



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.01.2022

Pan
Marcin Piszczek
Burmistrz
Miasta Jędrzejowa
ul. 11 Listopada 33A
28-300 Jędrzejów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/051 – Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 33A, 28-300 Jędrzejów (dalej: Urząd lub UM).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Marcin Piszczek, Burmistrz Miasta Jędrzejowa (dalej: Burmistrz) od 16 listopada 2014 r.

(akta kontroli str. 5, 6)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców.
2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.
3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach

Kontrolerzy

1. Jerzy Stachowiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/21/2022 z 10 lutego 2022 r.
2. Tadeusz Mikołajewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/27/2022 z 16 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1, 3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, a osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków. W Urzędzie nie opracowano w formie pisemnej wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z gospodarowaniem lokalami komunalnymi, a ich załatwienie przebiegało w oparciu o zapisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ (dalej: ugn). 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.

W latach 2016-2021 wbrew art. 34 ust. 4 ugn 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, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn. 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 Jędrzejowskiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, niezgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁴. W jednym przypadku zmiany związane z nabyciem oraz ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych nie zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów.

Monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą prowadzony był w Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Gruntami przez jedną osobę, w której zakresie obowiązków nie zawarto zapisów odnoszących się do tego zagadnienia. Wpływające do Urzędu dokumenty, rejestrowane w ramach funkcjonującego systemu e-SOD a dotyczące wtórnego obrotu lokalami, opatrzone były dekretacją Sekretarza Miasta wskazującą Naczelnika ww. Wydziału jako osobę odpowiedzialną do załatwienia sprawy. W Wydziale prowadzone były dzienniki korespondencyjne, w których odnotowywane były dokumenty/sprawy wpływające do rozstrzygnięcia oraz m. in. oznaczenie pracownika zobowiązanego do załatwienia sprawy. Urząd nie prowadził rejestru lokali sprzedanych z bonifikatą. Posiadał natomiast wypisy aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu ww. lokalami mieszkalnymi. W latach 2016-2021 w Urzędzie nie prowadzono kontroli wewnętrznych lub audytu wewnętrznego dotyczącego wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. W działalności Urzędu, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu obowiązku wynikającego z pkt. 3 załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem⁵, który nakłada na m. in. jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonania identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

⁵ Dz. Urz. MF poz. 56

i zadań nie rzadziej niż raz w roku. W latach objętych kontrolą sprzedano w obrocie wtórnym 145 lokali mieszkalnych objętych bonifikatą. Wszystkie 30 wybranych losowo wypisów aktów notarialnych sprzedaży w latach 2016-2021, zawierały zapis informujący o przysługującym gminie roszczeniu o zapłatę przez nabywcę kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego przed upływem pięciu lat licząc od dnia nabycia, jeżeli zbycie nastąpi na rzecz osoby obcej. W większości z wypisów (19) znajdowały się informacje o wyrażonej przez Burmistrza zgodzie na wykreślenie z księgi wieczystej tego roszczenia. W pozostałych 11 przypadkach, pomimo braku tego wpisu, zachodziły przypadki wygaśnięcia takiego roszczenia ze względu na upływ czasu lub/i sprzedaż lokalu mieszkalnego osobie najbliższej. Pomimo iż Burmistrz nie dokonywał identyfikacji ryzyka związanego z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w prawem przewidzianych sytuacjach, w latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki, które by skutkowały obowiązkiem zwrotu przez nabywców lokali mieszkalnych bonifikaty wraz z jej waloryzacją.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 39 ust. 5 pkt 16 regulaminu organizacyjnego⁷ Urzędu do zakresu działania Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami (dalej: Wydział) z zakresu gospodarki nieruchomościami należy sprzedaż nieruchomości komunalnych, w tym:

- ogłaszanie o przeznaczeniu do sprzedaży;
- ogłaszanie o przetargach na nieruchomości;
- organizowanie przetargów;
- przygotowywanie wniosków określających osobę nabywcy oraz przedmiot zbycia i jego wartość do zawarcia aktów notarialnych.

(akta kontroli str. 70)

W latach 2016-2021 zadania związane ze sprzedażą lokali mieszkalnych realizowało łącznie trzech pracowników Wydziału. W zakresach czynności tych pracowników określono między innymi następujące zadania:

- przygotowanie dokumentacji do sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu;
- przygotowanie propozycji cen na grunty, budynki, lokale i urządzenia;
- przygotowanie projektów uchwał w sprawie zbycia nieruchomości stanowiących mienie komunalne;
- przygotowanie projektów uchwał w sprawie zgody na stosowanie bonifikat;
- podejmowanie zarządzeń w sprawach korzystania z prawa pierwokupu nieruchomości;
- wykonywanie innych czynności nie objętych zakresem, poleconych przez naczelnika Wydziału.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Regulamin organizacyjny stanowi załącznik do Zarządzenia nr 100/2011 Burmistrza z 2 maja 2011 r. (dalej: regulamin organizacyjny).

Pracownicy posiadali wykształcenie: średnie geodezyjne i ponad trzydziestoletni staż pracy na stanowisku związanym z gospodarką nieruchomościami oraz wyższe w zakresie prawa podatkowego i rachunkowości oraz administracji, a także pięcioletni staż na stanowisku związanym z gospodarką nieruchomościami. Uczestniczyli w szkoleniach z zakresu ugn udokumentowanych świadectwami uczestnictwa.

