



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.03.2022

Jarosław Górczyński
Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego

Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego
ul. Jana Głogowskiego 3/5
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dalej: Urząd), ul. Jana Głogowskiego 3/5. 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Górczyński, Prezydent Miasta, od 4 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 5-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców.2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Roman Wilk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/22/2022 z 10 lutego 2022 r.2. Sławomir Tokarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/25/2022 z 11 lutego 2022 r. (akta kontroli str.1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. Osoba wyznaczona do realizacji zadań z tego zakresu posiadała wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. W Urzędzie wprowadzona została pisemna procedura – w formie zarządzenia Prezydenta Miasta oraz ustalono praktykę postępowania w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych. W całym okresie objętym kontrolą gmina posiadała wieloletni program gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym zawierający m.in. plan sprzedaży lokali mieszkalnych.

Rada Gminy Ostrowiec Świętokrzyski podjęła w 2015 r. uchwałę na podstawie której Prezydent Miasta udzielał bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. Bonifikata obowiązywała w stosunku do najemców, którzy złożyli wnioski o sprzedaż lokalu mieszkalnego do 31 grudnia 2016 r. Ogółem, w okresie objętym kontrolą sprzedano 154 lokale mieszkalne, w tym 21 na raty. We wszystkich przypadkach nabycia lokalu na raty nabywca wpłacił pierwszą ratę do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a pozostała wierzytelność została zabezpieczona wpisem do hipoteki. We wszystkich zbadanych przypadkach sprzedaży wysokość udzielonej bonifikaty była zgodna z określoną w uchwale Rady Gminy, a najemcy złożyli zaświadczenia, że wnioski o sprzedaż dotyczą lokali, co do których nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości ich nabycia przez Gminę.

Prezydent Miasta we wszystkich zbadanych szczegółowo 33 przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych sporządzał i podawał do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości (lokali mieszkalnych) przeznaczonych do sprzedaży. Najemcy lokali mieszkalnych byli powiadamiani pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych lokali. We wszystkich badanych 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, w przypadku konieczności zwrotu bonifikaty skutecznie egzekwował ten obowiązek pomimo braku zidentyfikowanych ryzyk dotyczących powyższych obszarów.

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, co było niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³, stanowiącym, iż określenie wartości lokalu (mieszkalnego), może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴,

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

tj. zaświadczenia wydanego przez starostę. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na prawidłowość prowadzenia sprzedaży lokali.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Zadania z zakresu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym zostały powierzone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego⁶ (dalej: Regulamin) Wydziałowi Mienia Komunalnego (dalej: Wydział). Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 15 Regulaminu, do zadań Wydziału należało przygotowywanie nieruchomości lokalowych do sprzedaży oraz prowadzenia spraw związanych ze sprzedażą gminnych lokali mieszkalnych i użytkowych wraz z ułamkową częścią gruntu. Natomiast zgodnie z punktem 16, do zadań Wydziału należała analiza wtórnego obrotu nieruchomościami nabytymi od Gminy i egzekwowanie zwrotu bonifikat.

(akta kontroli str. 7-17)

Do realizacji zadań z zakresu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym została wyznaczona [...] ⁷, która pracuje na tym stanowisku od 1997 roku. Inspektor odpowiedzialna za ww. czynności, w zakresie obowiązków miała wpisane: prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych i użytkowych wraz z ułamkową częścią gruntu, w tym m.in.

- przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta oraz projektów zarządzeń Prezydenta Miasta,
- wykonywanie wszelkich prac związanych ze zlecaniem operatów szacunkowych wyceny nieruchomości,
- sporządzanie wykazów lokali przewidzianych do sprzedaży i podanie informacji do publicznej wiadomości,
- sporządzanie zawiadomień o przeznaczeniu lokali do sprzedaży i przysługującym pierwszeństwie w nabyciu lokali,
- przygotowywanie protokołów przednotarialnych w sprawie warunków sprzedaży lokalu,
- rejestrowanie umów w systemie informatycznym OTAGO – podsystemie Generalny Rejestr Umów (GRU),
- terminowe wystawianie dokumentów księgowych z tytułu zbycia lokali (faktury/dowody wewnętrzne) w systemie informatycznym OTAGO –

⁵ 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.

⁶ Zarządzenie Nr III/179/2013 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego opublikowany na stronie BIP <https://bip.um.ostrowiec.pl/arttykul/2992/19937/zarzadzenie-nr-iii-179-2013-z-dnia-25-03-2013r>., zmieniony: zarządzeniem Nr III/373/2013 z 17 czerwca 2013 r., zarządzeniem Nr IV/16/2014 z 17 grudnia 2014 r., zarządzeniem Nr IV/64/2015 z 5 lutego 2015 r., zarządzeniem Nr IV/664/2015 z 11 grudnia 2015 r., zarządzeniem Nr IV/108/2016 z 7 marca 2016 r., zarządzeniem Nr IV/577/2016 z 9 listopada 2016 r., zarządzeniem Nr IV/579/2016 z 9 listopada 2016 r., zarządzeniem Nr V/6/2018 z 23 listopada 2018 r., zarządzeniem Nr V/220/2019 z 18 kwietnia 2019 r., zarządzeniem Nr 75/2020 z 31 stycznia 2020 r., zarządzeniem Nr V/481/2020 z 27 października 2020 r., zarządzeniem Nr V/437/2021 z 3 listopada 2021 r.

⁷ NIK dokonała wyłączenia danych osobowych pracowników na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

podsystemie Obsługa Wpływów Budżetowych oraz sporządzenie zestawień wystawionych dokumentów do Wydziału Finansowego, z zachowaniem zasad wynikających z „Instrukcji Obiegu Dokumentów Księgowych”.

W zakresie obowiązków zapisane zostały również obowiązek prowadzenia rejestrów i sporządzanie wykazów sprzedanych lokali mieszkalnych, prowadzenie analizy obrotu na rynku wtórnym lokalami mieszkalnymi pierwotnie nabytymi z zasobu gminnego i egzekwowanie zwrotu bonifikat z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych, obowiązek współpracy z Zakładem Usług Miejskich i odpowiednimi służbami zarządzającymi wspólnotami mieszkaniowymi w zakresie pozyskiwania informacji, jakie w związku z prowadzoną sprzedażą lokali mieszkalnych i użytkowych okażą się niezbędne.

Obowiązkiem wpisanym do zakresu obowiązków była również znajomość obowiązujących przepisów prawnych oraz bieżące śledzenie czasopiśmiennictwa fachowego z zakresu powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 18, 19-20)

Inspektor [...] ⁸ posiada wykształcenie wyższe rolnicze, odbyła szkolenia w zakresie ustawy o gospodarce nieruchomościami, posiada dostęp do programu Lex.

