najmniej w Aleksandrowie Kujawskim – 23 mieszkania i Jędrzejowie – 25. Najwięcej lokali sprzedano w 2017 r. (21 % – 471 mieszkania) a najmniej w 2020 r. (12% – 274 mieszkania). Zaledwie w czterech gminach nie wystąpiły przypadki sprzedaży w poszczególnych latach.

#### Infografika nr 3

##### Sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym



Źródło: opracowanie własne NIK.

W 2240 przypadkach najemcom udzielono bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych. W gminach Kołobrzeg i Mielec wystąpiły po jednym przypadku nabycia nieruchomości bez upustów cenowych.

<sup>43</sup> Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 czerwca 2014 r. I OSK 298/14, LEX nr 1518059 odnosząc się do tej kwestii wskazał, że skoro ustawodawca w ugn ustalił warunki dotyczące zbycia lokali mieszkalnych, to niedopuszczalne jest uchwałą rady gminy ich rozszerzanie, zatem zastępowanie ustawodawcy, który uznał, że postawione przez niego wymogi są wystarczające bowiem nie upoważnił do ich rozszerzania. Stanowisko takie prezentował także np. Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN.4131.138.2018 z dnia 3 kwietnia 2018 r. stwierdzając nieważność uchwały Rady Miejskiej w Braniewie nr XLI/283/18 z dnia 21 lutego 2017 r.

<sup>44</sup> Taki pogląd prezentował też Rzecznik Praw Obywatelskich wnosząc do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z grudnia 2011 r. w przedmiocie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy. Sąd w wyroku z 8 września 2013 r. (sygn. akt I SA/Wa 60/13) podzielił to stanowisko.

<sup>45</sup> Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 2011 r., II CSK 111/11, LEX nr 1129094 i przywołane tam orzecznictwo.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwięcej mieszkań zbyto z upustem cenowym wynoszącym:

- a) 95% ich wartości – 31% sprzedaży,
- b) 85 % – 18% sprzedaży
- c) 90% – 15% sprzedaży.

Ponad połowę mieszkań (58%) sprzedano z bonifikatami nie mniejszymi niż 90% wartości nieruchomości.

### Przykłady

W **gminie Stalowa Wola** w latach 2016–2021 sprzedano 151 lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. W 149 przypadkach udzielono im bonifikat wynoszących 99% wartości nieruchomości, a w pozostałych dwóch przypadkach – 95%.

W **gminie Jędrzejów** w analogicznym okresie zbyto 25 lokali, a najemcom udzielono upustów cenowych w wysokości 98% – w 22 przypadkach i 90% – w trzech pozostałych.

Zaledwie 0,3% lokali zbyto z bonifikatami nieprzekraczającymi 50% ich wartości. Najmniejsze upusty cenowe dotyczyły zbycia jednego lokalu w gminie Kołobrzeg (bonifikata 25%) i dwóch mieszkań w gminie Białogard (30% bonifikaty).

Rzeczoznawcy majątkowi wycenili wartość zbywanych w 20 skontrolowanych gminach lokali na 252 280,05 tys. zł. Gminy uzyskały jednak z ich zbycia 35 269,3 tys. zł tj. 14% ustalonej wartości nieruchomości. Po udzieleniu nabywcom bonifikat wartość wpływów do gminnych budżetów z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym wahała się od 5% do 40% możliwych do osiągnięcia w przypadku sprzedaży po cenie rynkowej. Ogółem wpływy ze sprzedaży majątku gminy<sup>46</sup>, wykazane w sprawozdaniach Rb-27S wyniosły 514 524,3 tys. zł.

We wszystkich 20 skontrolowanych gminach, procedury bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych wszczynane były na podstawie wniosków najemców tych lokali. Sprzedażą w tym trybie objęto wyodrębnione i samodzielne lokale mieszkalne o uregulowanym stanie prawnym<sup>47</sup>. Przed zawarciem umowy ich sprzedaży (w formie aktu notarialnego), prowadzono rokowania z nabywcami, sporządzając na tą okoliczność protokół. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych nie zawsze przestrzegano wymogów określonych w ugn dla tego trybu.

W dziewięciu gminach<sup>48</sup> wystąpiły nieprawidłowości dotyczące obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Kontrolerzy ujawnili

Procedura sprzedaży wyłącznie na wniosek najemcy

Nieprawidłowości dotyczące wykazów lokali przeznaczonych do sprzedaży

<sup>46</sup> Dział 700, rozdział 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, z wyłączeniem wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze, z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

<sup>47</sup> Tj. m.in. takie w stosunku do których nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez gminę.

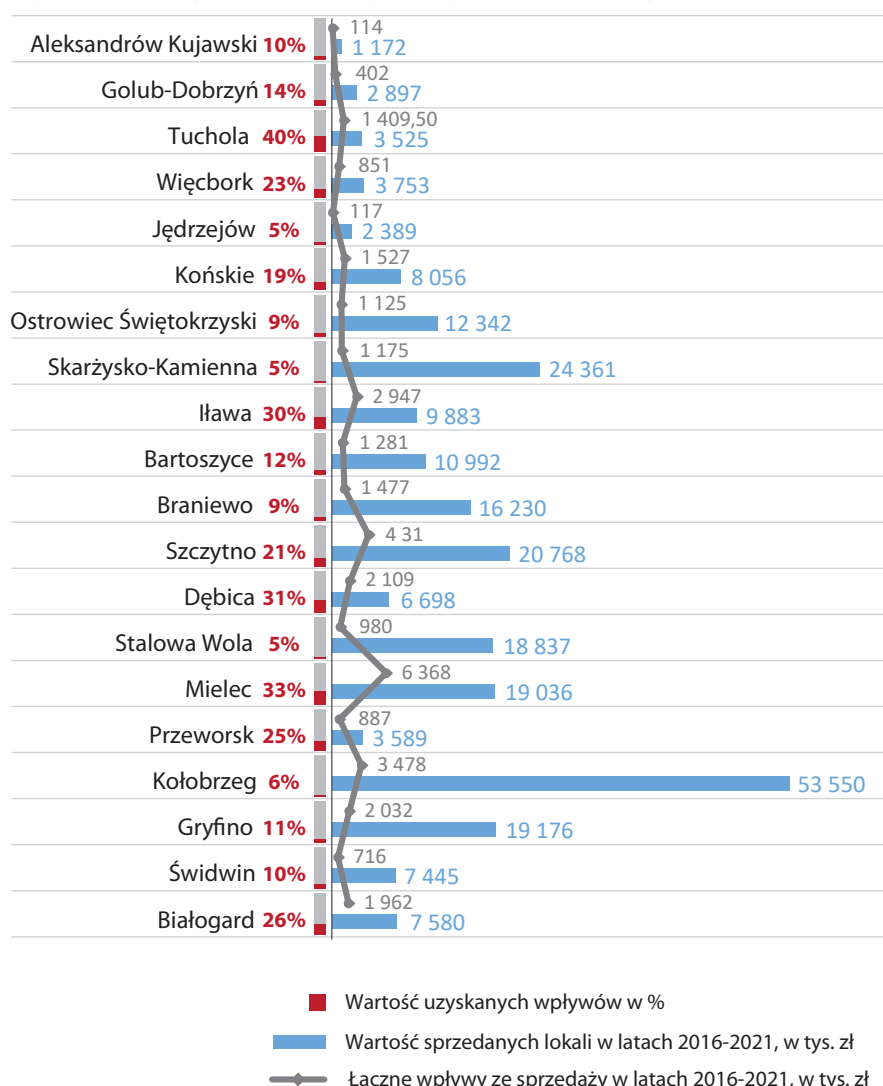
<sup>48</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Golub-Dobrzyń, Jędrzejów, Końskie, Ława, Dębica, Mielec, Przeworsk, Świdwin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przypadki niezamieszczenia ich na stronach internetowych UM, nieobjęcia nimi wszystkich sprzedawanych lokali, upublicznienia na okres krótszy niż wskazano w ugn (tj. w 21 dni), sporządzenia ich nierzetelnie (np. z błędami dotyczącymi ustalonej wartości nieruchomości) czy nieujęcia w nich niektórych informacji, o których mowa w art. 35 ust. 2 ugn, w tym m.in. opisu nieruchomości czy określenia terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn.

Infografika nr 4

Wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niezawiadomienie  
o przysługującym  
pierwszeństwie nabycia

W 13 gminach<sup>49</sup> wystąpiły przypadki niepowiadomienia na piśmie najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia i/lub o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, mimo takiego wymogu wynika-

<sup>49</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Golub-Dobrzyń, Więcbork, Jędrzejów, Końskie, Braniewo, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Kołobrzeg, Gryfino, Świdwin.



jącego z art. 34 ust. 4 ugn. W jednej z gmin<sup>50</sup> w trzech przypadkach pisma do najemców lokali wysłano jeszcze przed przeznaczeniem nieruchomości do sprzedaży (ogłoszeniem wykazów lokali przeznaczonych do sprzedaży). Kierownicy jednostek wskazywali, że procedura sprzedaży była wszczynana wyłącznie po otrzymaniu wniosku najemcy, w związku z tym uznano, że nie zachodziła potrzeba ich dodatkowego zawiadomienia o przysługującym pierwszeństwie. Ograniczono w ten sposób dodatkowe koszty związane z doręczaniem powiadomień oraz skrócono terminy załatwienia sprawy.

NIK nie podziela takiego stanowiska. Po pierwsze należy zauważyć, na co zwracają uwagę także sądy powszechne<sup>51</sup>, że samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup, w przypadku nieskierowania zawiadomienia na piśmie, o którym mowa w art. 34 ust. 4 ugn nie stanowi wystarczającej podstawy do powstania pierwszeństwa i jest prawnie bezskuteczne. Należy pamiętać, że zwykle w tej dacie nieruchomość nie była w ogóle przeznaczona do sprzedaży, co jest podstawową przesłanką powstania prawa pierwszeństwa nabycia lokalu<sup>52</sup>. Do chwili sporządzenia wykazu nieruchomości pozostają one poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie, które nie mogą domagać się ich sprzedaży w drodze bezprzetargowej, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela. Po drugie uprawnienie najemców do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych przez nich lokali nie jest bezterminowe, gdyż osoby te korzystają z pierwszeństwa wyłącznie, jeżeli w terminie określonym w zawiadomieniu złożą wniosek o nabycie, w którym wyrażą zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w umowie. Po trzecie przedmiotowe zawiadomienie należało wysyłać po upływie terminu określonego w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży dotyczącego składania wniosków przez inne osoby (wymienione w art. 34 ust. 1 pkt 1–2 ustawy ugn), którym mogłoby przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu. Należy bowiem pamiętać, że w przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną w art. 34 ust. 1 ugn<sup>53</sup>.

Lokale mieszkalne, w objętych badaniem przypadkach (tj. 27%, 613 z 2024) sprzedawano na rzecz osób uprawnionych tj. najemców posiadających umowy na czas nieokreślony, choć wystąpiły przypadki, że zostały one

**Sprzedaż mieszkań  
na rzecz osób  
uprawnionych**

<sup>50</sup> Tj. w gminie Tuchola.

<sup>51</sup> Por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 9 maja 2018 r., I ACa 4/18 LEX nr 2513021, wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 13 lipca 2018 r. XVIII C 1390/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2012 r. I SA/Wa 1102/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 września 2007, I SA 632/02 LEX nr 506147.

<sup>52</sup> Zasada pierwszeństwa aktualizuje się, gdy właściwy organ poweźmie zamiar sprzedaży nieruchomości. W takiej sytuacji organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, wskazując m.in. termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 maja 2013 r. I SA/Wa 289/13.

<sup>53</sup> Oznacza to, że pierwszeństwo w realizacji swojego uprawnienia mają osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy komentowanej ustawy lub odrębnych przepisów, następnie poprzedni właściciel zbywanej nieruchomości pozbawiony prawa własności nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. lub jego spadkobiercy i jako ostatni najemcy lokalu mieszkalnego, w przypadku, kiedy najem powstał w wyniku zawarcia umowy na czas nieoznaczony.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zwarte kilkadziesiąt dni przed zakupem mieszkania, a w skrajnym przypadku nawet sześć dni przed nabyciem mieszkania<sup>54</sup>. Nie we wszystkich przypadkach rzetelnie weryfikowano uprawnienia nabywców.

### Przykłady

W jednym z 30 badanych przypadków w **gminie Świdwin** nierzetelnie zweryfikowano doręczony wniosek o wykup mieszkania. W czasie jego złożenia w grudniu 2013 r. wszczęto procedurę sprzedaży lokalu, m.in. zlecono wycenę nieruchomości oraz ogłoszono wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a także zawiadomiono pisemnie wnioskodawcę o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, pomimo iż osobie tej w lutym 2005 r. wypowiedziano umowę najmu mieszkania, zawartą w marcu 1993 r. Z uwagi na wstrzymanie wykonania wyroku eksmisyjnego przez burmistrza, lokatorka nadal korzystała z zajmowanego lokalu, jednak bezumownie. W czasie zawarcia umowy sprzedaży w czerwcu 2020 r. nabywca posiadał już umowę najmu ww. lokalu na czas nieokreślony (zawartą w lutym 2018 r.).

W **gminie Więcbork** w latach 2016–2021 nabywcami lokali byli ich dotychczasowi najemcy, którzy posiadali umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony, przy czym w czterech z 30 badanych przypadków powierzchnia użytkowa sprzedawanego lokalu była od 5,54 m<sup>2</sup> do 11,43 m<sup>2</sup> (tj. od 9,1% do 16,3%) większa od powierzchni wskazanej w umowie najmu, od której naliczono czynsz, co wynikało z korzystania przez najemcę z pomieszczeń nieobjętych umową a następnie ich zakupu.