(akta kontroli str. 74-77, 93, 165, 312, 313)

1.2. W Urzędzie Miejskim w Jędrzejowie nie zostały opracowane w formie pisemnej wewnętrzne procedury postępowania w sprawach związanych z gospodarowaniem lokalami komunalnymi.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *Regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami komunalnymi są zawarte w ugn i przepisach wykonawczych do niej. Przepisy te są na tyle jasne, że opracowywanie do nich szczególnych procedur postępowania byłoby bezcelowe, a nadto mogłoby niepotrzebnie skomplikować proces sprzedaży nieruchomości.*

Proces sprzedaży realizowany jest następująco:

- *podanie najemcy o sprzedaż przekazywane jest do Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami;*
- *naczelnik Wydziału przekazuje podanie do pracownika merytorycznego;*
- *pracownik merytoryczny przygotowuje proces sprzedaży tj. sprawdza dokumenty, oblicza cenę przy zastosowaniu obowiązującej stawki bonifikaty ustalonej przez Radę Miejską, przygotowuje protokół uzgodnień, przedstawia komplet dokumentów naczelnikowi;*
- *naczelnik Wydziału sprawdza komplet dokumentów i cenę nieruchomości, parafuje protokół uzgodnień i przedstawia go do podpisania przez Burmistrza;*
- *po podpisaniu protokołu przez Burmistrza, pracownik merytoryczny informuje wnoszącego podanie najemcę o konieczności uiszczenia ceny lokalu;*
- *po dokonaniu wpłaty przez najemcę pracownik merytoryczny wydaje mu dokumenty niezbędne do zawarcia aktu notarialnego;*
- *kancelaria notarialna uzgadnia termin zawarcia aktu notarialnego zbycia lokalu na rzecz najemcy;*
- *do aktu notarialnego staje Burmistrz przy udziale naczelnika Wydziału;*
- *informacja o sprzedaży lokalu przekazywana jest do Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego.*

Informacja o przeznaczeniu do sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców jest zawarta w uchwale w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Jędrzejów, która jest opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zamieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie, a ponadto informację o podjęciu uchwały publikowano w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na tablicach ogłoszeń znajdujących się na terenie miasta i gminy Jędrzejów, a także przekazano bezpośrednio do zarządców nieruchomości. Ponadto informacja o bonifikacie 98% przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, oprócz sposobów podania do publicznej wiadomości podanych wyżej, była także publikowana w mediach tj. w Gazecie Jędrzejowskiej i Radiu Kielce. Nie ustalono obowiązujących formularzy do załatwienia sprzedaży lokali mieszkalnych.

Dane o stanie technicznym lokali zasobu mieszkaniowego są gromadzone i przetwarzane przez administratora – Zakład Usług Komunalnych w Jędrzejowie. Jednostka ta dokonuje wymaganych prawem przeglądów technicznych – rocznych i pięcioletnich. Dane dotyczące liczby lokali przeznaczonych na wynajem na czas

oznaczony i nieoznaczony są gromadzone i przetwarzane przez osobę zatrudnioną na samodzielnym stanowisku do spraw lokalowych.

(akta kontroli str. 87, 88)

Gmina posiada wiedzę na temat potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. W latach 2016-2021 liczba oczekujących na przyznanie lokalu z zasobu mieszkaniowego przedstawiała się następująco:

- 2016 r. – 159, średni czas oczekiwania – 5,8 roku, najkrótszy czas oczekiwania – 2 lata, najdłuższy czas oczekiwania – 11 lat;
- 2017 r. – 161, średni czas oczekiwania – 2,4 roku, najkrótszy czas oczekiwania – 2 miesiące, najdłuższy czas oczekiwania – 11,5 roku;
- 2018 r. – 157, średni czas oczekiwania – 2,5 roku; najkrótszy czas oczekiwania – 8 miesięcy, najdłuższy czas oczekiwania – 6 lat;
- 2019 r. – 118, średni czas oczekiwania – 4,8 roku; najkrótszy czas oczekiwania – 8 miesięcy, najdłuższy czas oczekiwania – 12 lat;
- 2020 r. – 45, średni czas oczekiwania – 3,3 roku; najkrótszy czas oczekiwania – 1 miesiąc, najdłuższy czas oczekiwania – 10 lat;
- 2021 r. – 41, średni czas oczekiwania – 3,8 roku; najkrótszy czas oczekiwania – 1 miesiąc, najdłuższy czas oczekiwania – 13 lat.

(akta kontroli str. 194)

1.3. Gmina posiadała wieloletnie programy gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym w całym badanym okresie. Uchwalono je na następujące lata: 2012-2016⁸, 2017-2021⁹ oraz 2021-2026¹⁰. Wśród działań planowanych w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w ww. programach wymieniono m.in.:

- stopniowe urealnienie czynszu za najem lokali mieszkalnych;
- racjonalne gospodarowanie środkami z budżetu gminy przeznaczonymi na utrzymanie zasobu oraz na poprawę stanu technicznego budynków mieszkalnych;
- adaptacje pomieszczeń z przeznaczeniem na najem socjalny i tymczasowych pomieszczeń;
- remont opróżnionych lokali;
- dążenie do zniesienia współwłasności w nieruchomościach wspólnot mieszkaniowych poprzez zbywanie lokali będących własnością gminy na rzecz najemców lub w drodze przetargu.

(akta kontroli str. 14, 28, 54, 55)

Ww. programy zawierają wykazy budynków, w których lokale należące do mieszkaniowego zasobu gminy przeznacza się do sprzedaży. Wykazy te zawierają: adresy budynków, liczbę lokali ogółem, liczbę lokali przeznaczonych do sprzedaży w danym budynku oraz powierzchnię ogólną lokali w danym budynku i powierzchnię lokali przeznaczoną do sprzedaży. W programach tych, poza programem na lata 2021-2026, określano planowaną wysokość wpływów ze sprzedaży lokali. Zasady

⁸ Uchwalono uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr XIII/130/11 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z 1 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jędrzejów na lata 2012-2016”.

⁹ Uchwalono uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr XXIX/240/16 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z 18 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jędrzejów na lata 2017-2021”.

¹⁰ Uchwalono uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr XXXIV/299/21 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z 18 marca 2021 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jędrzejów na lata 2021-2026”.

dotyczące sprzedaży lokali (nieruchomości) stanowiących własność gminy nie były ujęte w innych regulacjach organu stanowiącego.