(akta kontroli str. 30-31,32-56)

2. Uchwałą Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 29 czerwca 2015 r. ⁹ ustalone zostały zasady sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych tych bonifikat przy zbywaniu tych lokali i nieruchomości.

(akta kontroli str. 21-23)

Realizując postanowienia uchwały Nr XV/99/2015, Prezydent zarządzeniem nr IV/437/2015 ¹⁰ ustalił tryb postępowania przy sprzedaży lokali mieszkalnych usytuowanych w budynkach wielomieszkaniowych stanowiących własność Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na rzecz tych najemców, którym przysługuje ustawowe pierwszeństwo w nabyciu zajmowanego lokalu, określone w art. 34 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a także określił zasady postępowania dotyczące obowiązku zwrotu bonifikat przyznanych przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski przy wykupie lokali mieszkalnych. Zgodnie z tymi zasadami, podjęcie czynności zmierzających do sprzedaży lokalu miało następować na wniosek najemcy lub z inicjatywy Gminy i miało obejmować zlecenie rzeczoznawcy majątkowemu wyceny lokalu, przygotowanie wykazu o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży, zawiadomieniu najemcy o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu lokalu oraz warunkach jego sprzedaży. Warunki sprzedaży lokalu wraz z udziałem w nieruchomości miały być ustalone w protokole z rokowań, który miał stanowić podstawę do zawarcia notarialnej umowy sprzedaży lokalu. Cena lokalu powinna być ustalana z uwzględnieniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w wysokości równej jego wartości. Cena sprzedaży powinna być pomniejszona o przysługującą bonifikatę. W przypadku sprzedaży lokalu na raty, przed zawarciem aktu notarialnego, nabywca lokalu powinien wpłacić pierwszą ratę

⁸ Patrz przypis nr 7.

⁹ Uchwała Nr XV/99/2015 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych przyległych do nieruchomości wspólnej wspólnot mieszkaniowych, warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych tych bonifikat przy zbywaniu tych lokali i nieruchomości.

¹⁰ Zarządzenie Nr IV/437/2015 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia trybu postępowania przy sprzedaży lokali mieszkalnych i zasad postępowania przy obowiązku zwrotu bonifikat przyznanych przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski przy wykupie tych lokali, zmienione zarządzeniem Nr IV/553/2015 z 16 października 2015 r.

w wysokości nie niższej niż 20% ceny sprzedaży lokalu, a pozostała część ceny sprzedaży mogła być rozłożona na miesięczne raty ze spłatą do 5 lat.

Określony został tryb postępowania dotyczący zwrotu bonifikat przyznanych przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski przy wykupie lokali. Stwierdzono, że w przypadku zbycia lokalu przez nabywcę lub osobę bliską nabywcy lokalu albo wykorzystania go na inne cele przed upływem 5 lat od dnia nabycia go od Gminy, są oni zobowiązani przedłożyć Gminie akt notarialny umowy zbycia lokalu w terminie 7 dni od dnia jego zawarcia lub przedłożyć w tym terminie oświadczenie o zmianie przeznaczenia lokalu. Niedopełnienie powyższego obowiązku nie pozbawia Gminy roszczenia o zwrot udzielonej bonifikaty.

W przypadku, gdy przed upływem 5 lat od nabycia lokalu od Gminy jego nabywca sprzedał ten lokal – w okolicznościach określonych w art. 68 ust. 2a pkt 5 i ust. 2d ustawy o gospodarce nieruchomościami, w terminie 30 dni po upływie 12 miesięcy od daty jego zbycia, nabywca ma obowiązek przedłożenia w Urzędzie dokumentów potwierdzających przeznaczenie środków finansowych uzyskanych ze zbycia lokalu na cele, o których mowa w ww. przepisach, wraz ze stosownym oświadczeniem w tym przedmiocie. W przypadku nie przedłożenia dokumentów, o których mowa, Gmina przyjmuje domniemanie zaistnienia przesłanek obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty i w związku z tym Gmina wystąpi z żądaniem zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty wraz z waloryzacją. Nabywca lokalu ma możliwość udokumentowania przeznaczenia środków finansowych uzyskanych ze sprzedaży lokalu, tj. zaistnienia przesłanki do zwolnienia z obowiązku zwrotu bonifikaty.

(akta kontroli str. 24-29)

3. Uchwałą Nr XXXIII/151/2012 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 20 grudnia 2012 r. przyjęty został „Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2013-2018” (dalej Program). W Programie stwierdzono, że podstawowymi celami prywatyzacji lokali mieszkalnych będących własnością Gminy jest racjonalizowanie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy oraz obniżenie kosztów utrzymania mieszkaniowego zasobu. Prognozując sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych stwierdzono, że będzie to uzależnione od zainteresowania najemców wykupem na własność zajmowanych lokali, sytuacji finansowej umożliwiającej wykup na własność, a w szczególności kryteriów sprzedaży lokali obowiązujących w tym okresie. Plany dotyczące sprzedaży w okresie objętym Planem obejmowały sprzedaż około 10-15 lokali mieszkalnych rocznie w budynkach, w których zostały wyodrębnione wspólnoty mieszkaniowe.

Zmiana powyższego Planu nastąpiła uchwałą Nr XV/100/2015¹¹. Założono, że przyjęte zasady sprzedaży lokali mieszkalnych i warunków udzielania bonifikat¹² wpłyną na zwiększoną ilość składanych wniosków, co może przełożyć się na sprzedaż lokali mieszkalnych w latach 2016-2017. Ogółem, w okresie objętym Planem zakładano sprzedaż 168-238 lokali mieszkalnych. Gmina założyła dalszą sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych w celu zmniejszenia udziałów w tych nieruchomościach wspólnot, aż do całkowitej sprzedaży udziałów w tych nieruchomościach. Przy prywatyzacji mieszkań komunalnych Gmina dążyć będzie do powstawania wspólnot mieszkaniowych ze 100% udziałem osób fizycznych. Zgodnie z Planem, realizacja tego celu będzie polegać na wycofywaniu udziału Gminy z budynków wspólnot mieszkaniowych.

¹¹ Uchwała Nr XV/100/2015 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2013-2018.

¹² Wprowadzona uchwałą Nr XV/99/2015 bonifikata wynosząca 90% ceny wynikającej z operatu szacunkowego.

Gmina zakładała również możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹³, tj. z prawa złożenia najemcy oferty nabycia lokalu i z prawa wypowiedzenia umowy najmu w przypadku nieprzyjęcia oferty z zastrzeżeniem, że zapewni najemcy inny lokal zamienny.

(akta kontroli str. 57-82)

Uchwałą Nr XIV/55/2019 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 30 maja 2019 r. przyjęty został Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2019-2023. Według przyjętych prognoz, w latach 2019-2023 planowano sprzedać 10-15 lokali mieszkalnych, tj. po 2-3 lokale w ciągu roku.