### Nieprawidłowo ustalane bonifikaty

W sześciu<sup>55</sup> skontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości związane z ustalaniem wartości bonifikaty. Wystąpiły one w 47 spośród 149 przeanalizowanych tam przypadków (31,5%). Ustalając np. warunki zbycia lokali komunalnych, w przypadkach których przy sprzedaży dokonywano rozliczenia poniesionych przez najemców nakładów, pomniejszono ustaloną cenę lokalu o ich wartość – i od tej wartości (tj. niższej niż wartość wynikająca z operatu szacunkowego) naliczono wysokość bonifikaty. Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 1 ugn nakazującego udzielanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy.

### Przykłady

W **gminie Więcbork** dotyczyło to wszystkich 29 skontrolowanych przypadków. Skutkiem tego cenę sprzedaży po bonifikacie zaniżono łącznie o 64,6 tys. zł. Odliczenia nakładów dokonywano przy tym w oparciu o oświadczenie najemcy, bez analizy zasadności zakresu wniesionego roszczenia, w sytuacji, gdy zdecydowana większość wykazanych robót przeprowadzona została bez wcześniejszych uzgodnień z wynajmującym i nie była potwierdzona innymi dokumentami. W oświadczeniach tych wykazywane były również prace, których wykonanie obciążało najemcę. Ponadto w jednym przypadku wykazano prace, których koszty zwrócone zostały już uprzednio najemcy poprzez obniżkę czynszu.

W **gminie Świdwin** w latach 2016–2021 wystąpiło łącznie 26 takich przypadków (31,3% spraw sprzedaży), w których cenę sprzedaży ogółem tych lokali określoną przez rzeczoznawców majątkowych 2970,4 tys. zł pomniejszono o poniesione przez najemców nakłady w kwocie ogółem 776 tys. zł.

<sup>54</sup> Np. w gminie Hawa.

<sup>55</sup> Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Hawa, Przeworsk, Gryfino, Świdwin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Obliczone bonifikaty z pomniejszonej o nakłady poniesione przez nabywców ceny, tj. od 2194,4 tys. zł wyniosły 1980,3 tys. zł, a kwota do zapłaty 214,2 tys. zł i była niższa o 68,4 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą w sześciu gminach<sup>56</sup> wystąpiły przypadki (łącznie 75 z 908 zbytych lokali mieszkalnych), w których cenę zbywanych z bonifikatą lokali rozkładano na raty. Udzielenie takiej ulgi według przepisów prawa nie jest obligatoryjne, stąd nie wszystkie skontrolowane gminy wprowadzały regulacje w tym zakresie.

Udzielania ulg w postaci rozkładania ceny zbywanych lokali na raty

### Przykład

W **gminie Skarżysko-Kamienna** zgodnie z Zasadami sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność gminy, ustaloną cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego nabywca zobowiązany był wnieść jednorazowo.

Przepisy uprawniające organy stanowiące JST do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, stanowiące wyjątki od generalnej zasady ustalającej organ wykonawczy gminy jako kompetentny do bieżącego gospodarowania mieniem komunalnym, nie uprawniają tych organów stanowiących do dokonania modyfikacji postanowień ugn i ograniczania stron przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków np. do skracania maksymalnego czasu spłaty rat<sup>57</sup>. Może to zrobić organ wykonawczy w ramach prowadzonych negocjacji i zawartej umowy sprzedaży. Nadto z art. 70 ust. 4 ugn wynika, że nie można wywieść kompetencji do stanowienia przez radę gminy aktów o charakterze generalnym<sup>58</sup>. Zatem w uchwale o zasadach nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości nie można ustalić generalnej zasady oprocentowania rat w wysokości innej niż przewiduje ustawa, a uchwała może jedynie wyrażać zgodę na zastosowanie innego oprocentowania w konkretnych, wskazanych (pojedynczych) przypadkach<sup>59</sup>. Kontrola wykazała jednak takie przypadki, w których rady gminy podejmowały czynności z mocy ugn należące do sfery wykonawczej<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Tj. Ostrowiec Świętokrzyski, Braniewo, Szczytno, Dębica, Mielec i Białogard.

<sup>57</sup> Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 stycznia 2010 r., II SA/Op 458/09, LEX nr 601320.

<sup>58</sup> Uchwały rady gminy w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi są aktami prawa miejscowego, w rozumieniu art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, regulują bowiem zasady zarządu mieniem gminy. Akt prawa miejscowego charakteryzuje się tym, że jego normy mają rangę generalno-abstrakcyjną, odnoszącą się do szerokiego kręgu odbiorców. Taki charakter norm prawa miejscowego nie uprawnia do regulowania w takim zakresie kwestii, które w istocie są ustaleniami indywidualnymi. Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2014 r. I OSK 298/14, LEX nr 1518059.

<sup>59</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2009 r., I OSK 579/09, LEX nr 571047, czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 października 2011 r., II SA/Go 698/11, LEX nr 1132235.

<sup>60</sup> W myśl rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko – Mazurskiego nr PN.4131.273.2018 z dnia 23 lipca 2018 r. i Wojewody Mazowieckiego nr WNP-I.4131.239.2019.AJSz z 2 stycznia 2020 r., rada gminy nie posiada uprawnień do regulowania niezbędnych elementów umowy zbycia lokalu i sposobu wykonywania samej umowy w odniesieniu do płatności i zabezpieczeń, w sposób wiążący dla organu wykonawczego, jak i przyszłego nabywcy nieruchomości. Nie powinna podejmować czynności, które z mocy ustawy należą do sfery wykonawczej.

### Przykłady

W uchwale z listopada 2007 r. **Rada Miejska w Tucholi** określając zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, zawarła postanowienia o możliwości rozłożenia na raty ceny lokalu mieszkalnego sprzedawanego w drodze bezprzetargowej jednak nie dłużej niż na 5 lat.

W obowiązującej w **gminie Więcbork** uchwale z czerwca 2013 r. regulującej zasady dotyczące udzielania bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców ustalona została m.in. wysokości oprocentowania niespłaconej części (1% w stosunku rocznym).

W **gminie Białogard** w uchwale odnoszącej się do sprzedaży lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym z lutego 2013 r. wskazano roczne oprocentowanie wynoszące 1% (do 2 lat), 2% (powyżej 2 do 4 lat), 3% (powyżej 4 do 6 lat). W analogicznej uchwale z kwietnia 2017 roku zmieniono odpowiednio na: 2%, 3% i 4%, a w uchwale z listopada 2021 – 1%, 1,25% i 1,5%.

NIK zwraca uwagę, że o ile dopuszczalne jest wyrażenie przez radę zgody na zastosowanie innej niż wskazana w ugn stopy procentowej, to w świetle poglądów sądów administracyjnych<sup>61</sup>, uchwała w przedmiocie zgody na stawkę oprocentowania od niespłaconej części ceny nieruchomości gminnej zbywanej w trybie bezprzetargowym jest aktem indywidualnym rady, skierowanym do organu wykonawczego gminy i stanowi element sformalizowanego trybu generowania cywilnoprawnego oświadczenia woli gminy. Nie można zatem na tej podstawie wyprowadzić kompetencji do wydawania przez radę aktów o charakterze generalnym. Rada gminy nie posiada uprawnień do regulowania niezbędnych elementów umowy zbycia lokalu i sposobu wykonywania samej umowy w odniesieniu do płatności i zabezpieczeń, w sposób wiążący dla organu wykonawczego, jak i przyszłego nabywcy nieruchomości.

### Prawidłowe postępowanie przy rozkładaniu zapłaty za lokal na raty

We wszystkich zbadanych przypadkach, zgodnie z wymogami ugn, nabywcy przed zawarciem umowy przenoszącej własność zapłacili pierwszą ratę. Następne wraz z oprocentowaniem podlegały zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. Wierzytelności JST w stosunku do nabywcy były zabezpieczane poprzez ustanowienie hipoteki. Poza wskazanym jednym przypadkiem rozłożona na raty niespłacona część ceny nabywanego lokalu podlegała oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

W trzech z tych sześciu gmin wystąpiły przypadki nieterminowej spłaty rat. W jednym przypadku (z czterech badanych) w gminie Braniewo do 30 kwietnia 2022 r. Urząd nie podjął działań w celu wyegzekwowania od nabywcy kwoty 59,44 zł z tytułu należnego oprocentowania rat za sprzedaż lokalu. W gminie Szczytno w jednym przypadku (z dziewięciu badanych) dwie kolejne raty (z 2018 r. i 2019 r.) wpłacono w kwocie mniejszej niż określona w umowie sprzedaży (odpowiednio o: 160 zł i 331,02 zł). Zaległości te, łącznie z naliczonymi od nich odsetkami, w wyniku działań Urzędu uregulowano po upływie odpowiednio 362 i 80 dni od terminu

<sup>61</sup> Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2016 r, I OSK 714/16, LEX nr 2100738.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

określonego umową. W gminie Białogard w jednym przypadku (z pięciu badanych) nabywca wpłacił ostatnią ratę z opóźnieniem wynoszącym sześć miesięcy i osiem dni.

We wszystkich skontrolowanych gminach wartość sprzedanych z bonifikatą lokali była każdorazowo ustalana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, a wyceny zostały sporządzane w formie operatów szacunkowych. Sporządzano je w terminie do 12 miesięcy przed datą sprzedaży nieruchomości bądź były zgodnie z ugn aktualizowane<sup>62</sup>. W trzech gminach<sup>63</sup> (łącznie w 12% zbadanych tam przypadków) przy sprzedaży posłużono się nieaktualnymi operatami.

Wartość sprzedawanych lokali ustalana przez rzeczoznawców majątkowych

### Przykład

W gminie Świdwin w siedmiu przypadkach ceny zbytych mieszkań ustalono na podstawie operatów szacunkowych, dla których upłynął dopuszczalny termin ich wykorzystania do tego celu. W jednym przypadku cenę sprzedaży ustalono na podstawie operatu, który został sporządzony 12 miesięcy i 12 dni przed datą zawarcia umowy sprzedaży. W przypadku sześciu lokali uzyskano wprawdzie od rzeczoznawców majątkowych potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych w formie wymaganej klauzuli, to jednak nie powinny być one wykorzystane do ustalenia ceny mieszkań, ponieważ upłynęło już kolejnych 12 miesięcy od daty upływu ważności operatów. Operaty te po potwierdzeniu ich aktualności wykorzystano po upływie od 2,5 roku do 6,2 lat.

Pracownicy UM weryfikowali przedkładane im operaty szacunkowe pod względem formalnym<sup>64</sup>, zlecając ich uzupełnienie lub poprawę, w sytuacjach, gdy zawierały błędy lub braki. Kontrola wykazała pojedyncze przypadki, w których zainteresowani zakupem lokalu najemcy kwestionowali ustaloną przez rzeczoznawców wartość nieruchomości. Nie przedstawiali przy tym kontrargumentów, wobec czego nie wystąpiły przypadki zmiany oszacowanej wartości.

W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego bonifikata może zostać zastosowana, gdy sprzedawany jest samodzielny lokal mieszkalny, o którym mowa w ustawie o własności lokali, bo tylko taki lokal może być w myśl art. 2 ust. 1 ustawy o lokalach przedmiotem odrębnej własności. NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości z punktu widzenia legalności działania kontrolowanych gmin. W 15<sup>65</sup> gminach wystąpiły przypadki zlecenia wyceny jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty o spełnieniu przez nieruchomość wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, co było niezgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania

Przedwczesne zlecenie wycen lokali

<sup>62</sup> Por. art. 156 ust. 3 i 4 ugn.

<sup>63</sup> Tj. w Hławie w dwóch na 30 badanych przypadków, w Przeworsku w dwóch na 30 badanych przypadków i Świdwinie w siedmiu na 30 badanych przypadków.

<sup>64</sup> Poprzez sprawdzenie danych w zakresie formy i treści dokumentu ujętych w rozdziale 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

<sup>65</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Golub-Dobrzyń, Tuchola, Więcbork, Jędrzejów, Ostrowiec Świętokrzyski, Hława, Bartoszyce, Braniewo, Szczytno, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Świdwin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

operatu szacunkowego<sup>66</sup>. Kierownicy jednostek wyjaśniali, że wynikało to m.in. ze względów ekonomicznych lub znajomości stanu nieruchomości należących do zasobu gminy.

### Przykłady

W **gminie Braniewo** we wszystkich 30 analizowanych przypadkach ww. zaświadczenia, pozyskano po sporządzeniu przez rzeczoznawcę operatu szacunkowego, tj. po upływie od 7 do 90 dni od dnia opracowania tego operatu. W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że przez to gmina nie ponosiła podwójnych kosztów pracy rzeczoznawcy związanych najpierw z oznaczeniem sprzedawanych lokali, a następnie kosztów związanych ze sporządzeniem operatu szacunkowego.

W **gminie Ostrowiec Świętokrzyski** w 11 z 33 analizowanych przypadkach wycenę przeprowadzono przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty. Wiceprezydent wyjaśnił, że w 2004 r. w gminie przeprowadzono inwentaryzację lokali mieszkalnych. W kolejnych latach, na podstawie dokumentacji inwentaryzacyjnej gmina uzyskiwała sukcesywnie zaświadczenia o ich samodzielności, wymagane przy dokonywaniu sprzedaży lokali mieszkalnych. Nie zachodziła obawa odmowy wydania przez starostę zaświadczeń o samodzielności tych lokali.