(akta kontroli str. 12, 15, 25, 31, 58)

1.4. Rada Miejska w Jędrzejowie uchwałą nr XLVI/395/06 z 30 marca 2006 r. określiła zasady zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy. § 2 niniejszej uchwały stanowi, że nabywcami lokali mieszkalnych od gminy na zasadach określonych w uchwale mogą być ich najemcy, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn. Zgodnie z § 4 uchwały od ceny lokalu mieszkalnego ustalonej na podstawie jego wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego udziela się bonifikaty od powierzchni użytkowej lokalu w następujący sposób:

- 1) przy sprzedaży lokali bonifikata wynosi 90%;
- 2) warunkiem udzielenia bonifikaty jest zrzeczenie się nabywcy z przysługującej mu wierzytelności z tytułu zwrotu kaucji mieszkaniowej oraz uregulowanie wszelkich należności wynikających z umowy najmu lokalu.

Zwrotowi na rzecz gminy podlega kwota stanowiąca wartość zwaloryzowanej bonifikaty w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nabyty od gminy:

- 1) został sprzedany przed upływem pięciu lat od dnia nabycia – nie dotyczy zbycia na rzecz osoby bliskiej;
- 2) został wykorzystany w innym celu niż mieszkalny przed upływem 5 lat od dnia nabycia.

(akta kontroli str. 78, 79)

W latach 2016-2021 ww. uchwała była zmieniana następującymi uchwałami:

- Uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr XXI,176/16 z 17 marca 2016 r., a zmiana dotyczyła wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na 98%, która obowiązywała do dnia 31 grudnia 2016 r.;
- Uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr XXXV/290/17 z 31 marca 2017 r. Zmiana dotyczyła wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na 98%, która obowiązywała do dnia 31 grudnia 2017 r.;
- Uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr L/466/18 z 28 września 2018 r. Zmiana dotyczyła wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na 98%, która obowiązywała do dnia 31 grudnia 2018 r.;
- Uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie nr XXXV/309/21 z 18 marca 2021 r. Zmiana dotyczyła wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na:
 - 30% - dla najemców których umowa trwała powyżej 20 lat;
 - 10% - dla najemców których umowa trwała od 10 do 20 lat.

(akta kontroli str. 81, 82, 83, 84)

W uzasadnieniu projektu uchwały zwiększającej wysokość bonifikaty podano, że *wg opinii zainteresowanych kupnem najemców były to kwoty przekraczające ich możliwości finansowe, co skutkowało małym zainteresowaniem kupnem lokali. Podjęcie uchwały (...) spowoduje możliwość kupna lokali praktycznie przez wszystkich najemców (...).*

W uzasadnieniu projektu uchwały zmniejszającej wysokość bonifikaty podano, iż *wynikają one ze zmiany warunków rynkowych. Większość osób zainteresowanych wykupiła już lokale mieszkalne w czasie obowiązywania bonifikaty w wysokości 98%.*

(akta kontroli str. 80, 85)

1.5. Liczba lokali mieszkalnych znajdujących się w latach 2016-2021 w zasobie gminy wg stanu na koniec każdego roku wyniosła odpowiednio: 318, 294, 283, 275, 271 i 267.

Liczba lokali mieszkalnych sprzedanych najemcom w trybie bezprzetargowym w danym roku wyniosła odpowiednio: 8, 5, 9, 0, 3 i 0. Łącznie w latach 2016-2021 w trybie bezprzetargowym sprzedano 25 lokali. Z udzieleniem 98% bonifikaty sprzedano 22 lokale, z tego: 8 w 2016 r., 5 w 2017 r. i 9 w 2018 r. Z udzieleniem 90% bonifikaty sprzedano 3 lokale – wszystkie w 2020 r. Nie dokonywano sprzedaży lokali bez bonifikaty.

Wartość sprzedanych w latach 2016-2021 lokali mieszkalnych (wg. wycen wraz z udziałem w gruncie) wyniosła odpowiednio: 696,1 tys. zł, 427,5 tys. zł, 896,9 tys. zł, 0, 368,5 tys. zł oraz 0.

Łączna wartość sprzedanych w latach 2016-2021 lokali mieszkalnych wyniosła 2389 tys. zł.

Łączne wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców wyniosły odpowiednio: 13,9 tys. zł, 8,5 tys. zł, 17,5 tys. zł, 0, 36 tys. zł i 0. Łącznie ze sprzedaży w trybie bezprzetargowym w latach 2016-2021 uzyskano wpływy w kwocie 115,9 tys. zł.

Wpływy uzyskane ze sprzedaży z udzieleniem 98% bonifikaty wyniosły 40 tys. zł, z tego: 13,9 tys. zł w 2016 r., 8,5 tys. zł w 2017 r. i 17,5 tys. zł w 2018 r.

Wpływy uzyskane ze sprzedaży z udzieleniem 90% bonifikaty wyniosły 36 tys. zł i zostały w całości uzyskane w 2020 r.

Wpływy ogółem ze sprzedaży majątku gminy (Dział 700, rozdział 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, wykazane w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-27S za każdy rok) wyniosły odpowiednio: 373,7 tys. zł, 1172,4 tys. zł, 967,2 tys. zł, 1076,8 tys. zł, 1828,3 tys. zł oraz 2560,2 tys. zł. Łącznie wpływy ze sprzedaży majątku gminy wykazane w sprawozdaniach Rb-27S za lata 2016-2021 wyniosły 7978,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 91)

Planowana wysokość wpływów ze sprzedaży lokali wg wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2016-2021 wyniosła odpowiednio¹¹: 33 tys. zł (42%), 24 tys. zł (35%), 24 tys. zł (73%), 25 tys. zł (0), 25 tys. zł (144%) i 36 tys. zł (49%).