(akta kontroli str. 83-97)

4. Zgodnie z uchwałą Nr XV/99/2015, do sprzedaży zostały przeznaczone lokale mieszkalne w budynkach wielomieszkaniowych położonych w Ostrowcu Świętokrzyskim, stanowiących własność lub współwłasność Gminy, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe, na rzecz najemców tych lokali, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony. W uchwale zawarto zapis, iż sprzedaż lokali mieszkalnych będzie się odbywać z 90% bonifikatą od ceny lokalu dla najemców spełniających łącznie warunki:

- 1) zameldowanych na pobyt stały powyżej jednego roku:
 - a) w lokalu mieszkalnym podlegającym sprzedaży lub/i
 - b) jednorazowo lub łącznie w innych lokalach, niż określone w lit. a, stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Ostrowiec Świętokrzyski,
- 2) którzy na dzień wykupu lokalu mieszkalnego nie posiadają zaległości w czynszu najmu i innych opłatach wynikających z umowy najmu tego lokalu.

Bonifikata w wysokości 90% od ceny lokalu przysługiwała wyłącznie w przypadku wniosków o wykup lokalu mieszkalnego, złożonych w terminie do 31 grudnia 2016 r. We wszystkich zbadanych szczegółowo 33 przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych, nabywcy skorzystali z 90% bonifikaty.

(akta kontroli str. 21-23, 98-109)

5. Liczba komunalnych lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Gminy wynosiła w 2016 r. 1183 lokale, w 2017 r. 1079 lokali, w 2018 r. 1071 lokali, w 2019 r. 1072 lokale, w 2020 r. 1077 lokale i w 2021 r. 1060 lokali.

W okresie objętym kontrolą wpłynęły 154 wnioski o wykup lokalu mieszkalnego – wszystkie zostały złożone do końca 2016 r. Realizacja tych wniosków odbywała się w latach 2016-2018. W latach 2017-2021 nie wpłynął żaden wniosek o wykup lokalu mieszkalnego.

W 2016 r. sprzedano 53 lokale mieszkalne, których wartość, według cen wyliczonych przez rzeczoznawcę majątkowego, wraz z udziałem w gruncie wyniosła 4 186,8 tys. zł. Zastosowana 90% bonifikata od tej kwoty wyniosła 3 768,1 tys. zł, rzeczywista wartość wyniosła zatem 418,7 tys. zł.

W 2017 r. sprzedano 96 lokali o wartości wyliczonej jak wyżej – 7 666,4 tys. zł. Po odjęciu 90% bonifikaty (6 899,7 tys. zł) pozostała kwota 766,6 tys. zł.

w 2018 r. sprzedano 5 lokali o wartości 487,1 tys. zł. Po odjęciu 90% bonifikaty (438,4 tys. zł) pozostała kwota 48,7 tys. zł.

W latach 2019-2021 nie sprzedano żadnego lokalu mieszkalnego.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 172 (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów).

W Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski planowano sprzedać 50-80 lokali w 2016 r., tyle samo lokali w 2017 r. oraz 10 lokali w 2018 r.

(akta kontroli str. 124-125, 618-631, 634-643)

Naczelnik Wydziału Mienia Komunalnego [...] ¹⁴ wyjaśniła, że sprzedaż lokali z udzieleniem 90% bonifikaty przysługiwała tym najemcom, którzy wniosek o wykup lokalu mieszkalnego złożą w terminie do 31 grudnia 2016 r.

W Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2013-2018 zastrzeżono w opisie, iż prognoza sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych będzie uzależniona od zainteresowania najemców wykupem zajmowanych lokali na własność, sytuacji finansowej najemców, która umożliwiłaby najemcy wykup lokalu oraz od zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i warunków udzielania bonifikat. [...] W omawianym okresie, w latach 2016-2018 Gmina Ostrowiec Świętokrzyski sprzedała łącznie 154 lokale mieszkalne, w tym w roku 2016 – 53 lokale, w roku 2017 – 96 lokali, w roku 2018 – 5 lokali. [...] Biorąc pod uwagę ogólną liczbę zbytych lokali mieszkalnych w latach 2016-2018, założenia przyjętego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym we wskazanym okresie zostały zrealizowane. Zgodnie z Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2019-2023, przyjętym uchwałą Nr XIV/55/2019 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 30 maja 2019 r. zakładano sprzedaż mieszkań w poszczególnych latach na poziomie 2-3 lokali rocznie we wspólnotach mieszkaniowych. W latach 2019-2021 na rzecz najemców nie został sprzedany żaden lokal mieszkalny z powodu braku zainteresowania nabyciem lokali na obowiązujących zasadach.

(akta kontroli str. 126)

Prezydent Miasta Jarosław Górczyński wyjaśnił przyczyny nieskładania projektu uchwał na kolejne lata wprowadzających bonifikaty przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych: Wszystkie wnioski złożone w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r., które spełniały kryteria zasad sprzedaży, realizowane były sukcesywnie, a ostatnie sprawy z uprawnieniem do bonifikaty finalizowane były w 2018r.

W okresie po 01 stycznia 2017 r., tj. w okresie kiedy nie obowiązywało już uprawnienie do skorzystania z bonifikaty od ceny lokalu mieszkalnego, wpłynęło kilka pism od najemców (zapytania, wnioski) dotyczące sprzedaży mieszkań, warunków udzielania bonifikat itp. W tym zakresie udzielane były odpowiedzi. Nie było odmowy sprzedaży, a wnioskodawcy informowani byli w szczególności o aktualnych zasadach i trybie sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, o możliwości nabycia lokalu przy spełnieniu określonych kryteriów za cenę sprzedaży ustaloną w wysokości równej wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

W okresie, kiedy nie przysługiwało uprawnienie do skorzystania z bonifikaty od ceny lokalu procedowany był jeden wniosek o wykup mieszkania, który był złożony w 2020 roku. Ostatecznie wnioskodawca wycofał się i nie doszło do zbycia lokalu mieszkalnego.

Zgodnie z realizowaną polityką mieszkaniową ograniczona została możliwość sprzedaży mieszkań na rzecz najemców z bonifikatą. Wynika to z konieczności prowadzenia racjonalnego i uważnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

Żaden przepis nie nakłada na gminę obowiązku zbycia lokalu mieszkalnego ani stosowania bonifikaty. Przepis art. 68 ust. 1 pkt. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami umożliwiający stosowanie bonifikat od cen sprzedaży lokali mieszkalnych ma charakter fakultatywny, ale nie narzuca takiego obowiązku.

¹⁴ Patrz przypis nr 7.

[...]

W związku z obowiązującym Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, przyjętym na lata 2019- 2023, obecnie nie planuje się występowania z projektem uchwały, który zmieniałby zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, czy przyznawanie bonifikat od ceny sprzedaży mieszkań.