NIK zwraca uwagę, że takie postępowanie może skutkować poniesieniem zbędnych kosztów wyceny lokalu w sytuacji, gdy nie będzie on mógł być przedmiotem sprzedaży. Zaświadczenie starosty spełnia bowiem podwójną rolę: potwierdza spełnienie ustawowych wymagań dotyczących samodzielności lokalu oraz określa jego strukturę<sup>67</sup>.

### Nieuprawnione przenoszenie kosztów wycen lokali

W 14 gminach<sup>68</sup> UM obciążały przyszłych nabywców kosztami wyceny lokali mieszkalnych. Skala tego zjawiska dotyczyła od 6% do 100% zbadanych przypadków. Uzależniano od tego wszczęcie procedury przygotowania lokalu do sprzedaży. Od potencjalnych nabywców żądano zaliczki w wysokości od blisko 200 do 600 zł. W latach 2016–2021 gminy te pobrały od wnioskodawców opłaty w łącznej kwocie przekraczającej 145 tys. zł. W niektórych z nich podstawą pobrania tych opłat były postanowienia uchwał rad miejskich<sup>69</sup> wskazujące wprost na konieczność pokrycia przez najemców kosztów wyceny nieruchomości bądź zarządzenia organów wykonawczych<sup>70</sup>.

### Przykłady

W **gminie Tuchola** we wszystkich 41 przypadkach, w których w latach 2016–2021 gmina zbyła w drodze bezprzetargowej lokale mieszkalne na rzecz najemców, kosztami sporządzenia wyceny tych lokali obciążono najemców

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2109. Zgodnie z tym przepisem określenie wartości lokalu, ustanawianego jako przedmiot odrębnej własności, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali.

<sup>67</sup> J. Dydenko, T. Telega [w:] J. Dydenko, T. Telega, Komentarz do rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018, § 32.

<sup>68</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Tuchola, Więcbork, Jędrzejów, Hawa, Bartoszyce, Braniewo, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Gryfino, Świdwin, Białogard.

<sup>69</sup> Np. w gminach: Więcbork, Tuchola, Stalowa Wola.

<sup>70</sup> Np. w gminie Dębica.

pobierając od nich łącznie kwotę 22,9 tys. zł. Burmistrz wyjaśnił, że postępowanie to wynika z zapisów uchwał Rady Miejskiej w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Tuchola na lata 2019–2023. Dodał, że uchwała ta została zaakceptowana przez Wojewodę i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W **gminie Dębica**, w latach 2016–2021, 62 najemców obciążono kosztami wyceny lokali uzyskując 30,9 tys. zł nienależnych dochodów. W ośmiu przypadkach obciążono najemców kosztami wyceny lokali, pomimo że ostatecznie do sprzedaży lokalu nie doszło. Burmistrz wyjaśnił, że pobrane środki nie zostały zwrócone, ponieważ zgodnie z zapisami wydanych zarządzeń, w przypadku rezygnacji przez zainteresowanego z nabycia lokalu poniesione koszty w tym pobrane zaliczki nie podlegały zwrotowi. Ponadto w dwóch sprawach nieuiszczenie przez wnioskodawców ww. kosztów było przyczyną pozostawienia wniosków bez rozpoznania.

Taka praktyka w jednej z gmin<sup>71</sup> funkcjonowała, mimo że po wcześniejszej kontroli NIK (w 2014 r.) zapis upoważniający do pobierania zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia, został usunięty<sup>72</sup>. Mimo tego do 6 kwietnia 2022 r. na stronie BIP Urzędu w karcie usługi „Sprzedaż lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy” uwzględniono konieczność wpłaty takiej zaliczki w wysokości 500 zł. Kontrola wykazała, że w 25 przypadkach (spośród 30 analizowanych) obciążono przyszłych nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia w łącznej kwocie 11,1 tys. zł, które obejmowały koszty: wyceny lokali w łącznej kwocie 8,1 tys. zł, wypisów i wyrysów z rejestru gruntów w łącznej kwocie 1,9 tys. zł, publikacji informacji o zamieszczeniu w prasie lokalnej wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia w łącznej kwocie 1,1 tys. zł. Zastępca burmistrza wyjaśnił, że wynikało to z obawy przed zarzutami niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi, w przypadku ponoszenia przez gminę kosztów, gdy nabywca rezygnował z nabycia nieruchomości. Dokonana wpłata pozwalała zabezpieczyć zwrot wydatków w przypadku takiej rezygnacji. Dodał, że uznano, że ugn reguluje jedynie obowiązek zapewnienia wyceny i nie jest ograniczeniem w przeniesieniu kosztów na nabywcę.

NIK zwraca uwagę, że przepisy ugn nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania potencjalnych nabywców lokali obowiązkiem uiszczenia 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 ugn oraz w związku z art. 23 ust. 1 tej ustawy, wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w tym lokali mieszkalnych, zapewnia kierownik jednostki samorządowej (burmistrz, prezydent miasta) w ramach przygotowania

<sup>71</sup> Tj. w gminie: Bartoszytach.

<sup>72</sup> Uchwałą nr XLVII/338/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 24 września 2014 r. usunięto zapis w rozdziale IV pkt 2 dotyczący pobierania zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. Dodatkowo zaprzestanie obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami jej przygotowania do sprzedaży było wnioskiem w wystąpieniu z listopada 2020 r., sporządzonym po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

nieruchomości do sprzedaży. Stanowisko to potwierdza liczne orzecznictwo sądowe<sup>73</sup>, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów<sup>74</sup> oraz w orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych<sup>75</sup>.

Skala tego problemu nie uległa zmniejszeniu. W analogicznej kontroli w 2014 r.<sup>76</sup> NIK ujawniła tożsame nieprawidłowości w 63% skontrolowanych jednostek. W ocenie NIK nawet racjonalne intencje związane z dbałością o finanse publiczne, nie mogą usprawiedliwiać działania niezgodnego z prawem. Należy przy tym pamiętać, że przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość<sup>77</sup>, a więc ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego lub w wysokości wyższej od tej wartości określonej przez zbywcę. Osoby uprawnione do nabycia nieruchomości bez przetargu nie mogą domagać się ustalenia ceny w wysokości równej wartości nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego, nie można bowiem zmusić właściciela do niekorzystnego w jego mniemaniu rozporządzenia nieruchomością. Zatem to właściciel decyduje o tym, czy w ogóle zbyć nieruchomość, czy ją zbyć w trybie bezprzetargowym i ewentualnie – za jaką cenę<sup>78</sup>.

### Przykład

W **gminie Kołobrzeg** we wszystkich zbadanych 30 przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, od najemców zainteresowanych wykupem zajmowanych lokali pobrana została zaliczka w wysokości 400 zł na poczet przewidywanych kosztów związanych z przygotowaniem lokalu do sprzedaży. Ustalana cena mieszkania była pomniejszana o wniesioną uprzednio przez nabywcę zaliczkę.

### Spóźnione ewidencjonowanie sprzedaży w systemach

W badanym okresie w czterech gminach<sup>79</sup> ujawniono nieprawidłowości w ewidencjonowaniu operacji gospodarczych, związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, które miały również wpływ na rzetelność sporządzanych sprawozdań finansowych. Zaniechania te naruszały art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Opóźnienia te dotyczyły od jednego, trzech

<sup>73</sup> Np. w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1807/11, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt. II SA/Gd 401/11, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 września 2012 r. sygn. akt II SA/Po 681/11.

<sup>74</sup> Np. Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 czerwca 2009 r. (znak WN.Ka.5.0911 -244/09), Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 maja 2011 r. (znak PN.4131.213.1), Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13 lipca 2012 r. (znak NK.4.4131.235.2012.SA).

<sup>75</sup> Np. uchwała nr 202/g119/14 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 2 października 2014 r., uchwała nr 52/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 maja 2014 r., uchwała nr 57/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2014 r.

<sup>76</sup> Por. wyniki kontroli P/14/097 dostępne na [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

<sup>77</sup> Por. art. 67 ust. 3 ugn.

<sup>78</sup> E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 67.

<sup>79</sup> Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Hawa, Bartoszyce i Świdwin.



do nawet 28<sup>80</sup> na 30 badanych w tych gminach przypadków i wynosiły od 35 do nawet 2038 dni. W trzech przypadkach korekt dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.

### Przykłady

W **UM Hawa**, w 28 na 30 zbadanych przypadków, wartość netto sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych wyksięgowano po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano transakcji, a opóźnienie wynosiło od 35 do 373 dni. Niewyksięgowanie jednego lokalu spośród tych 28 o wartości 16,2 tys. zł miało również wpływ na bilans gminy, sporządzony na koniec 2019 r., gdyż kwota ta zawyżyła wykazaną w tym sprawozdaniu wartość rzeczowych aktywów trwałych. Ponadto w jednym przypadku wartość umorzenia sprzedanego lokalu mieszkalnego wyksięgowano po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano transakcji, a opóźnienie wynosiło 213 dni. Niewyksięgowanie umorzenia tego lokalu o wartości 11,5 tys. zł miało wpływ na rachunek zysków i strat gminy, sporządzony na koniec 2019 r., gdyż kwota ta zawyżyła wykazane w tym sprawozdaniu koszty amortyzacji.

W **UM Bartoszyce**, w trzech na 30 zbadanych przypadków, wyksięgowanie z ewidencji środków trwałych nastąpiło w innym okresie sprawozdawczym niż sprzedaż lokali mieszkalnych, tj. lokal sprzedany w październiku 2016 r. – wyksięgowany w grudniu 2017 r. (436 dni po dacie sprzedaży), a dwa lokale sprzedane we wrześniu 2016 r. wyksięgowane zostały w kwietniu 2022 r. (tj. odpowiednio po 2038 i 2036 dniach po dacie sprzedaży). Wskutek niewyksięgowania tych lokali mieszkalnych z ewidencji środków trwałych została zawyżona rzeczowa wartość aktywów trwałych w bilansach gminy na koniec 2016 r. zawyżono ww. pozycję o 122,3 tys. zł, a na koniec 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r. i 2021 r. – o 94,9 tys. zł.

W pozostałych 16 gminach wszystkie operacje gospodarcze związane ze sprzedażą tych lokali uwzględniano na bieżąco w ewidencji księgowej, zgodnie z przyjętymi w UM politykami rachunkowości i planami kont. Dochody ze sprzedaży mieszkań ujmowano w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 770 Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>81</sup>. Wartość księgowa sprzedanych lokali została wyksięgowana z ewidencji środków trwałych.

Zagadnienia związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym w latach 2016–2021 były przedmiotem skargi tylko w jednej z 20 skontrolowanych jednostek<sup>82</sup>. W dwóch kolejnych<sup>83</sup> wpłynęły wnioski o udzielenie informacji publicznej związane z zasadami zbywania tych nieruchomości. W każdym przypadku terminowo udzielano odpowiedzi na korespondencję. Zagadnienie związane z bezprzetargo-

Skargi i wnioski dotyczące sprzedaży lokali

<sup>80</sup> Odpowiednio w gminach: Aleksandrów Kujawski, Bartoszyce i Świdwin oraz Hawa.

<sup>81</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

<sup>82</sup> Skarga doręczona do UM Skarżyska-Kamiennej dotyczyła wysokości i sposobu wyceny komunalnego lokalu mieszkalnego oraz trudności w uzyskiwaniu informacji od pracowników Urzędu. Skarga została uznana za bezzasadną.

<sup>83</sup> Tj. w gminach Więcbork i Dębica.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wą sprzedażą lokali mieszkalnych nie były przedmiotem analiz ryzyka, a w efekcie także audytów czy kontroli wewnętrznych w znaczącej większości skontrolowanych jednostek. Jedynie w dwóch<sup>84</sup> gminach w 2016 r. przeprowadzono audyty dotyczące sprzedaży nieruchomości. W jednej<sup>85</sup> zaplanowano na 2018 r. audyt w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym, następnie przełożono na 2019 r. a w ostateczności jednak w ogóle go nie zrealizowano.

Kierownicy jednostek wskazywali, że kwestie związane ze sprzedażą lokali analizowane były na bieżąco przez kierowników komórek organizacyjnych, do zadań których należały lub w ramach szerszych zagadnień dotyczących np. prywatyzacji nieruchomości komunalnych, kształtowania zrównoważonego rozwoju gminy czy wpływów do jej budżetu bądź zupełnie pomijane ze względu na niewystępowanie jakichkolwiek sygnałów o zagrożeniach czy nieprawidłowościach. Informowali także, że zagadnienia te były pomijane w związku z koniecznością realizacji innych pilnych zadań głównie związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności.

### Przykłady

W planach audytu wewnętrznego na lata 2016–2021 w **gminie Więcbork** w obszarze „Dochody własne” wyszczególniono zadanie audytowe pt. „Sprzedaż nieruchomości” i oszacowano dla niego ryzyka przy użyciu metody matematycznej. Mimo iż w każdym roku mieściło się one wśród sześciu zadań o największym ryzyku, nie było wybierane do realizacji jako temat zadania zapewniającego, lecz planowane do wykonania w latach następnych.

**Burmistrz Miasta i Gminy Końskie** wskazał, że ustawa o gospodarce nieruchomościami w sposób jasny i czytelny reguluje procedurę zbywania nieruchomości, stąd uznano, że zagadnienia związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie są obarczone ryzykiem i z tego względu nie zostały objęte audytem lub wewnętrzną kontrolą.

**Burmistrz Golubia-Dobrzynia** stwierdził, że ryzyko związane ze sprzedażą lokali komunalnych na rzecz najemców jest znikome w związku z czym nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie.

**Burmistrz Braniewa** wyjaśnił, że nie identyfikowano ryzyk dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych w związku z brakiem sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie.