(akta kontroli str. 12, 25, 91)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *Szacowane wpływy ze sprzedaży mieszkań komunalnych nie zostały osiągnięte ze względu na niższe niż planowano zainteresowanie wykupem lokali mieszkalnych. (...) W 2020 r. przekroczono zaplanowane dochody ze względu na zwiększone zainteresowanie wykupem lokali spowodowane planowanymi zmianami wysokości bonifikaty.*

(akta kontroli str. 167)

1.6. W badanym okresie należności z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej nie były rozkładane na raty.

(akta kontroli str. 117-127)

1.7. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do m.in. zbycia. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Stosownie do art. 35 ust. 2 ugn

¹¹ W nawiasach podano procentowe wykonanie planu.

w wykazie określa się odpowiednio: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnię nieruchomości; opis nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; termin zagospodarowania nieruchomości; cenę nieruchomości; wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego; wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy; terminy wnoszenia opłat; zasady aktualizacji opłat; informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie; termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

W Urzędzie nie sporządzano odrębnych wykazów lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży, które byłyby wywieszane w siedzibie Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie, a także zamieszczane na stronach internetowych Urzędu.

(akta kontroli str. 117-127, 314)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *Informacja o przeznaczeniu do sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców jest zawarta w uchwale w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (...).*

(akta kontroli str. 90)

1.8. Zgodnie z art. 34 ust. 4 ugn najemcom lokali mieszkalnych doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości. W latach 2016-2021 zawiadomienia takie nie były doręczane.

(akta kontroli str. 117-127)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: (...) *Nie informowano pisemnie najemców lokali o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży. (...).*

(akta kontroli str. 90)

1.9. W badanym okresie do Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie wpłynęło łącznie 27 wniosków w sprawie nabycia lokali mieszkalnych, z tego osiem w 2016 r., sześć w 2017 r., dziewięć w 2018 r., trzy w 2020 r. i jeden w 2021 r. 25 wniosków rozpatrzono pozytywnie, a w dwóch przypadkach odmówiono sprzedaży. Odmowa dotyczyła wniosków z 2 sierpnia 2017 r. oraz z 29 listopada 2021 r. Z dokumentacji Urzędu wynika, że powodem odmowy było wyłączenie lokali ze sprzedaży przez Radę Miejską w Jędrzejowie. Wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego składały osoby do tego uprawnione. We wszystkich przypadkach sprzedaży dokonano osobom, które były najemcami lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

(akta kontroli str. 117-127, 129)

1.10. We wszystkich 25 zbadanych przypadkach wysokość udzielanej bonifikaty była zgodna z określoną w uchwale rady gminy, a przedmiotem sprzedaży nie były lokale, co do których toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości ich nabycia przez gminę.

(akta kontroli str. 117-127, 129)

Okres upływający od daty zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony, do dnia zawarcia umowy sprzedaży z bonifikatą (podpisania aktu notarialnego) wynosił do 65 dni do kilkunastu lat. We wszystkich zbadanych przypadkach sprzedaż następowała na podstawie aktualnie obowiązującej uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie.

(akta kontroli str. 78-85, 128)

1.11. Wartość lokali sprzedanych z bonifikatą była każdorazowo ustalana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Zgodnie z art. 156 ust. 1, 3 i 4 ugn rzeczoznawca majątkowy sporządzał na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

Spośród 25 spraw objętych badaniem 15 przypadkach (60%) gmina nie obciążała nabywców lokali kosztami sporządzenia operatów szacunkowych. W pozostałych 10 przypadkach (40%) nabywcy lokali ponieśli takie koszty.

W 11 przypadkach (44%) wycenę lokali zlecono po uzyskaniu zaświadczenia Starosty Jędrzejowskiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, tj. zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Pracownicy Urzędu dokonywali weryfikacji operatów. Nie wystąpiły przypadki zgłaszania uwag do wycen.

(akta kontroli str. 117-127, 129)

1.12. Zarządcą mieszkaniowego zasobu gminy jest Zakład Usług Komunalnych w Jędrzejowie (dalej: ZUK), który prowadził ewidencję tego zasobu. Zgodnie z informacją kierownika ZUK wykup 21 lokali mieszkaniowego zasobu gminy ewidencjonowany był w wykazie środków trwałych, poprzez zmniejszenie wartości środka trwałego o wartość brutto wykupionego lokalu, przy jednoczesnym zmniejszeniu wielkości umorzenia środka trwałego, o wartość przypadającą na wykupiony lokal. Na podstawie przekazanych dowodów PK dotyczących polecenia księgowania wykupionych lokali wraz z ich adresami, oraz kartotek środków trwałych i „zestawienia majątku trwałego zlikwidowanego”, ustalono że zmiany związane ze zbyciem 21 komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów. Budynek, w którym znajdowały się pozostałe cztery lokale został przekazany gminie nieodpłatnie przez Polskie Koleje Państwowe SA, nie został uwzględniony w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 131-160)

Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *Ujawnienie zmiany w zasobie komunalnym nastąpiło po zawarciu umów sprzedaży lokali mieszkalnych i po przekazaniu odpowiednich dokumentów do Wydziału Finansowego.*

(akta kontroli str. 232)

1.13. Na podstawie prowadzonych w Urzędzie rejestrów skarg oraz rejestrów wniosków o udzielenie informacji publicznej ustalono, że w latach 2016-2021 nie wpłynęły do Urzędu skargi lub wnioski dotyczące spraw związanych ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli str. 198-229)

1.14. Zagadnienia dotyczące identyfikacji ryzyka związanego ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym zostały opisane w obszarze drugim, w części dotyczącej identyfikowania ryzyka związanego z monitorowaniem wtórnego obrotu tymi lokalami.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym gminy na lata 2021-2026 nie zawiera planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach tego okresu.

(akta kontroli str. 47-62)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że *nie umieszczono takiej informacji w planie na lata 2021-2026 (...) ze względu na planowaną redukcję bonifikaty od sprzedawanych mieszkań.*

(akta kontroli str. 90)

Niezamieszczenie planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹².