W przyszłości, ewentualna decyzja w sprawie wznowienia czy uruchomienia sprzedaży lokali komunalnych z bonifikatą podejmowana będzie z uwzględnieniem stanu faktycznego zasobu lokali, na podstawie analizy racjonalnego gospodarowania majątkiem.

(akta kontroli str. 632-633)

6. Zgodnie z zarządzeniem nr XV/99/2015 Prezydenta, przy sprzedaży lokalu na raty, przed zawarciem aktu notarialnego, nabywca lokalu powinien wpłacić pierwszą ratę w wysokości nie niższej niż 20% ceny sprzedaży lokalu. Pozostała część ceny sprzedaży mogła być rozłożona na raty miesięczne, ze spłatą do pięciu lat.

(akta kontroli str. 24-27)

W okresie objętym kontrolą Gmina sprzedała 21 komunalnych lokali mieszkalnych na raty: siedem w 2016 r. o wartości 497,9 tys. zł, 12 w 2017 r. o wartości 1 012,3 tys. zł oraz dwa lokale w 2018 r. o wartości 253,4 tys. zł. We wszystkich przypadkach nabywcy wpłacili przed podpisaniem aktu notarialnego pierwszą ratę obejmującą 20% ceny lokalu oraz pierwszą opłatę za użytkowanie wieczyste, a pozostała część ceny sprzedaży lokalu została rozłożona na miesięczne raty na okres od trzech do pięciu lat, z oprocentowaniem według stopy procentowej równej stopie dyskonta weksli stosowanej przez NBP. Fakt ten został każdorazowo odnotowany w akcie notarialnym. We wszystkich przypadkach sprzedaży na raty Gmina zabezpieczyła swoją wierzytelność poprzez ustanowienie w aktach notarialnych dwóch hipotek: pierwsza dotyczyła pozostałej do zapłaty ceny, zaś druga dotyczyła zwrotu udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 114-123)

7. Na losowo wybranej próbie dotyczącej dokumentacji 33 sprzedanych przez Gminę lokali mieszkalnych (15 z 2016 r., 13 z 2017 r., 5 z 2018 r.) ustalono, że Prezydent sporządzał i podawał do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości (lokal mieszkalnych) przeznaczonych do zbycia. Procedura sporządzania wykazu takich nieruchomości wszczynana była z chwilą złożenia wniosku o wykup mieszkania przez najemcę. Wykazy określały oznaczenie nieruchomości (mieszkania) według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości w odniesieniu do działki gruntu, na którym znajdował się budynek, powierzchnię użytkową lokalu oraz powierzchnię działki gruntu ze wskazaniem wysokości udziału w nieruchomości wspólnej. Wykaz zawierał ponadto opis nieruchomości, jej przeznaczenie (lokal mieszkalny), cenę nieruchomości z zaznaczeniem, że podana w ogłoszeniu cena będzie pomniejszona o przysługującą bonifikatę przysługującą najemcom. Zaznaczono, że cena sprzedaży lokalu może być płatna jednorazowo lub może być rozłożona na raty, a nabywca lokalu będzie zobowiązany – nie później niż do dnia zawarcia aktu notarialnego umowy sprzedaży lokalu – wpłacić całą cenę sprzedaży lokalu lub pierwszą ratę w wysokości nie niższej niż 20% ceny sprzedaży lokalu. Wykaz określał wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, terminy wnoszenia opłat. We wszystkich wykazach które zostały objęte szczegółową kontrolą, zawarto następujący zapis: *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości lokalowych przysługuje obecnym najemcom lokali mieszkalnych, pod warunkiem złożenia przez nich oświadczenia o wyrażeniu zgody na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami do Prezydenta*

Miasta – w terminie 21 dni od daty otrzymania zawiadomienia o przeznaczeniu do sprzedaży i przysługującym pierwszeństwie w nabyciu lokalu.

Wykazy umieszczane były na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta, na stronie internetowej BIP oraz w lokalnej prasie.

(akta kontroli str. 98-109)

8. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem sprawach doręczone zostały najemcom pisemne powiadomienia o przeznaczeniu zajmowanych przez nich lokali do zbycia. W zawiadomieniach wskazywano lokal mieszkalny będący przedmiotem potencjalnej sprzedaży z określeniem powierzchni, adresu, wielkości udziału w nieruchomości wspólnej. Podawana była cena lokalu obejmująca wartość lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy o własności lokali wraz z udziałem w części wspólnej nieruchomości. Najemca informowany był, że sprzedaż odbywać się będzie na preferencyjnych warunkach, tj. z zastosowaniem 90% bonifikaty od ceny lokalu dla najemców, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony, spełniających łącznie warunki: zameldowanie na pobyt stały powyżej jednego roku oraz brak zaległości w czynszu i innych opłatach wynikających z umowy najmu tego lokalu na dzień wykupu lokalu mieszkalnego. Bonifikata w wysokości 90% od ceny lokalu mieszkalnego miała obowiązywać zarówno przy jednorazowej zapłacie ceny sprzedaży, jak i przy rozłożeniu ceny na raty. W przypadku wniosku o dokonanie wykupu lokalu na raty, pierwsza rata (płatna przed zawarciem aktu notarialnego) miała wynosić nie mniej niż 20% ceny sprzedaży lokalu, a pozostała część mogła być rozłożona na raty miesięczne, ze spłatą do 5 lat.

Najemca był również informowany, że w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego lub wykorzystania na inne cele niż jako lokal mieszkalny, przed upływem 5 lat od dnia nabycia lokalu mieszkalnego od Gminy, najemca korzystający z 90% bonifikaty przy zakupie lokalu, będzie zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Wskazane zostały sytuacje, gdy obowiązek zwrotu udzielonej bonifikaty nie będzie zachodził – generalnie w sytuacji, gdy środki uzyskane z potencjalnej sprzedaży lokalu mieszkalnego zostaną przeznaczone na dalsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

W powiadomieniu najemcy informowani byli o fakcie, że wierzytelność Gminy z tytułu zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty wraz z jej waloryzacją, z uwzględnieniem należnego podatku VAT i ewentualnymi odsetkami ustawowymi ma charakter wierzytelności przyszłej i zostanie ona zabezpieczona poprzez:

- ustanowienie na koszt nabywcy lokalu hipoteki zabezpieczającej ww. wierzytelność Gminy – w wysokości 140% kwoty udzielonej bonifikaty,
- poddanie się przez nabywcę lokalu w akcie notarialnym – rygorowi egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 kpc, co do obowiązku zwrotu (zapłaty) kwoty udzielonej bonifikaty wraz z waloryzacją, należnym podatkiem VAT i ewentualnymi odsetkami ustawowymi, z ustaleniem terminu o nadanie klauzuli wykonalności temu aktowi notarialnemu – na okres ośmiu lat licząc od dnia nabycia lokalu od Gminy.