W ośmiu<sup>86</sup> kontrolowanych jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące zaniechania identyfikacji ryzyk związanych z bezprzetargową sprzedażą lokali mieszkalnych. W każdej z nich przy zbywaniu tych nieruchomości dochodziło do naruszeń ugn, które nie zostały przez kontrolowanych rozpoznane. Nieopracowywanie analiz w tym zakresie uniemożliwił

<sup>84</sup> Tj. w gminach: Szczytno, Kołobrzeg.

<sup>85</sup> Tj. w gminie Dębica.

<sup>86</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Jędrzejów, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Hawa, Bartoszyce, Przeworsk.

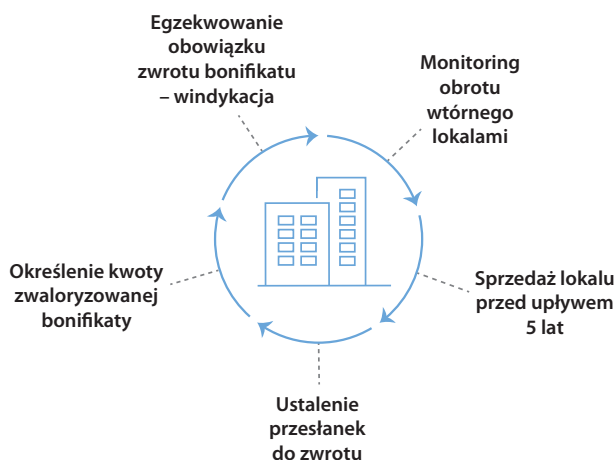
wpracowanie skutecznych mechanizmów kontroli i wykrycie nieprawidłowości. W ocenie NIK niedochowanie standardów kontroli zarządczej<sup>87</sup> spowodowało, że nie była ona w pełni adekwatna i efektywna.

### 5.2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Wszystkie kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu weryfikacji czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych, nie rozporządzali nimi w sposób powodujący utratę tego przywileju, jednak w pięciu z nich (25%) prowadzony monitoring obrotu wtórnego nieruchomością był nierzetelny i nieskuteczny. Nie ujawnił bowiem wszystkich takich przypadków, mimo powszechnego dostępu do narzędzi, które to umożliwiały.

Udzielenie bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu należącego do gminy ma charakter fakultatywny, ale wiąże się zarazem z obowiązkiem monitorowania rynku w celu oceny czy osoba, która z niej skorzystała, nie rozporządziła lokalem w sposób skutkujący utratą przywileju. Ze względu na zastosowany upust cenowy nabywca podlega ograniczeniom w zakresie dysponowania i rozporządzania nabytą nieruchomością. Ograniczenia te wynikają wprost z ugn<sup>88</sup> i nie zależą od ich zastrzeżenia w umowie, mającej za przedmiot nabycie nieruchomości.

Infografika nr 5  
Cykl monitoringu



Źródło: opracowanie własne NIK.

Spośród lokali mieszkalnych sprzedanych przez kontrolowane jednostki z bonifikatą 990 było przedmiotem obrotu na rynku wtórnym w latach 2012–2021. W 955 przypadkach czynności te nie powodowały obowiązku zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty, w 29 prowadziły do takiej konieczności. W sześciu przypadkach burmistrzowie odstąpili od żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty za zgodą rad gmin.

Skala obrotu wtórnego lokalami sprzedanymi z bonifikatami

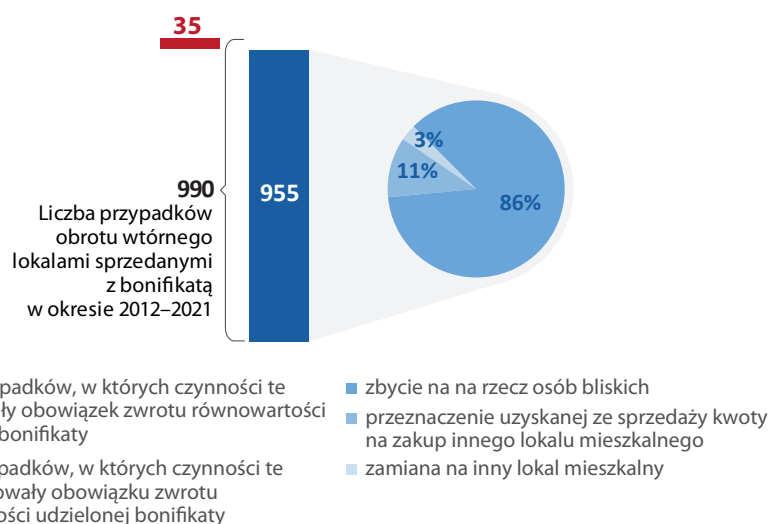
<sup>87</sup> W tym standardów: 7, 8 i 9 w części II B załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

<sup>88</sup> Por. art. 68 ust. 2 ugn.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niewystąpienie konieczności zwrotu uzyskanej przy sprzedaży bonifikaty wynikało przede wszystkim ze zbycia tych lokali na rzecz osób bliskich w rozumieniu ugn<sup>89</sup> (86%), przeznaczenia uzyskanych ze sprzedaży kwot na zakup innego lokalu mieszkalnego (11%) czy zamiany na inny lokal mieszkalny (3%).

Infografika nr 6  
Diagram z tabeli



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Monitoring rynku wtórnego nieruchomości

Wszystkie kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu weryfikacji czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych, nie rozporządzali nimi w sposób powodujący utratę tego przywileju. Pisemne procedury w tym zakresie obowiązywały jednak tylko w jednym urzędzie, w pozostałych wynikały z utrwalonej praktyki.

#### Przykład

**Burmistrz Golubia-Dobrzynia** zarządzeniem z 2014 r. ustalił procedurę postępowania przy przeprowadzaniu monitoringu wtórnej sprzedaży lokali mieszkalnych wykupionych z zasobu mieszkaniowego miasta przez ich najemców z zastosowaniem bonifikaty. Określił w niej: sposób, częstotliwość i osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań związanych z weryfikacją stanu sprzedanych lokali, osoby zobowiązane do współpracy przy wykonywaniu tych obowiązków, osoby nadzorujące oraz etapy i poszczególne czynności na wypadek konieczności wystąpienia z żądaniem zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. Procedura została także zobrazowana w formie schematu (mapy postępowania).

Do monitorowania zmian stanu właścicielskiego sprzedanych przez gminy nieruchomości wykorzystywano m.in.:

- informacje o zmianach w ewidencji gruntów prowadzonych i przekazywanych przez starostów,
- informacje w sprawie podatku od nieruchomości przedkładane przez podatników;

<sup>89</sup> Por. art. 4 pkt 13 ugn.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wpływające do urzędów akty notarialne lub akty poświadczenia dziedziczenia (z sądów, od kancelarii notarialnych),
- informacje od właścicieli lub spadkobierców nieruchomości (np. zainteresowanych wykreśleniem hipoteki),
- informacje pozyskiwane przez pracowników z publicznie dostępnych baz danych;
- wyniki prowadzonych inwentaryzacji zasobu mieszkaniowego gminy.

Dane pochodzące z tych źródeł ujmowano w prowadzonych w urzędach (w formie papierowej lub elektronicznej) zestawieniach tabelarycznych i rejestrach. Poza przypadkami, w których to kontrolerzy NIK ujawnili wtórny obrót nieruchomościami sprzedanymi z bonifikatami [o czym poniżej], badania tych ewidencji wykazały, że prowadzono je rzetelnie. Zmiany dotyczące lokali były uwzględniane na bieżąco. Najpowszechniejszą formą prowadzenia monitoringu obrotu wtórnego były analizy zmian właścicielskich lokali w systemie Elektroniczne Księgi Wieczyste udostępnianym przez Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>90</sup>.

### Przykłady

W **Urzędzie Miasta Hawy** prowadzono Rejestr sprzedaży i sprzedaży wtórnej, służący do monitorowania m.in. wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, w którym ujmowano m.in. informacje dotyczące zmiany właścicieli (tj. imię i nazwisko, datę i rodzaj transakcji oraz cenę sprzedaży), stopień pokrewieństwa oraz przesłanki do zwrotu bonifikaty. Aktualizowano go raz w miesiącu.

**Zastępca Burmistrza Miasta Przeworska** dokonywał analizy aktów notarialnych doręczanych do urzędu, dokumentując ją w karcie monitoringu sprzedanego lokalu mieszkalnego.

NIK pozytywnie oceniła w 15 gminach monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez gminy z udzieleniem bonifikaty. Podejmowane działania ujawniły wszystkie przypadki zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W pięciu<sup>91</sup> jednostkach był on nierzetelny i nieskuteczny. Kontrolerzy NIK, po analizie ksiąg wieczystych lokali zbytych przez gminy z bonifikatą, stwierdzili 18 przypadków wtórnego obrotu, który nie został w urzędach zidentyfikowany (z 251 przypadków, tj. 7%). W ośmiu przypadkach<sup>92</sup> dopiero na skutek kontroli NIK zostały podjęte działania, w celu wyjaśnienia przesłanek zwalniających z obowiązku zwrotu kwoty równowartości udzielonej bonifikaty. Kierownicy tych jednostek wyjaśniali m.in., że zaniechania te wynikały z: częstej rotacji pracowników, konieczności równoległej realizacji przez nich szeregu innych zadań, omyłek i przeoczeń w prowadzonych analizach i rejestrach czy nieprzekazywania informacji gminie (np. wypisów z aktów notarialnych dotyczących transakcji sprzedaży).

Nieskuteczny monitoring  
w 25% skontrolowanych  
gmin

<sup>90</sup> Dostępnym pod adresem: [https://ekw.ms.gov.pl/eukw\\_ogol/menu.do](https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do) [stan na: 24 sierpnia 2022 r.].

<sup>91</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Końskie, Skarżysko-Kamienna, Mielec, Świdwin.

<sup>92</sup> Tj. jednym wykrytym w UM Aleksandrowa Kujawskiego, jednym w UMiG Końskie i sześciu stwierdzonych w UM Mielec.

### Przykłady

**Gmina Aleksandrów Kujawski** w kwietniu 2014 r. sprzedała lokal mieszkalny udzielając bonifikaty. W czerwcu 2015 r. pierwotny nabywca zbył ten lokal osobie obcej. Do UM 1 lipca 2016 r. wpłynęła „Informacja w sprawie podatku od nieruchomości”, do której załączono akt notarialny potwierdzający tę sprzedaż. Pomimo tego, dopiero kontroler NIK ustalił, że pierwotni nabywcy przeznaczili środki pozyskane ze sprzedaży na nabycie kolejnego lokalu mieszkalnego.

**Burmistrz Miasta i Gminy Końskie** dopiero w lutym 2022 r. wystąpił do pierwotnego nabywcy lokalu mieszkalnego, który gmina zbyła na jego rzecz z bonifikatą (w czerwcu 2013 r.) i który przed upływem pięciu lat (we wrześniu 2017 r.) sprzedał go na rynku wtórnym, o przedłożenie informacji o sposobie wykorzystania pozyskanych ze sprzedaży środków. Roszczenie gminy o ewentualny zwrot równowartości kwoty udzielonej bonifikaty ulegnie przedawnieniu pod koniec września 2023 r.<sup>93</sup>

Niewystępowanie formalnego uregulowania obowiązków dotyczących monitoringu rynku

W większości urzędów zadania z zakresu monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi uprzednio z bonifikatą, nie były formalnie uregulowane. Zaledwie w sześciu jednostkach<sup>94</sup>, przypisano je wprost odpowiednim komórkom organizacyjnym, a w pięciu<sup>95</sup> ujęto w zakresach obowiązków pracowników. Kierownicy jednostek kontrolowanych wyjaśniali najczęściej, że obowiązki w tym zakresie, choć wprost niewymienione, były naturalną konsekwencją powierzenia pracownikom zadań z zakresu sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy.

### Przykłady

**Prezydent Mielca** wskazał na niewystępowanie przepisów wskazujących na obowiązki sformalizowanego monitoringu wtórego obrotu nieruchomościami.

W **UM Skarżysku-Kamiennej** zadania nie zostały przypisane w zakresie czynności pracownikom, mimo iż w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym analogicznej kontroli z 2014 r., NIK zwróciła uwagę na potrzebę wskazania zarówno w regulaminie organizacyjnym urzędu komórki organizacyjnej właściwej do ich prowadzenia jak i przypisania związanych z tym zadań pracownikom w zakresach czynności. Dopiero w trakcie kontroli w 2022 r., pracownik otrzymał zakres czynności, w którym ujęto ww. zadanie. Prezydenta miasta wyjaśnił, że niezrealizowanie poprzedniego zalecenia NIK było wynikiem przeoczenia.

Niedokonywanie analiz ryzyka dotyczących monitorowania dalszej sprzedaży lokali

W jednostkach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na nierzetelnym monitoringu, zadań z tego zakresu nie powierzono formalnie pracownikom, a w dwóch<sup>96</sup> z nich ujęto je w regulaminie organizacyjnym i przypisano konkretnym komórkom.

Ryzyka związane z monitorowaniem wtórnego obrotu sprzedanymi lokalami zidentyfikowano jedynie w dwóch urzędach<sup>97</sup>. Kierownicy pozostałych skontrolowanych jednostek wskazywali, że za wystarczające

<sup>93</sup> Zgodnie z art. 118 Kodeksu cywilnego.

<sup>94</sup> Tj. w urzędach miast (i gmin): Golub-Dobrzyń, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Szczytno.

<sup>95</sup> Tj. w urzędach miast (i gmin): Golub-Dobrzyń, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, Bartoszyce, Szczytno.