2. Nie sporządzono i nie wywieszono w siedzibie Urzędu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn.

(akta kontroli str. 117-127)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *W latach 2016-2021 nie sporządzaliśmy odrębnych wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Informacja o przeznaczeniu do sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców jest zawarta w uchwale w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Jędrzejów, która jest opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zamieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie, a ponadto informację o podjęciu uchwały publikowano w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na tablicach ogłoszeń znajdujących się na terenie miasta i gminy Jędrzejów, a także przekazano bezpośrednio do zarządców nieruchomości. Informacje o podjętych uchwałach w sprawie bonifikaty były wywieszane na klatkach schodowych budynków wielorodzinnych, w których przeznaczono lokale do sprzedaży na rzecz ich najemców. W naszej ocenie ze względów praktycznych nie było potrzeby sporządzania odrębnych wykazów i wywieszania ich w Urzędzie. (...).*

(akta kontroli str. 90, 314)

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do m.in. zbycia. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Nie kwestionując prawa do zamieszczania i publikowania informacji o przeznaczeniu do sprzedaży mieszkań oraz informacji o podjęciu stosownej uchwały, ustawowym obowiązkiem Burmistrza było sporządzenie przedmiotowego wykazu i wywieszenie go w siedzibie Urzędu, czego nie uczyniono.

3. Nie doręczano najemcom lokali mieszkalnych pisemnych zawiadomień o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości. Było to niezgodne z art. 34 ust. 4 ugn.

(akta kontroli str. 90)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *Gmina Jędrzejów dołożyła wszelkich starań aby należycie poinformować najemców o przysługującym im prawie nabycia lokali mieszkalnych z bonifikatą. Nie informowano pisemnie najemców lokali o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży.*

(akta kontroli str. 90)

4. Spośród 25 spraw objętych badaniem w 10 przypadkach¹³ (40%) gmina obciążała nabywców lokali kosztami sporządzenia operatów szacunkowych, które wyniosły łącznie 3850 zł. Działanie takie było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn, które stanowią, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm. (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów.

¹³ Tj. dla spraw o numerach analizy: 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24 i 25.

zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w związku z czym uzyskane z powyższego tytułu dochody są nienależne.

(akta kontroli str. 95-116, 122-127)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *Działanie takie było podyktowane tym, że zdarzały się przypadki ponoszenia przez gminę kosztów wycen, a do zawarcia aktu notarialnego nie dochodziło z przyczyn leżących po stronie nabywcy i miało na celu ochronę finansów gminy.*

(akta kontroli str. 176)

5. Spośród 25 spraw objętych badaniem w 14 przypadkach¹⁴ (56%) zaświadczenia Starosty Jędrzejowskiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego wydano po dacie sporządzenia operatu szacunkowego dla tego lokalu, co oznacza, że określenie wartości lokalu następowało przed wydaniem ww. zaświadczenia.

(akta kontroli str. 117-127)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że: *Zaświadczenie takie było wydawane przed zawarciem aktu notarialnego sprzedaży lokalu mieszkalnego.*

(akta kontroli str. 90)

Działanie takie było to niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

6. W dniu 14 grudnia 2015 r. Polskie Koleje Państwowe SA przekazały nieodpłatnie gminie prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w gminie Jędrzejów o łącznej powierzchni 5,9020 ha, w skład której wchodzi działki nr 396/6 i nr 398/15, a także prawa własności budynków i urządzeń znajdujących się na tych działkach. W budynku położonym na działce nr 396/6 znajdują się cztery lokale¹⁵, których sprzedaży w trybie bezprzetargowym dokonano w dniu 29 sierpnia 2017 r.

Wartość przedmiotowego budynku oraz wartość gruntu pod budynkiem położonym na działce nr 396/6 nie została wprowadzona do ewidencji środków trwałych gminy, jak również do ewidencji środków trwałych prowadzonej przez ZUK. Łączna wartość ww. nieruchomości wyniosła 436,4 tys. zł. Tym samym wartość ww. nieruchomości nie została wykazana w aktywach gminy Jędrzejów.

(akta kontroli str. 120, 121, 131, 187, 195-197, 230)

Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶.

Burmistrz wyjaśnił, że: *Nieruchomość ta nie została ujawniona w ewidencji środków trwałych gminy z powodu niedopełnienia obowiązków przez byłego pracownika Wydziału. Pracownik ten nie przekazał wypisu aktu notarialnego, stanowiącego podstawę nabycia przedmiotowej nieruchomości przez gminę.*

(akta kontroli str. 232)

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, a osoby wyznaczone do realizacji ww. zadań posiadały niezbędne kompetencje. W Urzędzie nie zostały opracowane w formie pisemnej wewnętrzne procedury postępowania w sprawach związanych z gospodarowaniem lokalami komunalnymi, a zadania realizowano w oparciu o ugn. Burmistrz udzielał bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży

¹⁴ Tj. dla spraw o numerach analizy: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 i 16.

¹⁵ Tj. dla spraw o numerach analizy: 8, 9, 10 i 11.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

komunalnych lokali mieszkalnych na podstawie obowiązujących uchwał Rady Miejskiej w Jędrzejowie. Gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych.

Nie dopełniono obowiązku sporządzenia i wywieszenia w siedzibie Urzędu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a także nie doręczano najemcom lokali mieszkalnych pisemnych zawiadomień o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości. W 10 przypadkach gmina obciążała nabywców lokali kosztami sporządzenia operatów szacunkowych, a w 14 przypadkach określenie wartości lokalu następowało przedwcześnie, tj. przed wydaniem stosownego zaświadczenia Starosty Jędrzejowskiego. W jednym przypadku zmiany związane z nieodpłatnym nabyciem oraz ze zbyciem nieruchomości nie zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów.

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. a) W regulaminie organizacyjnym urzędu nie wskazano komórki organizacyjnej, której wprost przypisano zadania związane z prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Zadania te realizował Wydział w ramach działań dotyczących sprzedaży nieruchomości komunalnych, wynikających z § 39 ust. 5 pkt 16 regulaminu organizacyjnego. W latach 2016-2021 w Wydziale zadania z zakresu monitoringu realizowały w sumie dwie osoby (každorazowo jedna). Zakresy obowiązków pracowników Wydziału, do których zadań należały między innymi zagadnienia z zakresu gospodarki nieruchomościami, nie zawierały zapisów odnoszących się do zagadnienia monitoringu. Naczelnik Wydziału, do którego obowiązków, zgodnie z regulaminem organizacyjnym należało m. in. zapewnienie należytej organizacji pracy oraz nadzór nad realizacją zadań w wydziale, wyjaśnił, że: *Regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami komunalnymi są zawarte w ugn i przepisach wykonawczych do niej. Przepisy te są na tyle jasne, że opracowywanie do nich szczególnych procedur postępowania byłoby bezcelowe, a nadto mogłoby skomplikować proces sprzedaży nieruchomości.* Wyjaśnił, że: *Zadanie monitoringu rynku wtórnego obrotu nieruchomościami lokalowymi nie zostało expressis verbis określone w zakresie czynności na tym stanowisku, który jest opracowany w sposób bardzo ogólny i nie zawiera siłą rzeczy każdej czynności koniecznej do wykonywania.*

(akta kontroli str. 66-73, 74-77 ,234 ,298 ,311)

b) Wpływające do Urzędu wypisy aktów notarialnych, dotyczące wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, opatrzone były pieczęcią wpływu tego dokumentu do Urzędu z odnotowaniem daty wpływu, liczby dziennika oraz dekretacją Sekretarza Miasta wskazującą (každorazowo) Naczelnika Wydziału jako osobę odpowiedzialną do załatwienia sprawy. Na niektórych z tych wypisów znajdowały się dokonane odręcznie ołówkiem adnotacje zawierające inicjały, adresy lub liczby. Brak było dekretacji Naczelnika przydzielających konkretne sprawy do załatwienia konkretnym pracownikom kierowanemu przez niego Wydziału.

Także na zawiadomieniach, dotyczących zmian zapisów w księgach wieczystych (wykreśleniu z Działu III księgi wieczystej zapisu dotyczącego roszczenia gminy Jędrzejów o zapłatę przez nabywcę lokalu sumy równej udzielonej bonifikacie po rewaloryzacji w przypadku zbycia lokalu przed upływem pięciu lat licząc od nabycia, jeżeli zbycie nie nastąpi na rzecz osoby bliskiej) wpływających do Urzędu z Sądów, znajdowały się pieczęcie wpływu oraz liczba dziennika i dekretacje wskazujące

Naczelnika. Brak było na nich kolejnych dekretacji wskazujących merytorycznego pracownika Wydziału, któremu przydzielono sprawę do rozstrzygnięcia.

W Urzędzie od 2 stycznia 2009 r. funkcjonował system elektronicznego obiegu dokumentów (e-SOD). Przy jego wykorzystaniu rejestrowano między innymi wpływające do urzędu wypisy z aktów notarialnych dotyczące kupna/sprzedaży lokali mieszkalnych oraz zawiadomienia Sądu o zmianach zapisów w księgach wieczystych. Rejestr zawierał między innymi dane dotyczące licznika rejestru, identyfikatora, daty wpływu, tytułu będącego wskazaniem repertorium wraz z jego numerem, nadawcy, którym każdorazowo była kancelaria notarialna lub Sąd, daty pisma, wskazanie osoby (pracownika Urzędu), której pismo to zostało przydzielone oraz liczbę załączników. W kontrolowanym okresie, we wszystkich przypadkach, jako osobę której przydzielono wpływający do Urzędu wypis aktu notarialnego, wskazano w systemie Naczelnika Wydziału. System nie wykazywał natomiast merytorycznego pracownika wydziału, który rozpoznawał sprawę.

W Wydziale prowadzone były dzienniki korespondencyjne, w których odnotowywane były dokumenty/sprawy wpływające do Wydziału celem rozstrzygnięcia. Dzienniki te zawierały oznaczenie podmiotu od którego pochodziła korespondencja (np. kancelaria notarialna, Sąd), określenie dokumentu (np. akt notarialny, zawiadomienie o wpisie), datę korespondencji (w odniesieniu do wszystkich dokumentów wpływających danego dnia) oraz oznaczenie pracownika zobowiązanego do rozstrzygnięcia sprawy. Większość wpisów dotyczących pracownika nie zawierała danych identyfikacyjnych lecz ograniczała się do podania jego imienia, bez podania nazwiska. Jak wyjaśnił Naczelnik: *pracownik otrzymywał ustne polecenie zajęcia się konkretną sprawą i kwitował przydzieloną mu sprawę własnym podpisem w dzienniku korespondencji prowadzonym przez Wydział Rolnictwa i Gospodarki Gruntami.*

W latach 2016-2021 osoba, która w Wydziale zajmowała się zagadnieniami związanymi z monitoringiem obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi (w tym obrotem wtórnym) sprzedanymi z bonifikatą, kwitowała wpisem w dzienniku korespondencyjnym przyjęcie sprawy do rozpoznania oraz weryfikacji zapisów aktu notarialnego pod kątem wystąpienia przesłanek do zwrotu przez nabywcę bonifikaty po waloryzacji na rzecz Urzędu. Jak wyjaśniła Justyna Kowalska podinspektor ww. Wydziału, do której obowiązku należał monitoring tych zagadnień, polegał on na analizie zapisów aktu notarialnego z szczególnym uwzględnieniem daty sprzedaży lokalu przez Urząd na rzecz najemcy i daty powtórnej sprzedaży tego lokalu oraz sprawdzeniu czy lokal sprzedawany był na rzecz osoby bliskiej. Po dokonanej analizie wypisy aktów notarialnych umieszczane były w segregatorach dotyczących konkretnych indywidualnie oznaczonych lokali mieszkalnych. Dane dotyczące zbycia lokalu tj. numer aktu notarialnego, datę jego sporządzenia, dane dotyczące nowego właściciela wprowadzane były do funkcjonującego od 1 stycznia 2015 r. w Urzędzie, systemu Respons, który służy między innymi do obsługi obrotu nieruchomościami w zakresie sprzedaży, najmu, dzierżawy, użytkowania wieczystego i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz zmian w stanie zasobie nieruchomości komunalnych. Jak wyjaśnił Naczelnik: *przy analizie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi są wykorzystywane bazy danych, tj. ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie oraz elektroniczne księgi wieczyste, a także dokumenty źródłowe znajdujące się w Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Gruntami.*

(akta kontroli str. 235-240, 243-247, 250-267, 268-297, 298, 310)

c) Urząd nie prowadził rejestru lokali sprzedanych z bonifikatą. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału: *Nie było potrzeby tworzenia odrębnego wykazu takich lokali ze względu na niewielką ilość takich spraw (25 spraw w latach 2016-2021).*

(akta kontroli str. 234)

d) Urząd posiadał wypisy aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Większość aktów notarialnych dotyczących obrotu takimi lokalami sporządzana była przez notariuszy prowadzących swoją praktykę w Jędrzejowie. Przesyłali oni wypisy takich aktów do Urzędu. Jak wyjaśnił Naczelnik: *Wszystkie kancelarie notarialne w Jędrzejowie zostały poproszone o zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię roszczeń o zwrot udzielonej bonifikaty od ceny lokalu mieszkalnego, ujawnionych w działach III ksiąg wieczystych prowadzonych dla lokali nabytych od gminy Jędrzejów. W przypadku transakcji dotyczących takich lokali, notariusze informują nabywców i zbywców o konsekwencjach takiego zapisu, co z kolei powoduje, że zbywcy zwracają się do Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie o wydanie zaświadczenia, pozwalającego na wykreślenie roszczenia z księgi wieczystej. Zaświadczenie takie jest wydawane po sprawdzeniu przesłanek do wykreślenia roszczenia.*

We wszystkich 25 wypisach aktów notarialnych sprzedaży lokali mieszkalnych nabytych z bonifikatą w latach 2016-2021 (wszystkie z okresu objętego kontrolą), znajdowały się informacje o umieszczeniu w Dziale III księgi wieczystej zapisu o przysługującym Urzędowi roszczeniu o zapłatę przez nabywcę kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w przypadku zbycia lokalu przed upływem pięciu lat o dnia nabycia, jeżeli zbycie nastąpi na rzecz osoby obcej. W żadnym natomiast wypisie aktu notarialnego, nie było informacji o obowiązku informowania gminy o dalszym zbyciu nieruchomości lub zmianie jego przeznaczenia. Informacje o zmianach dotyczących właścicieli lokali Urząd otrzymywał z napływających z Sądu oraz kancelarii notarialnych zawiadomień o zmianach we wpisach w księgach wieczystych oraz z wypisów aktów notarialnych.

(akta kontroli str. 242, 268-297, 301-303)

2.2 W latach objętych kontrolą liczba lokali mieszkalnych objętych bonifikatą, które zostały sprzedane w obrocie wtórnym wyniosła 145 przypadków, w tym:

- w 2016 r. – 40 lokali,
- w 2017 r. – 19 lokali;
- w 2018 r. – 34 lokali;
- w 2019 r. – 21 lokali;
- w 2020 r. – 14 lokali;
- w 2021 r. – 17 lokali.

Jak wyjaśnił Naczelnik nie było przypadku, w którym gminie przysługiwałoby roszczenie o zwrot bonifikaty po jej waloryzacji. Jednocześnie poinformował, że nie było możliwości wygenerowania z systemu informatycznego danych dotyczących sprzedanych lokali za lata 2012-2015.

W 30 (ze 145 tj. 20.6%) wybranych losowo wypisach aktów notarialnych spraw sprzedaży lokali mieszkalnych, nabytych uprzednio z bonifikatą w latach 2016-2021 (po pięć z każdego roku) znajdowały się odrębne dekretacje Sekretarza Urzędu kierujące sprawę do Naczelnika. Każdy z ww. wypisów zawierał informację, że w Dziale III księgi wieczystej umieszczono zapis informujący o przysługującym gminie roszczeniu o zapłatę przez nabywcę kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego przed upływem pięciu lat licząc od dnia nabycia, jeżeli zbycie nastąpi na rzecz osoby obcej. W większości z wypisów (19) znajdowały się informacje o wyrażonej przez Burmistrza zgodzie na wykreślenie z Działu III księgi wieczystej tego roszczenia (ze względu na upływ czasu). W pozostałych 11 przypadkach, pomimo braku tego wpisu, zachodziły

przypadki wygaśnięcia takiego roszczenia ze względu na upływ czasu lub/i sprzedaż lokalu mieszkalnego osobie najbliższej.

(akta kontroli str. 299-300,304-308)

2.3. W latach 2016-2021 w Urzędzie nie były prowadzone kontrole wewnętrzne lub audyt wewnętrzny w zakresie dotyczącym wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Nie dokonywano także analiz i oceny ryzyka w tym zakresie. Nie była dokonywana, nie rzadziej niż raz w roku, identyfikacja ryzyka w odniesieniu do zagadnień wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedawanymi z bonifikatą. Jak wyjaśnił Burmistrz: *Identyfikacja ryzyka została dokonana w momencie wprowadzenia do obrotu prawnego bonifikaty od ceny mieszkań na rzecz ich najemców.*

(akta kontroli str. 249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu obowiązku wynikającego z pkt 3 załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁷, który nakłada na m. in. jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonania identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań nie rzadziej niż raz w roku, przy czym identyfikację przynajmniej raz w roku należy przeprowadzić w sposób udokumentowany. W latach 2016-2021 w Urzędzie nie była dokonywana, nie rzadziej niż raz w roku, identyfikacja ryzyka w odniesieniu do zagadnień wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedawanymi z bonifikatą. Jak wyjaśnił Burmistrz: *Identyfikacja ryzyka została dokonana w momencie wprowadzenia do obrotu prawnego bonifikaty od ceny mieszkań na rzecz ich najemców. Poddano analizie obowiązujące przepisy prawa i opracowano uchwały w sprawie sprzedaży lokali na rzecz ich najemców. Zobowiązano Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami do monitorowania obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi. Nadto wyjaśnił, że: W latach 2016-2021 w Urzędzie Miejskim w Jędrzejowie, ze względu na niewielką skalę przedsięwzięcia – 25 spraw sprzedaży lokali na rzecz ich najemców całym okresie - nie dokonywano analizy ryzyka prowadzonej sprzedaży. Niewielka ilość spraw pozwoliła na bardziej szczegółową kontrolę każdego przypadku sprzedaży i kontrola taka była prowadzona.*

Podobnie rzecz się ma z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi – w okresie objętym kontrolą miało miejsce 145 transakcji dotyczących lokali sprzedanych przez Gminę Jędrzejów z bonifikatą, co daje średnio 2 sprawy miesięcznie.

Na skutek podjęcia przez Radę Miejską w Jędrzejowie uchwały Nr XXXV/309/21 z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Jędrzejów proces sprzedaży mieszkań komunalnych na rzecz ich najemców został zatrzymany.

(akta kontroli str. 249)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje te wyjaśnienia. Zauważa, że pomimo bezspornego wystąpienia nieprawidłowości o charakterze legalnościowym i oczywistego obowiązku sporządzania nie rzadziej niż raz w roku udokumentowanej analizy ryzyka, w kontrolowanym okresie sześciu lat istotnie miała miejsce sprzedaż niewielkiej ilości lokali mieszkalnych z bonifikatą (25 przypadków) oraz wtórnego obrotu takimi lokalami (145 przypadków) co umożliwiło bieżący monitoring. W 30

¹⁷ Dz. Urz. MF poz. 56

losowo wybranych sprawach nie wystąpiły przypadki naruszenia art. 68 ust. 2 ugn i sprzedaż uprzednio nabytych lokali mieszkalnych z udzieloną bonifikatą.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, realizowała w Wydziale jedna osoba, w której zakresie obowiązków nie zawarto zapisów odnoszących się do monitoringu. Analizowała ona wypisy aktów notarialnych i zawiadomienia Sądu o zmianie wpisów do ksiąg wieczystych. Wpływające do Urzędu dokumenty, rejestrowane przy pomocy systemu e-SOD, dotyczące ww. zagadnienia opatrzone były dekretacją Sekretarza Miasta wskazującą Naczelnika ww. Wydziału jako osobę odpowiedzialną do załatwienia sprawy. Urząd nie prowadził rejestru lokali sprzedanych z bonifikatą. Posiadał natomiast wypisy aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu ww. lokalami. W Urzędzie nie prowadzono kontroli wewnętrznych lub audytu wewnętrznego dot. wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. W działalności Urzędu stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na naruszeniu obowiązku wynikającego z pkt 3 załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁸, który nakłada na m. in. jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonania identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań nie rzadziej niż raz w roku. W latach 2016-2021 sprzedano w obrocie wtórnym 145 lokali mieszkalnych objętych bonifikatą. Wszystkie 30 wybrane losowo wypisy aktów notarialnych zawierały informację, że w księdze wieczystej umieszczono zapis o przysługującym gminie roszczeniu o zapłatę przez nabywcę kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego przed upływem pięciu lat od dnia nabycia, jeżeli zbycie nastąpi na rzecz osoby obcej. W 19 wypisach znajdowały się informacje o wyrażonej przez Burmistrza zgodzie na wykreślenie z księgi wieczystej tego roszczenia. W pozostałych 11 przypadkach (braku wpisu), zachodziły przypadki wygaśnięcia roszczenia ze względu na upływ czasu lub/i sprzedaż lokalu mieszkalnego osobie najbliższej. Pomimo, iż nie dokonywano analiz i oceny ryzyka, nie wystąpiły przypadki, które by skutkowały obowiązkiem zwrotu przez nabywców lokali mieszkalnych bonifikaty wraz z jej waloryzacją.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach objętych kontrolą, wobec niewystąpienia przypadków, które by skutkowały obowiązkiem zwrotu przez nabywców lokali mieszkalnych bonifikaty wraz z jej waloryzacją, Burmistrz jako organ wykonawczy gminy, nie występował z żądaniem zwrotu tejże bonifikaty. Jak wyjaśnił Naczelnik pracownicy Urzędu, którzy monitorowali obrót lokalami nabytymi w latach 2016-2021, nie stwierdzili przypadków określonych w art. 68 ust. 2 ugn, tj. sprzedaży na rzecz osoby obcej, lokali mieszkalnych przed upływem terminu 5 lat licząc od dnia nabycia, które mogły skutkować obowiązkiem zwrotu udzielonej uprzednio bonifikaty po jej waloryzacji.

(akta kontroli str. 303-304)

3.3. Burmistrz nie dokonywał identyfikacji występowania ryzyka związanego z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w prawem przewidzianych sytuacjach. Jak wykazała analiza dokumentów (30 wypisów aktów notarialnych) okoliczności, które byłyby przesłankami do żądania takiego zwrotu nie

¹⁸ Dz. Urz. MF poz. 56

wystąpiły. Zagadnienie dotyczące monitoringu obrotu wtórnego ww. nieruchomości zostało opisane w pkt 2.2 wystąpienia.

(akta kontroli str. 249, 304-308)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Zamieszczanie w wieloletnich programach gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym gminy informacji dotyczących planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.
2. Sporządzanie i wywieszanie w siedzibie Urzędu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn.
3. Zgodnie z art. 34 ust. 4 ugn doręczanie najemcom lokali mieszkalnych pisemnych zawiadomień o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości.
4. Zaprzestanie obciążania nabywców lokali kosztami sporządzenia operatów szacunkowych tych lokali, stosownie do art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn.
5. Wylimitowanie przypadków określania wartości lokalu przed wydaniem zaświadczenia Starosty Jędrzejowskiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.
6. Każdorazowe ujmowanie w księgach rachunkowych i w ewidencji środków trwałych wszystkich zdarzeń gospodarczych związanych z nabyciem i sprzedażą nieruchomości, zgodnie z art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
7. Przestrzeganie przez Urząd, wynikającego z pkt 3 załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, obowiązku sporządzania nie rzadziej niż raz w roku udokumentowanej analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań wynikających z obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedawanymi z bonifikatą.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, marca 2022 r.

Kontrolerzy:

Jerzy Stachowiak
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Tadeusz Mikołajewicz
doradca prawny

.....
podpis