Prezydent poinformował, że skorzystanie z przysługującego pierwszeństwa w nabyciu na własność lokalu mieszkalnego wymaga od najemcy złożenia w terminie 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia oświadczenia dotyczącego wyrażenia zgody na cenę lokalu mieszkalnego, ustaloną w oparciu o wycenę rzeczoznawcy majątkowego w wysokości równej wartości nieruchomości.

We wszystkich poddanych szczegółowej analizie 33 sprawach najemcy złożyli w wymaganym terminie oświadczenia o wyrażeniu zgody na proponowaną cenę lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli str. 98-109, 110-113)

9. W 33 sprawach objętych szczegółowym badaniem wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego składały osoby spełniające wymogi wskazane w uchwale Nr XV/99/2015 – były najemcami lokali i najem z nimi został nawiązany na czas nieoznaczony. We wszystkich przypadkach wnioski zostały złożone z zachowaniem 21 dniowego terminu od dnia otrzymania zawiadomienia.

Wszystkie osoby (najemcy), które złożyły wniosek o sprzedaż lokalu mieszkalnego w terminie do 31 grudnia 2016 r. ostatecznie dokonały takiego zakupu.

(akta kontroli str. 98-109)

10. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały Nr XV/99/2015 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego sprzedaż lokali mieszkalnych odbywać się miała z 90% bonifikatą od ceny lokalu. Z analizy dokumentacji 33 akt sprzedaży lokalu mieszkalnego wynika, że wszyscy najemcy, którzy w terminie do 31 grudnia 2016 r. złożyli wnioski o wykup mieszkania, w chwili podpisywania umowy sprzedaży (aktu notarialnego) otrzymali 90% bonifikatę od ceny mieszkania wyliczonej przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego wyłonionego przez Urząd w formie konkursu.

Wraz z wnioskiem o wykup lokalu mieszkalnego, najemca składał zaświadczenie wydawane przez Zakład Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim o braku zaległości czynszowych oraz o braku toczących się postępowań administracyjnych dotyczących prawidłowości nabycia lokalu przez Gminę.

(akta kontroli str. 98-109, 596-617)

11. Złożenie przez najemcę wniosku o wykupienie lokalu mieszkalnego uruchamiało procedurę, w ramach której Urząd m.in. zlecał przeprowadzenie wyceny lokalu przez rzeczoznawcę majątkowego. Rzeczoznawca każdorazowo wyłaniany był w drodze ogłaszanego przez Urząd konkursu. Sporządzenie wyceny majątkowej dotyczyło wszystkich lokali, co do których wpłynął wniosek o dokonanie ich wyceny, a wyceny każdorazowo dokonywała osoba do tego uprawniona. Każdorazowo koszt wyceny lokali ponosiła Gmina. Odbiór operatów od rzeczoznawcy majątkowego odbywał się komisyjnie. Dokonywana była ich weryfikacja, a z czynności tej sporządzany był protokół odbioru, w którym określano spełnianie przez operatów wymogów określonych w zamówieniu.

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.

(akta kontroli str. 98-109)

12. Wszelkie funkcje zarządcze wobec komunalnych lokali mieszkalnych w Gminie sprawowała jej jednostka Zakład Usług Miejskich (dalej ZUM). Zgodnie z uchwałą Nr XVII/182/2003 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2003 r. oraz Statutem ZUM, przedmiotem jego działalności było m.in. sprawowanie funkcji właścicielskich wobec komunalnego zasobu lokali mieszkalnych i użytkowych, realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, zarządzanie i administrowanie lokalami i budynkami komunalnymi i przyległymi terenami przydomowymi. Zgodnie z tym zakresem działalności ZUM w okresie objętym kontrolą prowadził ewidencję zasobu lokalowego (zarówno mienia przekazanego w trwały zarząd jak i oddanego do nieodpłatnego zarządzania i korzystania), w tym: ewidencję lokali mieszkalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych, ewidencję lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących 100% własność Gminy, ewidencję umów zawartych na czas oznaczony i nieoznaczony.

(akta kontroli str. 486-496)

Z dokumentacji finansowej w Urzędzie wynika, że wszystkie 33 lokale objęte szczegółowym badaniem znajdowały się w ewidencji środków trwałych. W momencie sprzedaży mieszkania najemcy przez Gminę następowało wygaszenie trwałego zarządu w drodze decyzji Prezydenta Miasta oraz przekazanie do Wydziału Finansowego dokumentów księgowych celem ujęcia na ewidencji środków trwałych. Moment przyjęcia i sprzedaży lokali mieszkalnych skutkowało zaksięgowaniem i wyksięgowaniem ich z ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 497-560, 561-594)

13. W 2016 r. do Urzędu wpłynęło 5 skarg, w 2017 r. 6 skarg, w 2018 r. 4 skargi, w 2019 r. 9 skarg, w 2020 r. 4 skargi i w 2021 r. 4 skargi. Analiza wszystkich skarg wykazała, że żadna z nich nie dotyczyła zagadnień związanych ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli str. 127)

Z informacji przekazanych przez Sekretarz Miasta wynika, że w latach 2016-2021 do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i petycje dotyczące zbywania lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. W okresie tym wpłynęły dwa wnioski o udostępnienie informacji publicznej z zakresu gospodarki nieruchomościami, jednakże one również nie dotyczyły zbywania lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 128-138)

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 następującą nieprawidłowość: w 11 przypadkach¹⁵, spośród 33 objętych szczegółową analizą stwierdzono, że wycenę przeprowadzono przed uzyskaniem zaświadczenia Starosty Ostrowieckiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, Zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, określenie wartości lokalu (mieszkalnego), 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, tj. zaświadczenia wydanego przez starostę.

(akta kontroli str. 98-109)

Wiceprezydent Miasta Dominik Smoliński wyjaśnił: *Zaświadczenie o spełnieniu wymagań samodzielności lokalu, o którym mowa w ustawie z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali, wydawane jest przez starostę na podstawie rzutów odpowiednich kondygnacji budynku z zaznaczeniem lokali i pomieszczeń do nich przynależnych.*

Wykonanie inwentaryzacji lokali mieszkalnych w poszczególnych budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz sporządzenie rzutów poszczególnych kondygnacji zostało zlecone przez tut. Urząd w 2004 roku. Dokumentację inwentaryzacyjną wykonaną na potrzeby prowadzenia sprzedaży lokali, sporządzono po uprzednio wykonanych oględzinach lokali mieszkalnych i wykonanych pomiarach ich powierzchni użytkowych.

¹⁵ WMK.II.125.65.2016, WMK.II.125.3.2016, WMK.II.125.12.2016, WMK.II.125.140.2016, WMK.II.125.136.2016, WMK.II.125.125.2016, WMK.II.125.99.2016, WMK.II.125.62.2016, WMK.II.125.124.2016, WMK.II.125.61.2016, WMK.II.125.100.2016.