<sup>96</sup> Tj. w urzędach miast: Golub-Dobrzyń, Skarżysko-Kamienna.

<sup>97</sup> Tj. w urzędach miast (i gmin): Końskie, Dębica.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uznawali narzędzia i mechanizmy wprowadzone do weryfikacji obrotu nieruchomości. NIK nie w pełni podziela te uzasadnienia i wskazuje na niewystarczające funkcjonowanie w urzędach kontroli wewnętrznej.

### Przykłady

**Prezydent Mielca** wskazał, że monitoring prowadzono poprzez weryfikację treści ksiąg wieczystych. Kompleksowa weryfikacja tych ksiąg miała jednak miejsce dopiero w okresie prowadzenia przez NIK kontroli.

**Audytor zatrudniony w UMiG Końskie** wskazał, że nie obejmował audytem wewnętrznym zagadnień związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, ze względu na niewystępowanie problemów związanych z tym zagadnieniem, niesygnalizowanie żadnych kłopotów przez wydział merytoryczny, na etapie planowania zadań audytowych jak i w trakcie lat budżetowych ani też trudności w realizacji tych zadań.

Gmina nie ma obowiązku informowania przy sprzedaży lokalu o możliwości żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty i o okolicznościach, od których to zależy, gdyż wobec równości stron stosunku cywilnoprawnego, jakim jest umowa sprzedaży, taki obowiązek nie spoczywa na żadnym z kontrahentów i każdy z nich powinien we własnym interesie sam zapoznać się z odpowiednimi przepisami kształtującymi jego sytuację prawną wynikającą z zawartej umowy<sup>98</sup>. Niemniej w 11 skontrolowanych gminach<sup>99</sup> w umowach sprzedaży lokali zawierano informacje o wynikającym z ugn obowiązku zwrotu bonifikaty w przypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystaniu na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem pięciu lat. W przypadku trzech gmin<sup>100</sup> w aktach notarialnych formułowano także wymóg przekazania informacji o dalszym zbyciu nieruchomości.

### Przykład

W **gminie Kołobrzeg** zarówno w protokołach z rokowań dotyczących bezprzetargowej sprzedaży mieszkań jak i aktach notarialnych wskazywano wymóg zwrotu udzielonej bonifikaty (po jej waloryzacji) w przypadku zbycia nieruchomości przed upływem pięciu lat od jej nabycia lub wykorzystania na inne cele. Formułowano również wymogi w zakresie obowiązku informowania miasta o ich dalszym zbyciu lub zmianie celu ich wykorzystywania (np. w związku z rozpoczęciem prowadzenia w lokalu działalności gospodarczej).

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

W większości skontrolowanych gmin (15 z 20) prawidłowo wywiązywano się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem. W pięciu gminach kontrolerzy NIK stwierdzili,

<sup>98</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2015 r. (II CSK 763/14).

<sup>99</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Więcbork, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Bartoszyce, Braniewo, Mielec, Kołobrzeg, Świdwin, Białogard.

<sup>100</sup> Tj. w gminach: Ostrowiec Świętokrzyski, Hawa, Szczytno.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że nie dochodzą lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia tych należności w łącznej kwocie 363,5 tys. zł, pomimo zaistnienia ku temu przesłanek.

Obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji ma swe źródło bezpośrednio w ustawie i powstaje z chwilą spełnienia się przesłanek określonych w art. 68 ust. 2 ugn, bez względu na to, czy strony zamieściły stosowne zastrzeżenie w tym przedmiocie w umowie sprzedaży nieruchomości na warunkach preferencyjnych<sup>101</sup>. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 5 lat w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, licząc od dnia nabycia, zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot równowartości udzielonej bonifikaty następuje na żądanie właściwego organu. Okres przedawnienia do połowy 2018 r.<sup>102</sup> wynosił 10 lat, a następnie został skrócony do sześciu.

### Skala roszczeń gmin o zwrot udzielonych bonifikat

W siedmiu gminach<sup>103</sup> nie wystąpiły przypadki, w których istniałaby konieczność podejmowania działań w zakresie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. Obrót wtórny lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą został zidentyfikowany a przesłanki związane z ewentualną utratą tego przywileju poprawnie zweryfikowane. W latach 2012–2021 w gminach tych 311 lokali sprzedanych uprzednio z bonifikatami było przedmiotem obrotu wtórnego. W 15 przypadkach środki uzyskane ze sprzedaży przeznaczono w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. W czterech przypadkach lokal zamieniono na inny. W pozostałych zostały one zbyte na rzecz osób bliskich (93%).

W dwóch z gmin<sup>104</sup> lokale mieszkalne sprzedane z bonifikatą zostały zbyte przez pierwotnych nabywców w czerwcu i listopadzie 2021 r. (przed upływem pięciu lat). Do czasu zakończenia kontroli gminy nie wystąpiły z żądaniem zwrotu równowartości bonifikaty oczekując na dokumentację dotyczącą wykorzystania uzyskanych środków.

W pozostałych gminach wystąpiło 21 przypadków, w których dochodzenie zwrotu równowartości udzielonych bonifikat było uzasadnione, przy czym siedem z nich zidentyfikowali dopiero kontrolerzy NIK. W trzech gminach wystąpiły łącznie cztery przypadki, w których odstąpiono od dochodzenia zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą rady miasta<sup>105</sup>. W dwóch gminach<sup>106</sup> łącznie w czterech przypadkach czynności zmierzające do wyjaśnienia przesłanek ewentualnej utraty bonifikaty zostały rozpoczęte dopiero w toku kontroli NIK. W jednej ewentualne roszcze-

<sup>101</sup> Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2012 r., II CSK 256/12, LEX nr 1288633.

<sup>102</sup> Por. nowelizację art. 118 Kodeksu cywilnego ustawą z dnia 13 kwietnia 2018 r. (Dz.U. poz. 1104) obowiązującą od 9 lipca 2018 r. (art. 1 pkt 3 przywołanej ustawy zmieniającej).

<sup>103</sup> Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Tuchola, Jędrzejów, Braniewo, Dębica, Kołobrzeg, Gryfino.

<sup>104</sup> Tj. w gminach Skarżysko-Kamienna, Białogard.

<sup>105</sup> Tj. w gminach: Hawa (jeden przypadek), Bartoszyce (jeden przypadek), Białogard (dwa przypadki).

<sup>106</sup> Tj. w gminach: Końskie (jeden przypadek), Mielec (trzy przypadki).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie gminy w tym zakresie przedawni się we wrześniu 2023 r., a w drugiej z końcem 2024 r. W czterech gminach<sup>107</sup> w czterech przypadkach sprawy te pozostają w toku. W trzech gminach<sup>108</sup> w trzech przypadkach zostały zakończone, przy czym w jednym z nich zwrot równowartości udzielonego upustu cenowego wyegzekwowano jedynie częściowo<sup>109</sup>.

### Przykłady

**Burmistrz Ostrowca Świętokrzyskiego** dwukrotnie wyraził zgodę na rozłożenia wierzytelności z tytułu zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty na raty. Z dłużnikiem zawarto umowę w 2018 r., na mocy której kwotę długu wraz z odsetkami naliczonymi do dnia złożenia wniosku (94,4 tys. zł) rozłożono na 60 miesięcznych rat. Dłużnik dokonał spłaty 19 rat. Pozostały do spłaty dług został przez urząd rozłożony, zgodnie z umową z 2020 r., na kolejnych 120 miesięcznych rat. Po spłacie trzech kolejnych rat, dłużnik zmarł, a jego zależność wobec gminy wynosiła 63,8 tys. zł. Wobec zaistniałej sytuacji urząd wystąpił do sądu o przeprowadzenie postępowania spadkowego. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych postępowanie sądowe było w toku.

**Prezydent Mielca** dopiero w toku kontroli NIK wezwał pierwotnych nabywców, którzy kupili od miasta lokale mieszkalne z bonifikatą do udzielenia informacji w przedmiocie przeznaczenia (wykorzystania) środków pochodzących z tych sprzedaży, choć miały one miejsce w latach 2014–2018. W efekcie, po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, w trzech przypadkach wezwał ich do zwrotu kwot: 101, 4 tys., 113 tys. zł i 204, 3 tys. zł, a następnie skierował sprawy na drogę postępowania sądowego (o zwrot łącznie kwoty 305, 7 tys. zł).

W pięciu gminach<sup>110</sup> w sześciu przypadkach nie dochodząco lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia zwrotu równowartości udzielonej przy sprzedaży lokali mieszkalnych bonifikaty (w łącznej kwocie 363,5 tys. zł), pomimo zaistnienia ku temu przesłanek. W trzech z nich było to skutkiem nierzetelnie prowadzonego monitoringu, w pozostałych błędnej interpretacji przepisów ugn lub niewłaściwej organizacji pracy. Ustalono w tym zakresie następujący stan faktyczny:

- 1) Burmistrz Aleksandrowa Kujawskiego nie wystąpił z żądaniem zwrotu kwoty 34,6 tys. zł równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w związku ze zbyciem lokalu mieszkalnego po trzech latach od sprzedaży go przez gminę z bonifikatą przy niezaistnieniu przesłanek wyłączających konieczność zwrotu. Burmistrz wyjaśnił przy tym, że uznano, że nabywcą nieruchomości był osoba bliska w rozumieniu art. 4 pkt 13 ugn, bowiem nabywca zobowiązał się zapewnić zbywcy dożywotnio mieszkanie oraz utrzymanie, a także pomoc i pielęgnowanie w chorobie. NIK wskazała, że relacje pomiędzy stronami umowy dożywocia nie spełniały wymogów, o których mowa w art. 4 pkt. 13 ugn. Przez wspólne pożycie należy bowiem rozumieć pozostawanie w takich relacjach jak małżonkowie.

Nieprawidłowości  
w dochodzeniu  
zwrotów bonifikat

<sup>107</sup> Tj. w gminach: Ostrowiec Świętokrzyski, Szczytno, Przeworsk, Białogard – po jednym przypadku.

<sup>108</sup> Tj. w gminach: Końskie, Mielec, Stalowa Wola – po jednym przypadku.

<sup>109</sup> Odzyskano 9 tys. zł z zasądzonych na rzecz gminy 31,5 tys. zł, po czym komornik uznał egzekucję za bezskuteczną.

<sup>110</sup> Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Więcbork, Iława, Świdwin, Skarżysko-Kamienna.

Nie może być ono interpretowane w taki sposób, że obejmuje każdą osobę pozostającą z najemcą we wspólnocie domowej, duchowej i gospodarczej<sup>111</sup>.

- 2) Burmistrz Więcborka nie wystąpił z żądaniem zwrotu kwoty 74,5 tys. zł, mimo, że przez ponad trzy lata, od końca terminu od końca terminu, w którym były najemca mógł wykorzystać środki ze sprzedaży na zakup innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, nie udokumentował on sposobu wykorzystania środków uzyskanych z tej sprzedaży. Z zebranych przez Urząd materiałów wynikało, że dopiero w 2022 r. zobowiązał się do nabycia lokalu mieszkalnego.
- 3) Burmistrz Hawy nie dochodził 52,4 tys. zł należności gminy z tytułu udzielonej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego. Wyjaśnił, że dochodzeniem ww. należności zajmował się poprzedni skarbnik miasta. Obecna skarbnik miasta zeznała, że wynikało to z niedopatrzenia pracownika merytorycznego oraz z braku nadzoru poprzedniego Skarbnika. Inspektor w Wydziale Budżetu i Finansów zeznała, że nie pamięta, kiedy otrzymała teczkę w celu prowadzenia dochodzenia należności. Wskazała również, w tamtym okresie miała bardzo dużo terminowych obowiązków służbowych, w związku z czym sprawa ta umknęła jej uwadze. Czynności podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK.
- 4) Burmistrz Świdwina zaniechał dochodzenia zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w kwocie 53,8 tys. zł Osoba bliska nabywcom tego mieszkania od Miasta, która otrzymała ww. lokal w drodze darowizny, sprzedała go następnie po upływie pięciu miesięcy. Pomimo otrzymania umowy sprzedaży ww. lokalu, nie stwierdzono podstaw do dochodzenia zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, w związku z nabyciem innej nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe w cenie wyższej niż uzyskana ze sprzedaży mieszkania. Ponadto ówczesny burmistrz przed sprzedażą ww. lokalu przez osobę bliską pierwotnym nabywcom, wydał zezwolenie na wykreślenie hipoteki, która została ustanowiona na rzecz miasta przy sprzedaży tego lokalu celem zabezpieczenia wierzytelności, mogącej powstać od udzielonej przez miasto bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu. NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z ugn osoba bliska nie ma możliwości skorzystania ze zwolnień, które przysługiwałyby pierwotnemu właścicielowi lokalu.
- 5) Burmistrz Skarżyska-Kamiennej w dwóch przypadkach zaniechał dalszego dochodzenia kwot 89,5 tys. zł oraz 58,8 tys. zł, tytułem zwrotu równowartości zwaloryzowanych bonifikat, w związku z brakiem reakcji ze strony zobowiązanych. W pierwszym przypadku pod koniec 2015 r. wysłano byłemu najemcy dwa przedsądowe wezwania do zapłaty, których ten nie odebrał a dalszych działań już nie podjęto (roszczenie gminy przedawni się w październiku 2023 r.). W drugim w lipcu i sierpniu 2016 r. wysłał do byłego najemcy pismo z prośbą o dostarczenie w terminie kopii umowy nabycia lokalu mieszkalnego lub nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkalne. W związku z niepodjęciem korespon-

<sup>111</sup> Por. E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 4

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dencji, pracownik UM sporządził we wrześniu 2016 r. notatkę służbową, w której wskazał, po rozmowie z radcą prawnym, że dalsze doręczanie korespondencji jest bezskuteczne. Innych działań prowadzących do zwrotu bonifikaty nie podejmowano.

Prezydenci i burmistrzowie ww. gmin w swoich wyjaśnieniach wskazywali m.in., że obowiązujące przepisy nie określają terminu na wystąpienie z żądaniem zwrotu, a czas ten ograniczony jest wyłącznie okresem przedawnienia. W ocenie NIK za niedopuszczalne uznać należy jednak odkładanie tego obowiązku w czasie. Dbłość o finanse jednostki samorządu terytorialnego wymaga, aby czynności w celu uzyskania należnych gminie dochodów podjąć jak najszybciej, tak by odzyskać tę samą wartość ekonomiczną, jaką miała wierzytelność w chwili sprzedaży lokalu. Bezczynność wierzyciela w tym zakresie nie powinna być, także z uwagi na zasady współżycia społecznego, źródłem zwiększenia świadczenia dłużnika przez przyznanie waloryzacji za czas aż do wystąpienia o jego zasądzenie. W praktyce właściwy organ powinien wystąpić o zwrot równowartości bonifikaty zaraz po tym, gdy stwierdził, że spełnione są przesłanki żądania jej zwrotu, a ewentualna zwłoka w wysunięciu tego żądania nie powinna skutkować wydłużeniem okresu waloryzacji<sup>112</sup>.

Ryzyka w zakresie dotyczącym obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem nie były rzetelnie identyfikowane. Kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali, że mieściły się w sprawach z zakresu sprzedaży nieruchomości bądź były pomijane ze względu na niewystępowanie przypadków zgłaszania takich roszczeń przez gminy. W gminach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące zaniechania dochodzenia roszczeń z tytułu udzielonych bonifikat, ryzyka w tej mierze nie zostały rozpoznane, a działania, które mogły im zapobiec zaplanowane. W ocenie NIK świadczyło to o słabości przyjętych rozwiązań w zakresie kontroli zarządczej.

Niedokonywanie analiz  
ryzyka dotyczących  
dochodzenia roszczeń

<sup>112</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2011 r., II CSK 683/10, LEX nr 951297 lub Sądów Apelacyjnych: w Szczecinie z 6 marca 2013 r., I ACa 863/12, LEX nr 1344258 czy w Warszawie z 27 marca 2015 r., I ACa 1400/14, LEX nr 1751204.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy gminy w sposób prawidłowy sprzedawały komunalne lokale mieszkalne w drodze bezprzetargowej z udzieleniem bonifikaty oraz skutecznie realizowały obowiązek żądania jej zwrotu w sytuacjach przewidzianych prawem?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy prawidłowo zbywano komunalne lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym?</li><li>2. Czy rzetelnie monitorowano wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą?</li><li>3. Czy prawidłowo wywiązywano się z obowiązku żądania zwrotu udzieleniej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz jaka była skuteczność tych działań?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 20 urzędów miast zlokalizowanych w pięciu województwach: kujawsko-pomorskim, podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. W typowaniu jednostek do kontroli uwzględniono: wolumen lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym, planowaną (w okresie objętym kontrolą) do sprzedaży liczbę lokali mieszkalnych, częstotliwości kontroli NIK oraz rozmieszczenie geograficzne na obszarze danego województwa.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2016–2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie 11 lutego do 30 czerwca 2022 r.
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>W 2020 r. Delegatura NIK w Bydgoszczy przeprowadziła w pięciu gminach województwa kujawsko-pomorskiego kontrolę doraźną I/20/002/LBY pn. Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. NIK stwierdziła, że w czterech skontrolowanych gminach sprzedaż lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym prowadzono w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa.</p> <p>W ramach przygotowania przedkontrolnego, w celu wytypowania jednostek do kontroli, do 67 urzędów miast z czterech województw (podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego) przesłano zapytanie o zaplanowaną i zrealizowaną w okresie 2016–2021 sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z udzieleniem bonifikat. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego rozeznanie to oparto na danych z 15 podmiotów (14 urzędów miast i jednej spółki) przeprowadzonego na potrzeby kontroli I/20/002/LBY. Wszystkie podmioty przekazały żądane informacje.</p>
<b>Wystąpienia pokontrolne</b>	Wyniki kontroli przedstawiono w 20 wystąpieniach pokontrolnych doręczonych kierownikom jednostek kontrolowanych.
<b>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych</b>	Do dwóch wystąpień pokontrolnych zgłoszono po dwa zastrzeżenia. Dwa z nich zostały uwzględnione (w jednym przypadku w całości, w drugim w części). Pozostałe dwa zastrzeżenia zostały oddalone.

## ZAŁĄCZNIKI

W jednym przypadku z dwóch zastrzeżeń jedno zostało oddalone, a kolejne uwzględnione w części.

W 19 z nich NIK sformułowała do prezydentów i burmistrzów gmin objętych kontrolami 90 wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków: 49 wniosków zostało zrealizowanych, a 26 pozostaje w trakcie realizacji<sup>113</sup>. W jednym przypadku poinformowano NIK o niezrealizowaniu przedłożonego wniosku.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości o skutkach finansowych na kwotę 728,9 tys. zł.

Stan realizacji wniosków

Finansowe rezultaty kontroli

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim	Arkadiusz Gralak
2.		Urząd Miasta Golub-Dobrzyń	Mariusz Piątkowski
3.		Urząd Miejski w Tucholi	Tadeusz Kowalski
4.		Urząd Miejski w Więcborku	Waldemar Kuszewski
5.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miejski w Jędrzejowie	Marcin Piszczek
6.		Urząd Miasta i Gminy w Końskich	Krzysztof Obratański
7.		Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim	Jarosław Górczyński
8.		Urząd Miasta w Skarżysku Kamiennej	Konrad Kröning
9.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Miasta Bartoszyce	Piotr Petrykowski
10.		Urząd Miasta Braniewa	Tomasz Sielicki
11.		Urząd Miasta Iławy	Dawid Kopaczewski
12.		Urząd Miejski w Szczytnie	Krzysztof Mańkowski
13.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miejski w Dębicy	Mariusz Szewczyk
14.		Urząd Miasta Stalowej Woli	Lucjusz Nadberezny
15.		Urząd Miejski w Mielcu	Jacek Wiśniewski
16.		Urząd Miasta Przeworska	Leszek Kisiel
17.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta Białogard	Emilia Bury
18.		Urząd Miasta Kołobrzeg	Anna Mieczkowska
19.		Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie	Mieczysław Sawaryn
20.		Urząd Miasta w Świdwinie	Piotr Feliński

<sup>113</sup> Do 5 października 2022 r. w związku ze zgłoszonymi zastrzeżeniami do wystąpienia pokontrolnego, nie wpłynęła informacja o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych z jednej gminy.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek<sup>114</sup>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim	w formie opisowej	Struktura organizacyjna urzędu umożliwiała realizację czynności związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności dwóch wydziałów urzędu obejmował te, związane ze sprzedażą lokali z zasobu mieszkaniowego oraz zarządzaniem mieszkaniową substancją gminną. Osoby wyznaczone do ich realizacji posiadały doświadczenie i kwalifikacje, pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków. W całym okresie objętym kontrolą gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych. Przy sprzedaży lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego w trybie bezprzetargowym każdorazowo udzielano bonifikaty w wysokości wynikającej z uchwały RM, a wartość lokali była określana na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez licencjonowanego rzeczoznawcę. Zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych.	Obciążenie kupujących kosztami sporządzenia operatu w 11 przypadkach, nieumieszczenia wykazu nieruchomości przeznaczonego do zbycia w trzech badanych sprawach, nieumieszczenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej urzędu, określenia wartości lokalu przed wydaniem zaświadczenia o odrębnej własności lokalu w 17 przypadkach. Pomimo przydzielenia pracownikom zadań dotyczących monitoringu wórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, był on prowadzony nierzetelnie. W urzędzie nie wykryto dwóch przypadków zbycia lokali mieszkalnych, mimo wpłynięcia informacji w tym zakresie. Nie wystąpiono także z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty, z tytułu sprzedaży przez nabywcę nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat. Niezidentyfikowano w latach 2016–2020 (do czerwca) ryzyk związanych ze: sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, monitorowaniem wórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz wywłaszczaniem się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem.
2.	Urząd Miasta Golub-Dobrzyń	w formie opisowej	Prawidłowo ustalano wysokość bonifikaty sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Struktura organizacyjna urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym oraz wynikających z ugn. Prowadzony monitoring wórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, umożliwiał ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.	Nieopracowanie projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta na okres przed 2021 r. Zlecenie wyce-ny lokali mieszkalnych, we wszystkich badanych sprawach, przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, co odbiegało od procedury ustalonej przepisami prawa. Sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w sze-ściu przypadkach, niezawierającego wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Niepowiadomienie, we wszyst-kich badanych sprawach, dotychczasowych najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w jej nabyciu. Nieprawidłowe ustalenie ceny sprzedaży dwóch lokali. Ujęcie dopiero po 5 latach w ewidencji księgowo-rachunkowej zdarze-nia gospodarczego polegającego na sprzedaży lokalu mieszkalnego.
3.	Urząd Miejski w Tucholi	w formie opisowej	Prawidłowo realizowano zadania dotyczące przeznaczenia do sprze-dazy lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, zgodnie z utrwaloną w tym zakresie praktyką postępowania.	Obciążanie najemców lokali mieszkalnych kosztami sporządzenia opera-tów szacunkowych. Miało to charakter systemowy i dotyczyło wszyst-kich przypadków zbycia lokali w trybie bezprzetargowym.

<sup>114</sup> W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

3.	Urząd Miejski w Tucholi	w formie opisowej	Ceny lokali ustalono w oparciu o aktualne operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionych do tego rzeczoznawców. Lokale zbywano osobom uprawnionym do ich pierwokupu. Wysokość udzielonych bonifikat była zgodna z obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej w Tucholi. Ewidencje obrazujące zmiany wynikające ze sprzedaży lokali prowadzono rzetelnie. Prawidłowo i rzetelnie prowadzono również monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Nie wystąpiły przypadki, w których Burmistrz zobowiązany byłby do wystąpienia z żądaniem zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty.	
4.	Urząd Miejski w Więcborku	w formie opisowej	Do bezprzetargowej sprzedaży przeznaczano komunalne lokale mieszkalne osobom uprawnionym do ich nabycia. Właściwie ustalano wartość zbywanych nieruchomości oraz realizowano w większości przypadków obowiązki wynikające w tym zakresie ugn. W urzędzie prowadzono monitoring wtórnego obrotu lokalami zbytymi z bonifikatą przy użyciu właściwie dobranych metod i narzędzi.	Sprzedaży dokonywano nie zawiadamiając najemców o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu pod warunkiem złożenia wniosku w wyznaczonym przez Urząd terminie oraz błędnie ustalając wysokość bonifikat, gdyż przyjmowano za podstawę ich naliczenia zamiast ceny nieruchomości – cenę obniżoną o poniesione nakłady. Burmistrz nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mimo zawarcia w uchwale Rady Miejskiej w Więcborku Nr XXXII/283/2013 z 27 czerwca 2013 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy Więcbork oraz wysokości stawek procentowych i warunków udzielenia bonifikat postanowień naruszających ugn oraz wykraczających poza przyznane jej kompetencje. Ponadto nie opracowano projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Więcbork. W jednej zidentyfikowanej przez urząd sprawie, mimo upływu trzech lat, nie wystąpiono z roszczeniem o zwrot udzielonej bonifikaty.
5.	Urząd Miejski w Jędrzejowie	w formie opisowej	Struktura organizacyjna urzędu umożliwiła realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, a osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków. Burmistrz udzielał bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na podstawie obowiązujących uchwał Rady Miejskiej w Jędrzejowie. W całym okresie objętym kontrolą gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych.	Nie doręczano najemcom lokali mieszkalnych pisemnych zawiadomień o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w jej nabyciu. Nie dopełniono obowiązku sporządzenia i wywieszenia w siedzibie Urzędu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. W 10 przypadkach gmina obciążała nabywców lokali kosztami sporządzenia operatów szacunkowych, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn. W 14 przypadkach określenie wartości lokalu następowało przedwcześnie, tj. przed wydaniem zaświadczenia Starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. W jednym przypadku zmiany związane z nabyciem oraz ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych nie zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów. Burmistrz nie dokonywał identyfikacji ryzyk odniesieniu do celów i zadań nie rzadziej niż raz w roku.
6.	Urząd Miasta i Gminy w Końskich	w formie opisowej	Sprzedawano w trybie bezprzetargowym komunalne lokale mieszkalne z bonifikatą osobom uprawnionym. Prawidłowo ustalano cenę sprzedawanych lokali mieszkalnych oraz udzielano bonifikat w wysokościach wynikających z przyjętych uchwał Rady Miejskiej w Końskich.	Niedoręczanie zawiadomień w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia i przysługującym pierwszeństwie potencjalnym nabywcom. Sporządzone w urzędzie wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określały wszystkich wymaganych danych, a część z nich nie została podana we właściwy sposób do publicznej wiadomości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Urząd Miasta i Gminy w Końskich	w formie opisowej	<p>Każdorazowo wycena nieruchomości została sporządzona po uzyskaniu zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Wszystkie zmiany związane ze sprzedażą lokali uwzględniono w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki. Przyjęte w urzędzie rozwiązania organizacyjne umożliwiały weryfikowanie stanu prawnego zbytych z bonifikatą lokali mieszkalnych. Burmistrz przypisał zadania w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą odpowiedniej komórce organizacyjnej urzędu. Urząd podejmował prawidłowe działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu zwrotu przyznanej bonifikaty.</p>	<p>Nie zapewniono w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze. Dodatkowo nadzór nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej w urzędzie burmistrz powierzył zatrudnionemu w nim audytorowi wewnętrznemu, który zgodnie z przepisami zobowiązany sprzedanymi z bonifikatą prowadzono nie w pełni rzetelnie. Przed upływem pięciu lat od sprzedaży tych lokali pierwotnym nabywcom, Urząd nie zidentyfikował czterech (z 30 objętych szczegółowym badaniem) przypadków wtórnego ich obrotu. W przypadku jednego z tych lokali zaistniała potencjalnie przesłanki do żądania zwrotu udzieleniej bonifikaty. W związku z tym, dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd podjął działania zmierzające do ustalenia prawa do zwolnienia z tego obowiązku. Dopiero od 22 maja 2018 r. badanie zbycia takich lokali na rynku wtórnym burmistrz przydzielił w formie pisemnej pracownikowi. Wcześniej prowadzeniem tego monitoringu zajmowali się pracownicy na ustne polecenia naczelnika wydziału.</p>
7.	Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim	w formie opisowej	<p>Struktura organizacyjna urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. Osoba wyznaczona do realizacji zadań z tego zakresu posiadała kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. W całym okresie objętym kontrolą gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych. We wszystkich zbadanych przypadkach sprzedaży wysokość udzieleniej bonifikaty była zgodna z określoną w uchwale rady gminy. Prezydent Miasta we wszystkich zbadanych przypadkach sporządził i podawał do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości (lokali mieszkalnych) przeznaczonych do sprzedaży. Najemcy lokali mieszkalnych byli powiadamiani pisemnie o przeznaczaniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych lokali. We wszystkich zbadanych przypadkach sprzedaży lokali, wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego składały osoby do tego uprawnione. We wszystkich zbadanych przypadkach, wartość lokali podlegających sprzedaży ustalana była przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów. Urząd prawidłowo realizował zadania z zakresu monitoringu obrotu wtórnego sprzedanych lokali a także, skutecznie egzekwował ten obowiązek.</p>	<p>W 11 przypadkach, spośród 33 objętych szczegółową analizą stwierdzono, że wycenę przeprowadzono przed uzyskaniem zaświadczenia starosty ostrowieckiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, a w sześciu przypadkach różnica pomiędzy uzyskaniem ww. zaświadczenia, a sporządzeniem wyceny wynosiła jeden dzień.</p>
8.	Urząd Miasta w Skarżysku Kamiennym	w formie opisowej	<p>Prawidłowo zbywano komunalne lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym. Sprzedaż tych lokali prowadzona była zgodnie z zasadami sprzedaży lokali mieszkalnych określonymi w uchwale Rady Miasta Skarżyska-Kamiennego z 24 listopada 2005 r. i w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.</p>	<p>Nierzetelnie i nieskutecznie monitorowano wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Prowadzony monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą nie doprowadził bowiem do ujawnienia</p>



8.	Urząd Miasta w Skarżysku Kamiennej	w formie opisowej	wszystkich przypadków uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty, a w konsekwencji do ustalenia należności z tytułu zwrotu bonifikaty i podjęcia działań w celu wyegzekwowania tej należności. Nadzór nad realizacją zadań związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty po waloryzacji był niewystarczający. Nie wywiązywano się w latach 2016–2020 w ogóle z obowiązku corocznej, udokumentowanej identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostki, w tym w obszarach objętych kontrolą, a w 2021 r. – częściowo	Umieszczenie na stronie internetowej BIP Urzędu nieaktualnych informacji o procedurze postępowania przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Obciążenie, w latach 2016–2020, nabywców lokali mieszkalnych kosztami ich przygotowania do zbycia w trybie bezprzetargowym. Niewykśegowanie z ewidencji środków trwałych wartości trzech sprzedanych lokali komunalnych (8,8% badanych).	Niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania od nabywcy należności z tytułu oprocentowania rat. Niepowiadomienie w formie pisemnej najemców lokali komunalnych o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im prawie pierwszeństwa w ich nabyciu. Wymaganie od potencjalnych nabywców partycypowania w kosztach wyceny sprzedawanych lokali.
9.	Urząd Miasta Bartoszyce	w formie opisowej	Prawidłowo udzielano bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, a także zgodnie z wymogami ustawowymi podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Właściwie ustalono cenę sprzedaży nieruchomości, bowiem każdorazowo była ona dokonana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Prawidłowo i rzetelnie prowadzono monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Pracownicy urzędu posiadali informacje o wszystkich takich przypadkach oraz podjęli odpowiednie działania w przypadku zaistnienia przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.	Prawidłowo udzielano bonifikat przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, a także zgodnie z wymogami ustawowymi podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Właściwie ustalono cenę sprzedaży nieruchomości, bowiem każdorazowo była ona dokonana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Prawidłowo i rzetelnie prowadzono monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Pracownicy urzędu posiadali informacje o wszystkich takich przypadkach oraz podjęli odpowiednie działania w przypadku zaistnienia przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.	Niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania od nabywcy należności z tytułu oprocentowania rat. Niepowiadomienie w formie pisemnej najemców lokali komunalnych o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im prawie pierwszeństwa w ich nabyciu. Wymaganie od potencjalnych nabywców partycypowania w kosztach wyceny sprzedawanych lokali.
10.	Urząd Miasta Braniewa	w formie opisowej	Prawidłowo ustalano ceny komunalnych lokali mieszkalnych zbywanych w trybie bezprzetargowym, udzielano bonifikat w wysokości zgodnej z obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej w Braniewie, a także rzetelnie monitorowano wtórny obrót tymi lokalami. W księgach rachunkowych na bieżąco ujmowano wszystkie operacje gospodarcze związane ze sprzedażą tych lokali. Rzetelnie opracowano również Wieloletnie programy gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym.	Prawidłowo ustalano ceny komunalnych lokali mieszkalnych zbywanych w trybie bezprzetargowym, udzielano bonifikat w wysokości zgodnej z obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej w Braniewie, a także rzetelnie monitorowano wtórny obrót tymi lokalami. W księgach rachunkowych na bieżąco ujmowano wszystkie operacje gospodarcze związane ze sprzedażą tych lokali. Rzetelnie opracowano również Wieloletnie programy gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym.	Niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania od nabywcy należności z tytułu oprocentowania rat. Niepowiadomienie w formie pisemnej najemców lokali komunalnych o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im prawie pierwszeństwa w ich nabyciu. Wymaganie od potencjalnych nabywców partycypowania w kosztach wyceny sprzedawanych lokali.
11.	Urząd Miasta Iławy	w formie opisowej	Na ogół prawidłowo realizowano zadania dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej. Sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trybie bezprzetargowym. Powiadamiano najemców o przysługującym im pierwszeństwie nabycia oraz prawidłowo ustalano ceny lokali. Rzetelnie prowadzono monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, identyfikując wszystkie przypadki wtórnego ich zbycia.	Niesporządzenie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w latach 2018–2019, a także nierzetelne sporządzenie dwóch takich programów na lata 2013–2017 i 2020–2024. Niezamieszczanie w wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym niektórych informacji wymaganych przepisami prawa (100% badanych przypadków). Obciążenie w latach 2016–2020 nabywców komunalnych lokali mieszkalnych kosztami sporządzenia operatów szacunkowych (93,3%). Wykśegowywanie z ksiąg rachunkowych wartości netto lokali mieszkalnych (93,3% badanych przypadków) i ich umorzenia (3,3%) po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano ich sprzedaży. Niedochodzenie należności gminy w kwocie 52,5 tys. zł z tytułu udzielonej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego.	Niesporządzenie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w latach 2018–2019, a także nierzetelne sporządzenie dwóch takich programów na lata 2013–2017 i 2020–2024. Niezamieszczanie w wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym niektórych informacji wymaganych przepisami prawa (100% badanych przypadków). Obciążenie w latach 2016–2020 nabywców komunalnych lokali mieszkalnych kosztami sporządzenia operatów szacunkowych (93,3%). Wykśegowywanie z ksiąg rachunkowych wartości netto lokali mieszkalnych (93,3% badanych przypadków) i ich umorzenia (3,3%) po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano ich sprzedaży. Niedochodzenie należności gminy w kwocie 52,5 tys. zł z tytułu udzielonej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Urząd Miejski w Szczytnie	pozytywna	Zgodnie z wymogami ugn zbywano w trybie bezprzetargowym komunalne lokale mieszkalne. W sposób prawidłowy udzielano nabywcom tych lokali bonifikat, których wysokość była zgodna z wysokością określonej przez Radę Miejską w Szczytnie. Rzetelnie monitorowano wrotory obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. W przypadku uznania, iż zaistniały ku temu przesłanki, występowało do nabywców o zwrot równowartości udzielonej bonifikaty.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
13.	Urząd Miejski w Dębicy	w formie opisowej	Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym najemcom tych lokali przez dokonywana z zastosowaniem właściwie ustalonej ceny sprzedaży po uwzględnieniu bonifikaty, której wysokość została określona zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej w Dębicy.	Przyjęto zasadę, że najemcy najpierw występowali z wnioskami o nabycie lokalu, a dopiero później w urzędzie ogłaszano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.
13.	Urząd Miejski w Dębicy	w formie opisowej	Powierzenie zadań z zakresu sprzedaży nieruchomości odpowiednio przygotowanym pracownikom urzędu, a także prowadzenie monitoringu wrotnego obrotu lokalami dokonywanie wycen lokali przez uprawnionych rzeczoznawców, weryfikowanie tych wycen przez pracowników urzędu, a także prawidłowe ujmowania sprzedaży lokali w ewidencji księgowej miasta.	W efekcie takiego postępowania nie zawiadamiano najemców o przysługującym im prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, a ponadto wykazy lokali przeznaczonych do zbycia w drodze bezprzetargowej nieprawidłowo kierowano wyłącznie do najemców lokali bez wskazania terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym pierwszeństwo nabycia danego lokalu przysługiwało przed pierwszeństwem najemcy tego lokalu. Żądanie od najemców pokrycia kosztów sporządzenia przedsięwziętych wycen lokali. Przyjęcie w uchwałach Rady Miejskiej w Dębicy zapisów o konieczności ponoszenia tych kosztów przez najemców, a także określenia (w pismach kierowanych do najemców) dodatkowych warunków nabycia lokali. Zlecenie wyceny lokali przeznaczonych do sprzedaży przed uzyskaniem zaświadczenia właściwego starosty o samodzielnności lokalu. Nieuchwalenie wieloletniego programu gospodarowania zasobem gminy.
14.	Urząd Miasta Stalowej Woli	w formie opisowej	Sprzedawano w trybie bezprzetargowym lokale mieszkalne osobom uprawnionym. Do zbycia przystępowało po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej w Stalowej Woli. Ustalenie wartości lokali zlecano uprawnionemu rzeczoznawcy majątkowemu. Bonifikaty przyznawano w wysokości zgodnej z uchwałami rady miasta. Powierzenie zadań z zakresu sprzedaży nieruchomości odpowiednio przygotowanym pracownikom urzędu. Prowadzenie skutecznego monitoringu wrotnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą. Weryfikowanie wycen wartości nieruchomości przez pracowników urzędu, a także prawidłowego ujmowania sprzedaży lokali w ewidencji księgowej miasta.	W urzędzie przyjęto zasadę, że najemcy najpierw występowali z wnioskiem o nabycie lokalu, a dopiero później w urzędzie ogłaszano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. W efekcie takiego postępowania nie zawiadamiano najemców o przysługującym im prawie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Od najemców żądano pokrycia kosztów sporządzenia przedsięwziętych wycen lokali, przyjęcia w uchwałach Rady Miejskiej zapisów o konieczności ponoszenia tych kosztów przez najemców, a także określenia (w pismach kierowanych do najemców) dodatkowych warunków nabycia lokali – co pozostawiało w sprzeczności z przepisami ugn. Wyceny lokali przeznaczonych do sprzedaży zlecano przed uzyskaniem zaświadczenia właściwego starosty o samodzielnności lokalu. W okresie objętym kontrolą miasto nie posiadało uchwalonego wieloletniego programu gospodarowania zasobem gminy.

15.	Urząd Miejski w Mielcu	w formie opisowej	Dokonywano sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców, którzy zawarli umowy najmu lokali na czas nieoznaczony. Ceny sprzedawanych nieruchomości ustalane były w oparciu o operaty szacunkowe, które sporządzane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia. Bonifikat udzielano w wysokościach określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Mielcu. Osoby odpowiedzialne za sprzedaż lokali mieszkalnych posiadały właściwe wykształcenie oraz niezbędne doświadczenie.	Dokonywanie wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Obciążanie nabywców kosztami wyceny sprzedawanych lokali. Nieinformowanie najemców lokali mieszkalnych, w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości. Wykazy sprzedawanych nieruchomości nie zawierały wszystkich informacji określonych w art. 35 ust. 2 ugn. Nienależnie naliczono część udzielonej bonifikaty. Uchwały w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych zawierały niezgodne z ugn zapisy m.in. uzależniające sprzedaż lokalu od niezalegania z opłatami czynszowymi.
16.	Urząd Miasta Przeworska	w formie opisowej	Sprzedawano w trybie bezprzetargowym lokale mieszkalne osobom uprawnionym, a do zbycia przystępowano po uzyskaniu zgody Rady Miasta Przeworska. Zlecano ustalenie wartości lokali uprawionemu rzeczoznawcy majątkowemu.	Nie zawiadamiano najemców lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu. Ustalano – w sześciu przypadkach – wysokość udzielonej bonifikaty z pominięciem pierwszej opłaty z tytułu przekazania w użytkowanie wieczyste udziału w gruncie.
16.	Urząd Miasta Przeworska	w formie opisowej	Przyznawano bonifikaty w wysokości zgodnej z uchwałami Rady Miasta. Powierzono zadania odpowiednio przygotowanym pracownikowi urzędu. Monitorowanie wrotnego obrotu lokalami mieszkalnymi było skuteczne. Burmistrz rzetelnie prowadził postępowanie związane ze zwrotem bonifikaty udzielonej przy sprzedaży mieszkania komunalnego położonego w Przeworsku, a sprzedanego w obrocie wtórnym.	Przenoszono koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia (koszty wyceny) na nabywcę. Posługiwano się (w dwóch przypadkach) nieaktualnym operatem szacunkowym. Zlecano (w sześciu przypadkach) wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Burmistrz nie identyfikował ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.
17.	Urząd Miasta Białogard	w formie opisowej	Struktura organizacyjna urzędu umożliwiła realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności obejmował zadania związane ze sprzedażą lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego. Osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały doświadczenie i kwalifikacje, pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków. Burmistrz udzielał bonifikaty w wysokości wynikającej z uchwał Rady Miejskiej. Wartość lokalu była określana na podstawie aktualnego operatu szacunkowego sporządzonego przez licencjonowanego rzeczoznawcę majątkowego. Zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych.	Obciążano kupujących kosztami sporządzenia operatów szacunkowych. Brak przez pięć miesięcy i 17 dni okresu objętego kontrolą wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym.
18.	Urząd Miasta Kołobrzeg	w formie opisowej	Struktura organizacyjna Urzędu oraz przyjęte zasady postępowania umożliwiły właściwą realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. W objętych badaniem sprawach prezydent zgodnie z uchwałami Rady Miasta ustalił wysokość bonifikaty przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego składały osoby do tego uprawnione, a cena sprzedanych lokali, ustalana była na podstawie aktualnych operatów sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.	Nieopracowanie i nieprzedłożenie radzie miasta projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem w terminie umożliwiającego procedowanie i uchwalenie uchwały z zachowaniem ciągłości okresu obowiązywania programów w tej sprawie. Nieujęcie przez Prezydenta w wykazach budynków i lokali mieszkalnych stanowiących zasób miasta, w których lokale mieszkalne i użytkowe nie podlegają sprzedaży – lokali, w których miasto poniosło nakłady na remont i modernizację.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
18.	Urząd Miasta Kołobrzeg	w formie opisowej	Zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów. Prawidłowo realizowano zadania z zakresu monitoringu obrotu wtórnego sprzedanych lokali. Nadzór nad realizacją tego zadania sprawowany był w sposób wystarczający.	mimo takiego obowiązku określonego w uchwale rady miasta. Niepo-wiadamianie najemców mieszkań o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w jej nabyciu.
19.	Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie	w formie opisowej	Sprzedawano w drodze bezprzetargowej komunalne lokale mieszkalne uprawnionym do ich nabycia najemcom. Ustalanie wartości lokali przez uprawnionego rzeczoznawcę zlecano po uzyskaniu zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Prawidłowo opracowano i podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. We wszystkich zbadanych przypadkach przy ustalaniu ceny lokali posługiwano się aktualnym operatem szacunkowym. Przy ustalaniu cen sprzedaży stosowano bonifikaty w wysokości określonej przez radę miejską. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi było skuteczne, a prowadzone działania zapewniały ujawnienie zmiany właścicieli lokali nabytych od gminy z bonifikatą i rzetelną weryfikację, czy zaistniały przesłanki do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty.	Nie zawiadamiano najemców lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu. Przenoszono na nabywców kosztów opracowania wyceny nieruchomości. W dwóch przypadkach wyliczono bonifikaty od ceny nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, pomniejszonej o koszty wymiany stolarki okiennej poniesione przez nabywców. Przedłożonych przez burmistrza projekty wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2014–2018 i 2019–2023 nie określały prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a program na lata 2014–2018 nie uwzględniał podziału planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali na kolejne lata.
20.	Urząd Miasta w Świdwinie	w formie opisowej	Za wyjątkiem okresu od 1 stycznia do 22 marca 2017 r., gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych. Struktura organizacyjna urzędu, przyjęte zasady działania oraz kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników, umożliwiły prawidłową realizację zadań związanych ze sprzedażą mieszkań komunalnych. W badanym okresie Miasto sprzedawało w drodze bezprzetargowej komunalne lokale mieszkalne uprawnionym do ich nabycia najemcom. Lokale zbywane były przez burmistrza zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miasta Świdwin, w tym w zakresie mieszkań przeznaczonych do sprzedaży oraz wielkości udzielanych bonifikat. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży sporządzano oraz podawano do publicznej wiadomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 ust. 1 i 2 ugn. Zgodnie z obowiązkiem określonym ugn najemców zawiadamiano o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia. Ustalanie cen lokali następowało na podstawie operatów szacunkowych i klauzul do tych operatów sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą było skuteczne.	Potencjalnych nabywców nie informowano o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. W blisko trzech czwartych zbadanych spraw wyceny mieszkań zlecono przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, a w niemal jednej czwartej, ceny zbytych mieszkań ustalono na podstawie operatów szacunkowych, dla których upłynął dopuszczalny termin ich wykorzystania. Ponadto w latach 2016–2019 kosztami wyceny 26 lokali w sposób nieuprawniony obciążono ich przyszłych nabywców, a także w badanym okresie w 26 sprawach bonifikaty wyliczono od ceny nieruchomości pomniejszonej o nakłady na mieszkanie poniesione uprzednio przez najemców. W jednej sprawie nie podjęto wymaganych działań na rzecz żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej przy sprzedaży mieszkania.

20.	Urząd Miasta w Świdwinie	w formie opisowej	<p>Przyjęty w urzędzie obieg dokumentów i prowadzone działania zapewniły, poza jednym przypadkiem, ujawnienie zmiany właścicieli lokali nabytych od miasta z bonifikatą i poza jedną sprawą rzetelną weryfikację, czy zaistniały przesłanki do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. Prawidłowo zaewidencjonowano w księgach rachunkowych dochody ze sprzedaży objętych badaniem mieszkań oraz zmiany w księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych związane ze zbyciem 83% lokali.</p>	
-----	-----------------------------	----------------------	--	--

\*) pozytywna/negatywna/(w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### Uwarunkowania organizacyjno- -ekonomiczne

Gminy realizują zadania władzy publicznej z zakresu gospodarki mieszkaniowej. W tym celu tworzą i zarządzają (bezpośrednio lub za pomocą zakładów lub jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych lub gminnych osób prawnych) zasobem nieruchomości. W zasobach tych nadal pozostaje znaczna liczba lokali mieszkalnych. Zasób mieszkaniowy gmin w Polsce wynosił od 868,5 tys. w 2016 r. do 806,7 tys. w 2020 r. W roku 2016 gminy sprzedały 20,5 tys. , a w roku 2020 – 34 tys. lokali mieszkalnych. Liczba lokali, z zasobu gmin, na które na koniec 2020 r. obowiązywały umowy na najem (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń), wyniosła 648,3 tys. W porównaniu z 2019 r. liczba obowiązujących umów na takie lokale wzrosła o 6,6 tys. (tj. o 1%).

W 2020 r. na najem lokali z mieszkaniowego zasobu gmin (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń) oczekiwało 136 156 gospodarstw domowych. Zapotrzebowanie na najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin spadło o 9,6% w porównaniu do 2019 r. Większość oczekujących, tj. 117 080 gospodarstw domowych, odnotowano w miastach, a na obszarach wiejskich 19 076 gospodarstw.

Zarówno w 2016 jak i 2020 r. najwyższy udział w ogólnej kwocie zaległości w opłatach za mieszkanie mieli lokatorzy mieszkań pozostających w zasobach gmin (odpowiednio 49% i 61,3%).

Jednocześnie kontynuowany był proces sprzedaży lokali, który obejmował mieszkania znajdujące się w budynkach wielomieszkaniowych oraz mieszkania w budynkach, które zostały sprzedane w całości pojedynczym osobom fizycznym. W latach 2019–2020 spośród sprzedanych mieszkań najwięcej – 46,8% pochodziło z zasobów spółdzielni mieszkaniowych, 22,6% z zasobów innych podmiotów i 26,1% z zasobów gminnych, podczas gdy mieszkania sprzedane z zasobów Skarbu Państwa stanowiły 0,8%.

Według art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania własne obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami (pkt 1) czy gminnego budownictwa mieszkaniowego (pkt 7).

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego, w tym warunki i zasady sprzedaży mieszkań komunalnych reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ugn). Dodatkowo, kwestie szczegółowe dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych określają poszczególne gminy w stosownych uchwałach rad gmin lub miast. Decyzja o sprzedaży mieszkania komunalnego należy do wyłącznej właściwości gminy.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące

przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Na podstawie art. 25 ust. 1 ugn gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Ugn przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego, z którym zawarto umowę na czas nieoznaczony prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania wraz z gruntem niezbędnym do racjonalnego korzystania z budynku (art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 6b i art. 37 ust. 2 pkt 1).

Zgodnie z art. 34 ust. 4 ugn osobom uprawnionym doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Osoby te korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie (art. 34 ust. 5). 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.

W przypadku przeznaczenia lokali do sprzedaży, stosownie do art. 35 ust. 1 ugn, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Przed 1 stycznia 2017 r. informację o wywieszeniu tego wykazu podawało się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu.

Według art. 67 ust. 1 ugn cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Art. 67 ust. 1a ugn stanowi, że cena lokalu, oznaczonego jako przedmiot odrębnej własności, obejmuje lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi, w rozumieniu ustawy o własności lokali oraz udział w nieruchomości wspólnej. Wszystkie te elementy stanowią część nieruchomości lokalowej i żadna z nich nie może być osobno przedmiotem obrotu rynkowego. Zatem skoro wszystkie wymienione elementy (lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi i udział w nieruchomości wspólnej) stanowią jedną nieruchomość lokalową, która może zostać zbyta tylko jako całość, to cena może dotyczyć wyłącznie wszystkich tych elementów razem<sup>115</sup>. Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ugn).

Gospodarując gminnym zasobem nieruchomości wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zapewnienia m.in. wycenę nieruchomości (lokali mieszkalnych) przeznaczonych do zbycia. Według art. 150 ust. 2 ugn dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu określa się wartość rynkową. Z kolei art. 150 ust. 5 ugn stanowi, że określenia war-

<sup>115</sup> E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2021, art. 67.

tości rynkowej nieruchomości dokonują rzeczoznawcy majątkowi, którzy na podstawie art. 156 ust. 1 ugn sporządzają na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony przez 12 miesięcy od daty jego opracowania, chyba że wystąpiły zmiany warunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 i art. 156 ust. 3 ugn. Po upływie tego czasu może on być wykorzystany jedynie po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego, poprzez umieszczenie przez niego stosownej klauzuli w operacie szacunkowym (ust. 4).

Procedura zbycia nieruchomości nie jest procedurą administracyjną i nie mają do niej zastosowania przepisy Kpa dotyczące opłat i kosztów postępowania. Jest to postępowanie cywilnoprawne, obejmujące przygotowanie nieruchomości do sprzedaży (określenie wartości nieruchomości i wskazanie ceny), rokowania oraz zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny określenie wartości lokalu może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu przez starostę zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy o lokalach.

W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy, na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy. Regulacje prawne związane z udzielaniem bonifikaty oraz jej zwrotem zawarte zostały w art. 68 ugn. Stanowią one, że:

- a) przy sprzedaży lokalu mieszkalnego, właściwy organ (organ wykonawczy gminy) może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ugn, na podstawie uchwały rady gminy, która określa w szczególności warunki udzielenia bonifikaty i wysokość stawek procentowych. 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;
- b) w przypadku, gdy przed upływem 5 lat od daty zakupu nabywca lokalu mieszkalnego zbył lokal lub wykorzystał go na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty, zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej bonifikacie po jej waloryzacji, a zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Termin roszczenia gminy o zwrot bonifikaty wynosi 6 lat, a osoba zobowiązana do zwrotu bonifikaty, oddaje ją gminie w kwocie zwaloryzowanej (sposób waloryzacji określono w art. 5 ugn). W przypadku, gdy bonifikata nie zostanie zwrócona dobrowolnie, samorządy muszą skierować przeciwko niej powództwo w postępowaniu cywilnym.

Nie ma obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty (zgodnie z art. 68 ust. 2a ugn) w przypadkach, gdy pierwotny nabywca:

- a) zbył lokal na rzecz osoby bliskiej (krąg osób zaliczanych do bliskich podany jest w art. 4 pkt 13 ugn), 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;

- b) zamienił lokal na inny lokal mieszkalny albo na nieruchomości przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe;
- c) 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.

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 ugn).

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 ugn).

Regulacje prawne dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy zostały zawarte w rozdziale trzecim ustawy o ochronie praw lokatorów. W art. 21 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.

### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048).
7. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
11. Wojewodowie
12. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych
13. Burmistrzowie, prezydenci miast objętych kontrolą
14. Burmistrzowie, prezydenci miast, w których zasięgnięto informacji na potrzeby przygotowania kontroli.