W kolejnych latach, na podstawie przedmiotowej dokumentacji inwentaryzacyjnej, Gmina Ostrowiec Świętokrzyski uzyskiwała sukcesywnie zaświadczenia o ich samodzielności, wymagane przy dokonywaniu sprzedaży lokali mieszkalnych.

Lokale mieszkalne, o których wykup w roku 2016 zwrócili się ich najemcy, były kolejnymi lokalami w budynkach wielomieszkaniowych, w których już uprzednio była prowadzona sprzedaż. Lokale te oznaczone były na rzutach kondygnacji wraz z podaną ich powierzchnią określoną w dokumentacji, były one objęte umowami najmu zawartymi na czas nieoznaczony. W związku z tym nie zachodziła obawa odmowy wydania przez starostę zaświadczeń o samodzielności tych lokali.

W celu usprawnienia realizacji złożonych przez najemców wniosków o wykup, zachowania płynności ich sprzedaży, dokonywano sukcesywnego zlecenia rzeczoznawcy majątkowemu wykonania operatów szacunkowych, które obejmowało od kilku do kilkunastu lokali mieszkalnych. Objęcie przedmiotowymi zleceniami jednostkowych przypadków lokali, co do których nie uzyskane zostały zaświadczenia o ich samodzielności, nie wiązało się z ryzykiem braku nieotrzymania takiego zaświadczenia i ostatecznie braku możliwości wyodrębnienia i sprzedaży lokalu mieszkalnego.

Wszystkie objęte procesem sprzedaży lokale mieszkalne w budynkach wielomieszkaniowych w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe uzyskały zaświadczenia potwierdzające, iż spełniają one wymóg samodzielności.

(akta kontroli str. 595)

NIK przyjmuje złożone wyjaśnienia i stwierdza, że we wszystkich objętych szczegółowym badaniem 33 przypadkach sprzedaży mieszkań komunalnych ostatecznie zaświadczenia Starosty Ostrowieckiego o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego zostały wydane. Niemniej należy mieć na względzie, że przepis § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego jest przepisem bezwzględnie obowiązującym, a jego naruszenie jest działaniem niezgodnym z prawem.

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

Opis stanu faktycznego

1a) Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą przez Urząd prowadzone było poprzez analizę aktów notarialnych wpływających do Wydziału Mienia Komunalnego (dalej: WMK), analizę stanu własności nieruchomości w ewidencji gruntów miasta, a także okresowe badania ksiąg wieczystych prowadzonych przez Sąd Rejonowy w Ostrowcu Świętokrzyskim. Analiza taka odnotowywana była w utworzonych rejestrach monitorowania wtórnego obrotu lokalami prowadzonymi przez pracownika WMK. Zadania związane z prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, zgodnie z § 21 ust. 1 pkt. 16 regulaminu organizacyjnego zostały przypisane WMK. W celu właściwej realizacji tych zadań, do ich obsługi wyznaczono jednego pracownika. Zakres obowiązków służbowych pracownika zawierał zadania związane z analizą obrotu na rynku wtórnym lokalami mieszkalnymi pierwotnie nabytymi z zasobu gminnego i egzekwowanie zwrotu bonifikat z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 139, 140-178, 7-17, 18-20)

1b) Wszystkie akty notarialne dotyczące transakcji związanych z wtórnym obrotem nieruchomościami położonymi na terenie gminy, są przesyłane przez notariuszy do Urzędu i zgodnie z wewnętrznym obiegiem dokumentów trafiają do WMK. Pracownik WMK dokonuje ich analizy pod kątem dalszego wykorzystania służbowego i wprowadza do prowadzonego rejestru zawierającego dane nabywcy,

zbywającego, adres lokalu, nr aktu notarialnego, pozycję w segregatorze. Następnie porównywane są z wykazami lokali mieszkalnych sprzedanych przez Gminę z bonifikatą i wykorzystywane służbowo. Szczegółowa analiza 18 aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi¹⁶ wykazała, że wszystkie wypisy trafiły do pracownika zajmującego się monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami.

(akta kontroli str. 179-184, 185-186, 187)

1c) W Urzędzie prowadzony był rejestr lokali sprzedanych z bonifikatą. Aktualizacją rejestru, zgodnie z zakresem obowiązków służbowych zajmował się inspektor zatrudniony w WMK. Działania aktualizacyjne podejmowane były każdorazowo po wpływie do Urzędu podpisanego aktu notarialnego. Rejestr zawierał dane dotyczące osób nabywających lokal, numer aktu własności, informacje dotyczące lokalu (adres, powierzchnia użytkowa, powierzchnia pomieszczeń przynależnych, wartość wyjściowa lokalu, udział lokalu w stosunku do całej powierzchni wszystkich lokali w budynku) a także dane dotyczące wysokości udzielonej bonifikaty, ceny sprzedaży lokalu, ustanowionej hipoteki, terminu ewentualnej egzekucji oraz formy i daty zapłaty (np. raty). Na bazie rejestru lokali sprzedanych z bonifikatą prowadzony był rejestr monitorowania wtórnego obrotu lokalami.

(akta kontroli str. 18-20, 140-178, 188-221)

Szczegółowym badaniem objęto 20 wypisów z aktów notarialnych i porównano je z danymi zawartymi w rejestrze lokali sprzedanych z bonifikatą¹⁷. Informacje zawarte w rejestrze we wszystkich przypadkach były tożsame z wypisami z aktów notarialnych.

(akta kontroli str. 222-227)

1d) Na podstawie weryfikacji rejestru spraw dotyczących sprzedaży lokali z bonifikatą w okresie 2016 – 2021 ustalono, że Urząd sprzedał 154 lokale¹⁸ z czego 18 trafiło do obrotu wtórnego (11,76%).

(akta kontroli str. 124-125, 188-221)

Szczegółowa analiza powyższych przypadków potwierdziła, że Urząd posiadał wypisy z aktów notarialnych dotyczące sprzedaży wtórnej lokali zbytych wcześniej z bonifikatą. Z ujawnionych 18 przypadków¹⁹ wtórnego zbycia nieruchomości, właściciel, który nabył lokal mieszkalny z bonifikatą od gminy w ciągu pięciu lat od jego nabycia:

- w 12 przypadkach dokonał zbycia lokalu na rzecz osoby bliskiej w formie darowizny;
- w pięciu przypadkach zmiana właściciela lokalu miała miejsce w drodze dziedziczenia;
- w jednym przypadku dokonał sprzedaży lokalu z jednoczesnym wykorzystaniem w ciągu 12 miesięcy środków uzyskanych z jego sprzedaży na nabycie innego lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli str. 187)

Przed podpisaniem umowy dotyczącej sprzedaż lokalu z bonifikatą, strony (Urząd i nabywca), podpisywały dodatkowy dokument tzw. protokół uzgodnień w sprawie ustalenia warunków sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z udziałem

¹⁶ Były to wszystkie przypadki wtórnego obrotu lokalami w okresie 2016-2021.

¹⁷ Do próby włączono pięć wypisów z 2018 r. (wszystkie przypadki sprzedaży z tego roku) oraz losowo dobranych osiem przypadków z 2017 r. i siedem z 2016 r. (w sumie 20 przypadków).

¹⁸ 53 lokale sprzedane w 2016 r., 96 sprzedanych w 2017 r. i pięć sprzedanych w 2018 r.. W latach 2018 – 2021 Urząd nie sprzedał żadnego lokalu z bonifikatą.

¹⁹ Dwa przypadki w 2016 r., cztery w 2017 r., sześć w 2018 r., trzy w 2019 r. oraz trzy w 2020 r.

w nieruchomości wspólnej. Protokół zawierał informacje dotyczące zbywanego lokalu, jego wartość, kwotę bonifikaty, wysokość wpłat i ewentualnych rat a także informacje dotyczące skutków zbycia lokalu lub wykorzystania go na inne cele przed upływem pięciu lat od chwili jego nabycia.

(akta kontroli str. 228-233)

Umowy sprzedaży lokali z bonifikatą, zawierane były w formie aktów notarialnych sporządzanych pomiędzy gminą Ostrowiec Świętokrzyski a właścicielem lokalu. We wszystkich przypadkach zawierały sformułowania zobowiązujące właściciela do informowania gminy o ewentualnym dalszym zbyciu lokalu lub zmianie celu ich użytkowania.

(akta kontroli str. 234)

2. W latach 2012 – 2021, Urząd ujawnił 32 przypadki wtórnego obrotu lokalami²⁰ z czego w większości (31 przypadków), nie były one objęte obowiązkiem zwrotu bonifikaty. W 29 przypadkach były to zbycia na rzecz osoby bliskiej natomiast w dwóch wszystkie uzyskane środki ze sprzedaży w ciągu 12 miesięcy przeznaczono na zakup innego lokalu mieszkalnego. Tylko w jednym przypadku (opisanym szerzej w obszarze trzecim), wtórna sprzedaż lokalu objęta była obowiązkiem zwrotu bonifikaty.

(akta kontroli str. 235)

Szczegółowa analiza stanu własności 30 lokali²¹, sprzedanych z bonifikatą w latach 2012 - 2016) wykazała, że w Urzędzie posiadano wiedzę o wszystkich zmianach stanu własności tych lokali. Weryfikacja ksiąg wieczystych²² tych lokali nie ujawniła zmiany właściciela w okresie pięciu lat od sprzedaży lokalu przez gminę.

(akta kontroli str. 236)

3. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie obowiązywało zarządzenie nr III/171/2011 z 23 lutego 2011 r. Prezydenta Miasta Ostrowiec Świętokrzyski w sprawie ustanowienia systemu kontroli zarządczej. Zgodnie z nim, do obowiązków naczelników poszczególnych wydziałów Urzędu należało:

- identyfikowanie i ocena ryzyka – w ramach obszaru swojego działania,
- opracowanie systemów działania niwelujących występujące ryzyko,
- przeprowadzenie działań nadzoru i kontroli, które wymagają od podległych pracowników takiego wykonywania obowiązków aby osiągnąć cel,
- zapewnienie skuteczności wykonywanej kontroli zarządczej na terenie własnego obszaru działalności.

Jak wyjaśniła Sekretarz Urzędu, (...) *za proces sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym odpowiedzialny był Naczelnik Wydziału Mienia Komunalnego (WMK). Naczelnik WMK zidentyfikował ryzyka dotyczące sprzedaży mieszkań komunalnych, ponadto dwa razy w ciągu każdego roku (na dzień 31 stycznia i 31 sierpnia), określał ich istotność (...).*

(akta kontroli str. 237-327)

Ryzyka związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych określono w ramach celów/procesów sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach wielomieszkaniowych, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe, na rzecz

²⁰ W latach 2012-2015 – 14 zbytych lokali oraz odpowiednio w latach: 2016 – dwa lokale, 2017 – cztery, 2018 – sześć, 2019 – trzy, 2020 – trzy, w 2021 r. nie zbyto żadnego lokalu w obrocie wtórnym.

²¹ Do próby kontrolnej wybrano losowo po sześć przypadków (w sumie 30) pierwotnej sprzedaży lokali w których Urząd nie ujawnił wtórnego obrotu w latach 2012 – 2016 spośród 141 wszystkich sprzedanych w tym okresie.

²² Weryfikacji dokonano w oparciu o elektroniczną przeglądarkę ksiąg wieczystych zawartą na stronie: <https://przegladarka-ekw.ms.gov.pl> wg. stanu na 24 lutego 2022 r.

najemców tych lokali, z którymi najem został nawiązany na czas nieokreślony w 2016 r., sprzedaż lokali mieszkalnych i użytkowych w latach 2017 i 2018, natomiast od 2019 r. jako proces zarządzania mieniem komunalnym. Jako rekomendację sposobu postępowania z ryzykiem określono podjęcie działań i zastosowanie odpowiednich mechanizmów kontrolnych pozwalających na ograniczenie ryzyka do poziomu akceptowalnego a także monitorowanie ryzyka celem utrzymania na poziomie dotychczasowym.

(akta kontroli str. 237-327)

Prezydent nie zidentyfikował natomiast ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem o czym szerzej w Sekcji: *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.237-327, 328-422)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: Prezydent nie identyfikował ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem. Stosownie do pkt 3 Identyfikacja ryzyka, załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²³, nie rzadziej niż raz w roku należało dokonywać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Zgodnie z treścią § 11 ust 1a zarządzenia nr III/171/2011 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustanowienia Systemu Kontroli Zarządczej, do obowiązków naczelników poszczególnych wydziałów Urzędu Miasta oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych gminy należy m.in. identyfikowanie i ocena ryzyka w ramach obszaru swojego działania. Naczelnik Wydziału Mienia Komunalnego zidentyfikował wyłącznie ryzyko związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 237-327, 328-422)

Prezydent wyjaśnił, że: (...) *W odniesieniu do działań związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych, zarówno dla przyjętego do realizacji w 2016 roku celu operacyjnego „Sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach wielomieszkaniowych, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe, na rzecz najemców tych lokali, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony”, jak i w ramach procesów: „Sprzedaż lokali mieszkalnych i użytkowych” oraz „Zarządzanie mieniem komunalnym” - obejmujących monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz wykonywanie obowiązku żądania zwrotu bonifikaty - w latach 2016 - 2021 Wydział Mienia Komunalnego dokonywał identyfikacji i oceny ryzyk. Ze względu na podjęte w 2015 roku działania korygujące i zapobiegawcze, tj. zabezpieczanie ewentualnego zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty wraz z waloryzacją i ewentualnymi odsetkami ustawowymi poprzez ustanawianie hipoteki oraz poddawanie się przez nabywcę rygorowi egzekucji w trybie art. 777 par. 1 pkt 5 Kodeksu postępowania cywilnego, jak również stosowane rozwiązania związane z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, dokonując analizy i rozpoznania ryzyka oceniono, że w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz wykonywania obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, nie występowały czynniki i zagrożenia, które mogą wywołać*

²³ Dz. Urz. MF poz. 56

nieprawidłowości w tym obszarze, albo prawdopodobieństwo ich wystąpienia było bardzo znikome. W związku z powyższym nie sformułowano ryzyka odnoszącego się bezpośrednio do tego zakresu, ani nie proponowano innych, niż wprowadzono w latach poprzednich, działań zapobiegawczych.

(akta kontroli str. 423-425)

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Z przedłożonych dokumentów dotyczących identyfikacji i oceny ryzyka wynikało, iż odnosiły się one wyłącznie do sprzedaży lokali mieszkalnych na co wskazują m.in. zidentyfikowane ryzyka dotyczące niższej niż planowano sprzedaży lokali, zmian w przepisach prawa dotyczących gospodarowania nieruchomościami lokalowymi czy występowanie ograniczeń formalnych i prawnych w procesie nabywania i zbywania nieruchomości.

(akta kontroli str. 237-327, 328-422)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono skuteczny monitoring wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą pomimo braku zidentyfikowanych ryzyk dotyczących wtórnego obrotu lokalami. Wyznaczony pracownik prowadził rejestr sprzedanych lokali i na bieżąco monitorował wpływające do Urzędu akty notarialne potwierdzające sprzedaż a także weryfikował je z nr ksiąg wieczystych. Zidentyfikowano wszystkie przypadki wtórnej sprzedaży dokonanej przez najemców, którzy nabyli lokale z bonifikatą.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Urząd wystąpił z jednym uzasadnionym żądaniem zwrotu bonifikaty udzielonej nabywcom na zakup lokalu mieszkalnego. Sprzedaż lokalu nastąpiła w 2015 r. i przez okres 12 miesięcy właściciel nie wykorzystał uzyskanych środków na zakup innego lokalu mieszkalnego. W związku z powyższym 3 czerwca 2016 r., Urząd wysłał wezwanie do zwrotu na rzecz gminy udzielonej bonifikaty wraz z waloryzacją na dzień sprzedaży pierwotnej lokalu mieszkalnego. Ze względu na trudną sytuację majątkową oraz złożonym wnioskiem dłużnika, Prezydent wyraził zgodę na ratalną spłatę należności. Z uwagi na zgon wierzyciela w dniu 29 marca 2020 r., zwrotu pozostałej do spłaty części wierzytelności z tytułu udzielonej bonifikaty Urząd musi dochodzić od ewentualnych spadkobierców. W dniu 14 kwietnia 2021 r., do Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim złożono więc wniosek o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym wierzycielu. W chwili obecnej sprawa jest w toku.

Wartość zwaloryzowanej bonifikaty objętej żądaniem wynosiła 85,2 tys. zł²⁴. Waloryzacji dokonano przy zastosowaniu wskaźników zmiany cen dla danego rodzaju nieruchomości zgodnie z art. 5 i art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: ugn)²⁵. Umowy sprzedaży lokali sporządzane były w formie aktów notarialnych i poza zapisami dotyczącymi obowiązków i skutków zbycia lokali w obrocie wtórnym przed upływem pięciu lat nie zawierały dodatkowych warunków uzasadniających obowiązek zwrotu udzielonej bonifikaty. Nie wystąpiły również przypadki odstąpienia od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 235, 426-440, 441-445, 234)

²⁴ Kwota bonifikaty 77 866,19 powiększona o 151,73 zł z tytułu należnego podatku VAT oraz 7 155,90 zł z tytułu naliczonej waloryzacji.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

2. W latach 2016 – 2021 w jednym przypadku wtórnego zbycia lokalu mieszkalnego sprzedanego na rzecz najemców wystąpiono z żądaniem zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty po waloryzacji. Wtórne zbycie lokalu nastąpiło w 2015 r. Ze względu na niewykorzystanie uzyskanych środków ze zbycia na zakup innego lokalu mieszkalnego, Urząd wystąpił o zwrot udzielonej bonifikaty wraz z waloryzacją. Kwota udzielonej bonifikaty po waloryzacji wynosiła 85,2 tys. zł¹¹.

Wierzyciel dwukrotnie występował do Urzędu o możliwość rozłożenia wierzytelności na raty. Po raz pierwszy w dniu 13 lutego 2018 r. Prezydent przychylił się do wniosku i na podstawie umowy zawartej pomiędzy Prezydentem a dłużnikiem w dniu 18 czerwca 2018 r.²⁶, kwotę długu wraz z odsetkami naliczonymi do dnia złożenia wniosku²⁷ rozłożono na 60 rat z terminem spłaty do 31 maja 2023 r. Łączna kwota zadłużenia (należność główna tj. kwota bonifikaty wraz z waloryzacją oraz odsetki ustawowe) wynosiła 94,4 tys. zł. Wierzyciel dokonał spłaty 19 rat miesięcznych na kwotę 30,3 tys. zł a następnie z uwagi na trudności finansowe zaproponował zmianę warunków spłaty zadłużenia poprzez przedłużenie okresu spłaty do 10 lat. W dniu 24 lutego 2020 r.²⁸ podpisano kolejną umowę w przedłużającą okres spłaty. Pozostały do spłaty dług w wysokości 65,4 tys. zł został przez Urząd rozłożony na 120 rat miesięcznych. Po spłacie trzech kolejnych rat, w dniu 29 marca 2020 r. wierzyciel zmarł, a jego zaległość 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 toku²⁹.

(akta kontroli str. 235, 426-440, 441-445, 446-485)

3. Prezydent nie identyfikował ryzyk związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem. Nieprawidłowość powyższa została szerzej opisana w obszarze 2 wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd skutecznie egzekwował obowiązek zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty pomimo dużego stopnia skomplikowania sprawy. Prezydent nie identyfikował ryzyk związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zlecenie przeprowadzenia wyceny lokalu przeznaczonego do sprzedaży po otrzymaniu zaświadczenia zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.
2. Podjęcie działań mających na celu identyfikowanie ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem.

²⁶ Umowa zawarta na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Ostrowiec Świętokrzyski nr IV/266/2020 z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie rozłożenia na raty należności głównej wraz z odsetkami.

²⁷ Kwota odsetek ustawowych liczona od dnia złożenia wniosku tj. od 13 lutego 2018 r. wynosiła 9 245,45 zł.

²⁸ Umowa zawarta na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Ostrowiec Świętokrzyski nr V/108/2018 z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie rozłożenia na raty należności głównej wraz z odsetkami.

²⁹ Na dzień 7 marca 2022 r.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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

Roman Wilk
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....

podpis

Sławomir Tokarczyk
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis