



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.04.2022

Konrad Kröning
Prezydent Miasta Skarżyska-Kamiennej
Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej
ul. Legionów 122 D
26-110 Skarżysko-Kamienna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej (dalej: Urząd), ul. Legionów 122 D, 26-110 Skarżysko-Kamienna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Kröning, Prezydent Miasta Skarżyska-Kamiennej (dalej: Prezydent Miasta) od 8 grudnia 2014 r.
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. Agnieszka Olejarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/23/2022 z 10 lutego 2022 r.2. Anna Jakubowska-Pióro, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/24/2022 z 10 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 w Urzędzie prawidłowo zbywano komunalne lokale mieszkalne w trybie bezprzetargowym. Sprzedaż tych lokali prowadzona była zgodnie z zasadami sprzedaży lokali mieszkalnych określonymi w uchwale Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 24 listopada 2005 r.³ i w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. W Urzędzie nierzetelnie i nieskutecznie monitorowano wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Prowadzony monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą nie doprowadził bowiem do ujawnienia wszystkich przypadków uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty, a w konsekwencji do ustalenia należności z tytułu zwrotu bonifikaty i podjęcia działań w celu wyegzekwowania tej należności. Zaniechanie przez Urząd dalszych działań prowadzących do zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty doprowadziło w dwóch przypadkach do przedawnienia roszczeń z tego tytułu. Nadzór nad realizacją zadań związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty po waloryzacji był niewystarczający. Ponadto w Urzędzie w latach 2016-2020 nie wywiązywano się w ogóle z obowiązku corocznej, udokumentowanej identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostki, w tym w obszarach objętych kontrolą, a w 2021 r. – częściowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2021 zadania dotyczące gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym (w tym sprzedażą bezprzetargową) zostały przypisane Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Wydział GN), a od dnia 9 grudnia 2019 r. – Referatowi Obrotu Nieruchomościami w tym Wydziale.

Z regulaminów organizacyjnych Urzędu⁵ wynika, że zakres zadań przypisanych Wydziałowi GN obejmuje m.in. prowadzenie spraw związanych z obrotem nieruchomościami, ewidencję sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami.

(akta kontroli: str. 50, 304-316)

W okresie objętym kontrolą [...] ⁶, inspektorowi ds. obrotu nieruchomościami (od 3 stycznia 2022 r. inspektorowi ds. użytkowania wieczystego i obrotu nieruchomości w Wydziale GN, dalej: Inspektor) przypisane zostało m.in.: prowadzenie ewidencji sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ewidencji należności za grunty związane z własnością budynków i lokali; prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych i użytkowych, i związane z tym: regulowanie stanów prawnych

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

³ Tj. uchwale nr XXXI/80/2005 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 24 listopada 2005 r. w sprawie: sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność Gminy Skarżysko-Kamienna, która zmieniona została uchwałami nr XXXVIII/64/2009 z 30 czerwca 2009 r., nr XXVII/65/2016 z 23 czerwca 2016 r. i nr LIV/73/2014 z 28 sierpnia 2014 r.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

⁵ Wprowadzonych zarządzeniami Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej: nr 54/2015 z 25 lutego 2015 r. ze zm., 21/2021 z 29 stycznia 2021 r. ze zm., 33/2021 z 29 stycznia 2021 r. ze zm.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych 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 osoby fizycznej.

nieruchomości przewidzianych do sprzedaży; przygotowywanie dokumentów do zawierania umów w formie aktów notarialnych na sprzedaż lokali i oddawanie gruntu w użytkowanie wieczyste lub sprzedaż; przygotowywanie projektów uchwał w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych, występowanie do starostwa powiatowego w sprawie wydawania zaświadczeń dotyczących odrębności lokali mieszkalnych i użytkowych, wystawianie faktur VAT związanych ze sprzedażą lokali komunalnych.

(akta kontroli: str. 90-97)

Inspektor posiada wykształcenie wyższe II stopnia (w 2004 r. ukończyła studia na kierunku Zarządzanie i Marketing na Akademii Świętokrzyskiej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach). W Urzędzie zatrudniona jest od 1991 r., w tym od 2015 r. na stanowiskach związanych z obrotem nieruchomościami. W okresie zatrudnienia nie korzystała z płatnych szkoleń w zakresie zagadnień związanych z zadaniami wykonywanymi na zajmowanym stanowisku, podejmowała szkolenia w ramach samokształcenia.

(akta kontroli: str. 5)

Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność Gminy Skarżysko-Kamienna (dalej: *Zasady sprzedaży*) stanowią załącznik do uchwały nr XXXI/80/2005 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 24 listopada 2005 r. w sprawie: *sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność Gminy Skarżysko-Kamienna*, która zmieniona została: uchwałą nr XXXVIII/64/2009 z 30 czerwca 2009 r. i uchwałą nr XXVII/65/2016 z 23 czerwca 2016 r. – zmiany dotyczyły wyłączenia ze sprzedaży określonych budynków położonych przy ul. Robotniczej w Skarżysku-Kamiennej oraz uchwałą nr LIV/73/2014 z 28 sierpnia 2014 r. – zmiana dotyczyła skreślenia zapisów § 4 dotyczących dokonywania wyceny lokalu przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie oględzin i obowiązku ponoszenia przez najemcę kosztów opracowania operatu szacunkowego.

Zgodnie z *Zasadami sprzedaży*, sprzedaż lokali mieszkalnych następuje w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowego najemcy (na jego wniosek), jeżeli zajmuje on lokal na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony, nieprzerwanie od co najmniej sześciu miesięcy i najpóźniej przed zawarciem aktu notarialnego wywiąże się z wszelkich zobowiązań wynikających z zawartej umowy. Od ustalonej ceny lokalu mieszkalnego, stanowiącej jego wartość rynkową, określoną w operacie szacunkowym wykonanym przez rzeczoznawcę majątkowego udziela się bonifikaty w wysokości 95% (od ustalonej ceny lokalu mieszkalnego udziela się bonifikaty w wysokości 97%, gdy sprzedawane są jednocześnie wszystkie pozostałe lokale mieszkalne położone w granicach danej nieruchomości). Cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego, po uwzględnieniu bonifikaty, nabywca uiszcza jednorazowo. Przy sprzedaży lokalu na rzecz jego najemcy, po uwzględnieniu bonifikaty, cenę nabycia lokalu podwyższa się o koszty związane z wymianą i montażem stolarki okiennej, drzwiowej i innych elementów wyposażenia, dokonaną przez gminę Skarżysko-Kamienna (dalej: Gmina) w lokalu najemcy. Powyższe podwyższenie kosztów obowiązuje przez okres 10 lat od chwili wymiany, przy czym kwota kosztów pomniejszana jest proporcjonalnie, co roku o 10% za każdy rok.

Jeżeli nabywca lokalu mieszkalnego zbędzie lokal lub wykorzysta go na inne cele niż mieszkalne przed upływem 5 lat od zawarcia umowy sprzedaży, zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji. Przepis ten (§ 10 ust. 1-2 ww. uchwały) nie ma zastosowania, gdy zbycie lokalu nastąpiło na rzecz osoby bliskiej.

(akta kontroli: str. 152-161)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy (w szczególności lokalami komunalnymi) oraz sprzedażą lokali z tego zasobu. Prezydent potwierdził powyższe i wyjaśnił: *Warunki i zasady sprzedaży lokali mieszkalnych określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [...] oraz uchwała Nr XXXI/80/2005 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność Gminy Skarżysko-Kamienna zmieniona uchwałami: Nr XXXVIII/64/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r., Nr LIV/73/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. i Nr XXVII/65/2016 z dnia 23 czerwca 2016 r. Dokumentami strategicznymi, określającymi zasady oraz cele prowadzonej przez gminę polityki mieszkaniowej są Wieloletnie Programy Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Skarżysko-Kamienna tj.: Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Skarżysko-Kamienna na lata 2016-2020 przyjęty uchwałą Rady Miasta Skarżysko-Kamienna Nr XXII/28/2016 z dnia 31 marca 2016 r. oraz Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Skarżysko-Kamienna na lata 2021-2025 przyjęty uchwałą Rady Miasta Skarżysko-Kamienna Nr XXXIV/281/2021 z dnia 30 marca 2021 r. Programy te zawierają m.in. planowaną sprzedaż lokali mieszkalnych w kolejnych latach objętym programem.*

(akta kontroli: str. 254-255)

Inspektor wyjaśniła: *Na potrzeby własne zostały stworzone zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, które są wykorzystywane na moim stanowisku pracy. Stanowią one syntetyczny opis warunków i zasad sprzedaży lokali wynikających z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

(akta kontroli: str. 568-572)

Na stronie internetowej Urzędu⁷ zamieszczone zostały informacje związane ze sprzedażą przez Gminę komunalnych lokali mieszkalnych, w tym dotyczące m.in. braku opłat, wymaganych od najemców dokumentów (tj. wniosku o nabycie lokalu mieszkalnego oraz umowy najmu lub decyzji o przydziale do zajmowanego lokalu), sposobu postępowania w przypadku zaopiniowanego wniosku w sprawie zakupu lokalu mieszkalnego. W przypadku uzyskania akceptacji przez Wydział GN dokonywana jest wycena nieruchomości. Następnie sporządzany jest wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, który podawany jest do wiadomości publicznej na okres 21 dni, a informacja o jego wywieszeniu zamieszczona zostaje w prasie lokalnej i na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli: str. 162)

W skład gminnego zasobu mieszkaniowego wchodziły lokale mieszkalne i lokale z najmem socjalnym usytuowane w budynkach stanowiących 100% własności Gminy lub w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Dane dotyczące wielkości mieszkaniowego zasobu gminy – jak wynika z wyjaśnień Prezydenta – zawarto w systemie finansowo-księgowym (dalej: system) oraz ewidencji prowadzonej na potrzeby Referatu Zarządzania i Administrowania Nieruchomościami w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: ewidencja Referatu Zarządzania). System stanowi baza danych wszystkich lokali gminnych, w której zapisowi i aktualizacji podlegają zmiany wywołujące skutki finansowe zachodzące na poszczególnych lokalach. System zawiera adres nieruchomości, adres lokalu, imię i nazwisko najemcy, ilość osób zamieszkujących dany lokal, powierzchnię użytkową lokalu, ilość osób do opłaty śmieciowej, zaliczki do opłat za media. Ewidencja Referatu Zarządzania zawiera: adres nieruchomości, nr lokali stanowiących własność Gminy, ilość izb, powierzchnię mieszkalną i użytkową

⁷ W zakładce *Jak załatwić sprawę*.

lokalu, datę zawarcia umowy najmu, sygnaturę skierowania do zawarcia umowy najmu, kontakt, uwagi, jak również okres trwania umów z najmem socjalnym. Dane dotyczące lokali gminnych i ich najemców gromadzone są w teczkach zakładanych dla każdego lokalu i prowadzonych od momentu otrzymania budynku w administrowanie. Lokale mieszkalne posiadają umowy najmu na czas nieoznaczony, natomiast lokale z najmem socjalnym umowy na czas oznaczony. Podstawę zawarcia umowy najmu stanowi otrzymane skierowanie. Stan techniczny budynków oceniany jest podczas przeglądów rocznych i pięcioletnich.

(akta kontroli: str. 255)

Mieszkaniowy zasób gminy, zarządzany i administrowany przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Referat Zarządzania i Administrowania Nieruchomościami stanowiło wg stanu na: 1 stycznia 2016 r. – 1170 lokali, a na koniec roku kalendarzowego odpowiednio: 1143 lokali (2016 r.), 1101 (2017 r.), 1042 (2018 r.), 1027 (2019 r.), 982 (2020 r.) i 947 (2021 r.).

(akta kontroli: str. 255-256)

W latach 2016-2021 średnia liczba mieszkańców oczekujących na przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego gminy wynosiła od 78 do 85⁸. Średni czas oczekiwania na przyznanie lokalu mieszkalnego wyniósł od czterech do ośmiu lat⁹, minimalny od jednego do ośmiu lat¹⁰, a maksymalny od sześciu do dziesięciu lat¹¹. W latach objętych kontrolą średnia liczba mieszkańców oczekujących na przyznanie lokalu mieszkalnego do remontu we własnym zakresie i na własny koszt z zasobu mieszkaniowego gminy wynosiła od sześciu do 18¹². Średni czas oczekiwania na przyznanie lokalu mieszkalnego do remontu wyniósł od dwóch do pięciu i pół roku¹³, minimalny od jednego do czterech lat¹⁴, a maksymalny od dwóch do dziewięciu lat¹⁵. W analogicznym okresie średnia liczba mieszkańców oczekujących na przyznanie lokalu socjalnego wynosiła od 232 do 269¹⁶. Średni czas oczekiwania na przyznanie lokalu socjalnego wyniósł od pięciu do ośmiu lat¹⁷, minimalny od dwóch do siedmiu lat¹⁸, a maksymalny od pięciu do 13 lat¹⁹.

(akta kontroli: str. 256-257)

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Skarżysko-Kamienna na lata 2016-2020 przyjęty został uchwałą Nr XXII/28/2016 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 31 marca 2016 r., a na lata 2021-2025 uchwałą Nr XXXIV/281/2021 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 30 marca 2021 r. (dalej: wieloletnie programy). Powyższe wieloletnie programy zawierały m.in.: cele i zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta, planowaną sprzedaż lokali mieszkalnych w kolejnych latach objętych programem, wykaz budynków mieszkalnych stanowiących współwłasność Gminy, zasady polityki czynszowej, sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem. Powyższe elementy składowe wieloletnich programów spełniały wymogi określone art. 21 ust. 2 pkt 3-5 ustawy z 21 czerwca 2001 r.

⁸ Po 78 w latach 2016 i 2017, po 82 w latach 2018 i 2019, 85 w roku 2020 i 81 w 2021 r.

⁹ Po osiem w latach 2016-2017, po siedem w latach 2018 i 2020, sześć i pół w 2019 i cztery w 2021 r.

¹⁰ Sześć w 2016, osiem w 2017, pięć w 2018, trzy w 2019, cztery w 2020 i jeden w 2021 r.

¹¹ Po dziesięć w latach 2016 i 2019-2020, osiem w 2017, dziewięć w 2018 i sześć w 2021 r.

¹² Dziesięć w 2016, 13 w 2017, 18 w 2018, 14 w 2019, 15 w 2020 i sześć w 2021 r.

¹³ Pięć i pół w 2016, po trzy w latach 2017, 2019 i 2021, dwa w 2018 i cztery w 2020 r.

¹⁴ Cztery w 2016, po jednym w latach 2017-2020 i dwa w 2021 r.

¹⁵ Osiem w 2016, siedem w 2017, dwa w 2018, po dziewięć w latach 2019-2020 i sześć w 2021 r.

¹⁶ 232 w 2016, 241 w 2017, 265 w 2018, 261 w 2019, 264 w 2020 i 269 w 2021 r.

¹⁷ Pięć w 2016, po osiem w latach 2017-2018, siedem w 2019, po sześć i pół w 2021 r.

¹⁸ Po cztery w latach 2016-2017, siedem w 2018, po trzy w latach 2019-2020, dwa w 2021 r.

¹⁹ Pięć w 2016, po dziesięć w latach 2017-2018, po 13 w latach 2019-2020, 11 w 2021 r.

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego²⁰.

W wieloletnich programach zaplanowano działania w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, m.in.: dostosowanie wielkości mieszkaniowego zasobu gminy do możliwości finansowych, utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy na poziomie ok. 1000 lokali w latach 2016-2020 i 900 lokali w latach 2021-2025, zabezpieczenie lokali socjalnych, zamiennych oraz lokali dla gospodarstw o niskich dochodach, sprzedaż wszystkich lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz scalanie lokali posiadających pomieszczenia o wspólnej używalności.

W wieloletnich programach określono program sprzedaży lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym prognozę sprzedaży sporządzoną na podstawie danych obejmujących liczbę oraz powierzchnię użytkową sprzedanych lokali mieszkalnych.

Zgodnie z wieloletnimi programami w okresie objętym kontrolą zaplanowana została sprzedaż łącznie 237 lokali mieszkalnych, w tym w: 2016 r. i 2017 r. – po 50 lokali, 2018 r. i 2019 r. – po 40, 2020 r. – 30, 2021 r. – 27 lokali. W programach tych nie wykazywano lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w danym roku w poszczególnych budynkach.

Ze sprzedaży lokali mieszkalnych planowano uzyskać przychody w wysokości łącznej 1226,9 tys. zł, w tym w: 2016 r. i 2017 r. – po 235,7 tys. zł, 2018 r. i 2019 r. – po 188,6 tys. zł, 2020 r. – 141,4 tys. zł i 2021 r. – 237 tys. zł.

(akta kontroli: str. 98-151)

Zgodnie z *Zasadami sprzedaży*, od ustalonej ceny lokalu mieszkalnego, stanowiącej jego wartość rynkową, określoną w operacie szacunkowym wykonanym przez rzeczoznawcę majątkowego, udziela się bonifikaty w wysokości 95% lub w wysokości 97%, gdy sprzedawane są jednocześnie wszystkie pozostałe lokale mieszkalne położone w granicach danej nieruchomości.

W powyższych zasadach, poza warunkami dotyczącymi sprzedaży lokali, nie wprowadzono innych warunków odnoszących się do udzielania bonifikat. Zasady dotyczące udzielania bonifikat nie zmieniały się w okresie objętym kontrolą.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia bonifikaty przy sprzedaży lokalu mieszkalnego jego najemcy.

(akta kontroli: str. 152-161, 259)

Według stanu na koniec roku kalendarzowego w mieszkaniowym zasobie gminy znajdowało się odpowiednio: 797 lokali mieszkalnych (2016 r.), 751 (2017 r.), 706 (2018 r.), 659 (2019 r.), 633 (2020 r.) i 597 (2021 r.).

Liczba wniosków o sprzedaż lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie gminy skierowanych przez ich najemców przedstawiała się następująco: 45 w 2016 r., 56 w 2017 r., 45 w 2018 r., 56 w 2019 r., 42 w 2020 r. i 56 w 2021 r.

(akta kontroli: str. 163, 557)

W latach objętych kontrolą na zlecenie Urzędu wykonano łącznie 280 operatów szacunkowych wyceny lokali mieszkalnych: 40 w 2016 r., 49 w 2017 r., 55 w 2018 r., 60 w 2019 r., 29 w 2020 r. i 47 w 2021 r.

(akta kontroli: str. 595)

W latach 2016-2021 Gmina sprzedała łącznie 256 lokali mieszkalnych: osiem lokali w trybie przetargowym²¹ oraz 248 lokali bezprzetargowo. Liczba sprzedanych w trybie bezprzetargowym lokali mieszkalnych wyniosła w: 2016 r. – 53 (w tym 52 z bonifikatą w wysokości 95% i jeden z bonifikatą 97% od ustalonej przez

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 172.

²¹ Trzy w 2016 r., po dwa w 2017 r. i 2018 r. i jeden w 2019 r.

rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej lokalu), 2017 r. – 44 (43 i jeden), 2018 r. – 43 (36 i siedem), 2019 r. – 46 (43 i trzy), 2020 r. – 26²² (25 i jeden) oraz 2021 r. – 36 (32 i cztery).

Różnice pomiędzy liczbą sprzedanych a planowanych do sprzedaży lokali wyniosły w latach 2016-2020 od 6% do 15%²³, natomiast w roku 2021 sprzedano o 44% więcej lokali niż zaplanowano w wieloletnim programie na lata 2021-2025. Prezydent wyjaśnił: (...) *liczba lokali mieszkalnych przewidzianych przez Gminę Skarżysko-Kamienna do sprzedaży w roku 2021 została zaplanowana na poziomie ilości zbywanych lokali w latach poprzednich. Natomiast faktyczne jej zwiększenie wynikało z większej ilości wniosków o wykup, złożonych w tym czasie przez ich najemców. Jak wynika z poczynionych obserwacji zwiększone zainteresowanie zakupem nieruchomości lokalowych i gruntowych w ostatnim okresie jest trendem ogólnokrajowym. Według obecnych założeń większa liczba sprzedanych lokali w roku 2021 nie powinna spowodować istotnej różnicy w poziomie ich sprzedaży ujętym w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Skarżysko-Kamienna na lata 2021-2025.*

Według operatów szacunkowych wartość ogółem ww. 248 lokali wyniosła 24 361 tys. zł, a łączne wpływy uzyskane przez Gminę ze sprzedaży tych lokali wyniosły 1175,31 tys. zł, w tym w: 2016 r. – 222,94 tys. zł, 2017 r. – 194,61 tys. zł, 2018 r. – 190,20 tys. zł, 2019 r. – 228,14 tys. zł, 2020 r. – 142,79 tys. zł oraz w 2021 r. – 196,63 tys. zł. Wykazane w sprawozdaniu Rb-27S wpływy z tytułu gospodarki gruntami i nieruchomościami w latach 2016-2021 wyniosły ogółem 57 124 tys. zł, w tym z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości – 18 192 tys. zł.

(akta kontroli: str. 98-151, 163, 175-201, 282)

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta nie podejmowała uchwały wyrażającej zgodę na rozłożenie na raty należności z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą. Stosownie do § 11 *Zasad sprzedaży*, ustaloną zgodnie z zasadami określonymi w § 9 cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego, stanowiącą kwotę równą jego wartości rynkowej, określoną w operacie szacunkowym wykonanym przez rzeczoznawcę majątkowego, po uwzględnieniu bonifikaty w wysokości wynikającej z uchwały, nabywca zobowiązany był wnieść jednorazowo.

(akta kontroli: str. 152-161)

W latach 2016-2021 Urząd sporządził i podał do publicznej wiadomości wykazy wszystkich 248 lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym z bonifikatą (dalej: wykazy). Wykazy stanowiły załącznik do zarządzeń Prezydenta i zawierały odpowiednio wszystkie elementy wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli: str. 162, 317-319)

Badanie dokumentacji 30 losowo wybranych spraw dotyczących bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) wykazało, że:

- najemcy lokali mieszkalnych każdorazowo powiadamiani byli pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie w ich nabyciu, zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W odniesieniu do pozostałych spraw nieobjętych próbą

²² W wieloletnim programie na 2016-2020 wskazano 25 sprzedanych lokali mieszkalnych.

²³ W roku 2016 oraz w latach 2018 i 2019 sprzedano odpowiednio o 6%, 7% i 15% więcej, w latach 2017 i 2020 odpowiednio o 12% i 13% mniej lokali niż zaplanowano.

Naczelnik Wydziału GN, [...] ²⁴, oświadczył, że wszyscy najemcy lokali byli powiadamiani pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokali;

- wszystkie wnioski o nabycie lokalu zostały złożone przez najemców posiadających umowy najmu na czas nieokreślony od co najmniej sześciu miesięcy (tj. zgodnie z § 8 *Zasad sprzedaży*). Dokonano tego w terminie krótszym niż 21 dni, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz przysługującym najemcy pierwszeństwie w jej nabyciu;
- we wszystkich przypadkach sporządzono protokoły (tzw. „uzgodnienia”) w sprawie sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy tego lokalu, spisane pomiędzy sprzedającym, tj. Gminą reprezentowaną przez Prezydenta Miasta (lub jego zastępcę), a najemcą lokalu;
- wysokość udzielonej bonifikaty była zgodna z określoną w uchwale w sprawie sprzedaży; w trzech przypadkach z 30 udzielono bonifikaty w wysokości 97%, a w pozostałych – 95%;
- nie dokonywano zbycia nieruchomości w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego dotyczącego prawidłowości nabycia nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- wszystkie operaty szacunkowe wyceny nieruchomości lokalowych (określające również wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu) zostały sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, zgodnie z art. 150 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyceny wykonywane były na podstawie umów zawartych pomiędzy rzeczoznawcą a Gminą, a jej koszty ponosiła Gmina;
- cena sprzedaży lokalu obliczana była jako wartość lokalu ustalona w operacie szacunkowym z uwzględnieniem bonifikaty, pomniejszona o wysokość kaucji mieszkaniowej i powiększona o wysokość nakładów poniesionych przez Gminę, np. na wymianę stolarki okiennej; nie było przypadku pomniejszenia oszacowanej przez rzeczoznawcę wartości nieruchomości o poniesione przez najemców nakłady;
- wszystkie operaty szacunkowe były wykorzystywane do celu, dla którego zostały sporządzone, przez okres 12 miesięcy od daty ich sporządzenia;
- zlecenie wykonania operatów było poprzedzone uzyskaniem od Starosty Skarżyskiego zaświadczenia o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, przy czym w sześciu przypadkach ²⁵ zaistniała konieczność ponownego uzyskania zaświadczenia, co nastąpiło po zleceniu wykonania operatu szacunkowego.

Naczelnik Wydziału GN wyjaśnił: *W związku ze zmianą art.2 i wprowadzeniem ust 1a i 1b w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz.1048), Sąd Rejonowy Wydział Ksiąg Wieczystych w Skarżysku-Kamiennej poddał w wątpliwość rok wybudowania budynków, w których Gmina prowadziła sprzedaż lokali mieszkalnych. Zaistniała konieczność występowania do Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej o wydanie nowych zaświadczeń o samodzielności lokali. Dlatego też rzeczoznawca otrzymując zlecenie na wykonanie wyceny lokalu mieszkalnego, wykonywał dokumentację, które były podstawą do wydania zaświadczeń. (...) W latach*

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych 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 osoby fizycznej.

²⁵ Sprawa prowadzona pod numerem 4063 z 2018 r., 4088, 4093, 4095, 4102 i 4113 z 2019 r.

2020-2021 na podstawie oświadczeń Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej określających rok wybudowania budynków, w których Gmina prowadziła sprzedaż lokali mieszkalnych, Sąd Rejonowy Wydział Ksiąg Wieczystych przyjmował wskazany w ten sposób rok ich budowy. W związku z tym w latach 2020-2021 dla lokali komunalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym podstawą sprzedaży dla najemcy ponownie stały się zaświadczenia wydane przez Starostę Skarżyskiego w latach wcześniejszych (co znajduje odzwierciedlenie w aktach notarialnych);

Zdaniem NIK wyjaśnienia Naczelnika Wydziału GN w powyższym zakresie zasługują na uwzględnienie, ponieważ zaświadczenia wydane w latach 2002-2009 potwierdzały samodzielność lokali, a w kolejnych latach lokale te nadal spełniały wymogi samodzielnego lokalu zawarte w ustawie o własności lokali.

- w aktach wszystkich spraw nie było dokumentów wskazujących na przeprowadzenie weryfikacji operatów szacunkowych w zakresie ich formy i treści ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²⁶;

Inspektor wyjaśniła, że nie dokonywano weryfikacji operatów w powyższym zakresie. Operaty sprawdzane są pod względem rachunkowym oraz poprawności zawartych w nim danych. Dodała również, że nie posiada uprawnień do weryfikacji operatów szacunkowych.

- wszystkie operacje gospodarcze związane ze sprzedażą wybranych do próby lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w księgach rachunkowych.

(akta kontroli: str. 164-174, 202-214, 259-270, 272, 274-280, 317-319, 523-556)

W badanych latach wystąpiły dwa uzasadnione przypadki negatywnego rozpatrzenia przez Urząd wniosków w sprawie nabycia lokalu mieszkalnego. Wnioski te dotyczyły nabycia lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach przy ul. Robotniczej 9 oraz Robotniczej 10, które zgodnie z *Zasadami sprzedaży*, wyłączone zostały ze sprzedaży.

(akta kontroli: str. 259-270)

W latach objętych kontrolą wystąpił jeden przypadek zgłoszenia uwag przez najemcę do wartości lokalu oszacowanej w operacie szacunkowym. Inspektor wyjaśniła, że w 2018 r. najemca jednego z lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Legionów 27 wystąpił z wnioskiem o jego wykup. Została dokonana wycena na kwotę 51 750 zł. Najemca zwrócił się do urzędu o ponowną wycenę podnosząc, że lokal, który otrzymał był w złym stanie technicznym. Do pisma dołączył operat szacunkowy, w którym lokal został wyceniony na kwotę 39 000 zł. Po analizie wniosku i operatów szacunkowych podjęto decyzję o wykonaniu ponownego operatu szacunkowego. Zgodnie z kolejną wyceną, wartość lokalu określono na kwotę 45 385 zł. Najemca nie wniósł uwag do wykonanego operatu szacunkowego i nabył przedmiotowy lokal mieszkalny.

(akta kontroli: str. 272)

W latach objętych kontrolą złożono tylko jedną skargę związaną ze sprzedażą lokali mieszkalnych. Skarga dotyczyła wysokości i sposobu wyceny komunalnego lokalu mieszkalnego, dokonania wyceny z uwzględnieniem nakładów poniesionych przez najemcę w związku z prowadzonym remontem oraz trudności w uzyskiwaniu informacji od pracowników Urzędu. Skarga została uznana za bezzasadną, skarżącemu terminowo udzielono odpowiedzi na piśmie.

(akta kontroli: str. 283-303)

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

W latach 2016-2020 w Urzędzie nie przeprowadzono w sposób udokumentowany, co najmniej raz w danym roku, identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostki, a w 2021 r. tylko część (13 z 20) kierowników komórek organizacyjnych Urzędu wywiązała się z tego obowiązku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kierownicy wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu, w sposób udokumentowany, dokonali w 2022 r. identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostki. Naczelnik Wydziału GN zidentyfikował ryzyko związane ze sprzedażą w drodze bezprzetargowej na rzecz najemców. W celu jego ograniczenia zaplanował mechanizm kontrolny polegający m.in. na kontroli kolejnych etapów postępowania.

(akta kontroli str. 405-407)

Audytem wewnętrznym w latach 2016-2021 nie objęto zagadnień związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. W planach audytu wewnętrznego na lata 2016-2021 wyodrębniono podobszary *Gminny zasób lokali mieszkalnych – zasady gospodarowania oraz Zbywanie i nabywanie nieruchomości do gminnego zasobu nieruchomości*, dla których szacunkowe ryzyko określono na poziomie średnim. Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie była również przedmiotem kontroli wewnętrznych²⁷.

(akta kontroli str. 403, 404)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu w latach 2016-2020, w sposób udokumentowany, co najmniej raz w danym roku, identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostki oraz niewywiązaniu się z tego obowiązku w 2021 r. przez siedmiu z 20 kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, w tym Wydziału GN.

(akta kontroli str. 405-407)

Stosownie do 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 ryzykiem²⁸, identyfikację ryzyka, w odniesieniu do celów i zadań, należy przeprowadzać okresowo, przynajmniej raz w roku w sposób udokumentowany.

Zgodnie z § 5 pkt 7 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 214/2013 Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 18 września 2013 r. w sprawie: zapewnienia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Gminie Skarżysko-Kamienna, w terminie do 15 lutego każdego roku kierownicy komórek organizacyjnych dokonują identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań określonych w Planie działalności Urzędu na dany rok. Identyfikacja ryzyka podlega dokumentowaniu w Rejestrze ryzyka.

Zgodnie z § 7 pkt 3 załącznika nr 3 do ww. zarządzenia, naczelnicy wydziałów odpowiedzialni są za utworzenie listy zadań i celów w zarządzanej komórce organizacyjnej oraz jej udokumentowanie zgodnie z określonym wzorem, a także za dokumentowanie procesu identyfikacji i oceny ryzyka w wydziale oraz przeprowadzenie analizy zidentyfikowanego ryzyka w określony sposób.

(akta kontroli str. 320-368)

²⁷ Stanowisko ds. kontroli wewnętrznej zostało wprowadzone do struktury organizacyjnej z dniem 8 lutego 2021 r., na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu, wprowadzonego zarządzeniem Nr 33/2021 Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 8 lutego 2021 r.

²⁸ Dz. Urz. Min. Fin. poz. 56.

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że odpowiedzialnym za koordynację systemu kontroli zarządczej jest Sekretarz Miasta. W latach 2016-2019 (do 10 grudnia) Sekretarz Miasta [...] ²⁹, nie sprawowała nadzoru nad wywiązywaniem się poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu z obowiązku identyfikacji, oceny i analizy ryzyka. Od 15 stycznia 2020 r. nowym Sekretarzem Miasta został [...] ³⁰, który po zapoznaniu się z organizacją pracy Urzędu i ustaleniu braku dokumentowania identyfikacji ryzyka zorganizował 22 stycznia 2021 r. spotkanie, na którym zobowiązał kierowników referatów i naczelników wydziałów Urzędu do realizacji zadań wynikających z zarządzenia w sprawie zapewnienia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Gminie Skarżysko-Kamienna.

(akta kontroli str. 253)

Naczelnik Wydziału GN wyjaśnił: *pierwsze spotkanie kadry kierowniczej dotyczące wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta w Skarżysku-Kamiennej miało miejsce dopiero w dniu 28 stycznia 2021 r., a następne przybliżające wdrażane procedury, na przestrzeni kolejnych tygodni. (...) brak identyfikacji ryzyk w roku ubiegłym w kierowanym przeze mnie Wydziale wynikał z jednej strony ze złożoności wprowadzanych procedur (a co za tym idzie koniecznością poświęcenia większej ilości czasu na ich opracowanie), z drugiej zaś był spowodowany kumulacją dużej ilości spraw prowadzonych w tym okresie w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami. Prowadzenie paru tysięcy spraw z zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, wiązało się z koniecznością przesunięcia niektórych pracowników do wykonywania obowiązków z tym związanych, co w efekcie skutkowało koniecznością przejęcia niektórych zadań przez Naczelnika Wydziału. (...) brak pisemnej identyfikacji ryzyka, nie oznacza braku kontroli zarządczej nad obszarami, w odniesieniu do których takich ryzyk nie zdefiniowano. (...) w roku bieżącym powstałe uchybienie braku identyfikacji ryzyk związanych z zakresem działania Wydziału GN, zostało skorygowane.*

(akta kontroli str. 409)

Wyniki analizy i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej, zawarte w *Sprawozdaniu z samooceny kontroli zarządczej prowadzonej w Urzędzie w 2021 r.*, wskazują, że *zasadnym wydaje się dalsza praca nad procesem zarządzania ryzykiem w Urzędzie zmierzająca do poprawy funkcjonowania takich obszarów Urzędu jak: określenie celów i monitorowanie realizacji zadań oraz identyfikacja ryzyka.*

(akta kontroli str. 401)

OCENA CZĄSTKOWA

Zbywanie lokali mieszkalnych przez Gminę na rzecz najemców odbywało się zgodnie z *Zasadami sprzedaży* oraz ustawą o gospodarce nieruchomościami. W Urzędzie prawidłowo i rzetelnie ustalano cenę sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Wycena nieruchomości była zlecana dla lokali o potwierdzonym statusie samodzielnego lokalu mieszkalnego, a najemcy pisemnie informowani o przeznaczeniu lokali do sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu. Kwoty zmian wartości wynikające ze sprzedaży lokali z bonifikatą były uwzględniane w księgach rachunkowych. W Urzędzie opracowano wieloletnie programy określające wielkość planowanej sprzedaży lokali. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość dotyczyła niewywiązywania się w okresie objętym kontrolą z obowiązku przeprowadzania okresowo, w sposób udokumentowany,

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych 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 osoby fizycznej.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych 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 osoby fizycznej.

identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań w jednostce, przy czym w 2021 r. – w części.

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą należy do zadań Wydziału GN. Realizacja tego zadania w latach 2016-2021 została powierzona Inspektorowi. Zadanie to nie zostało jednak w tym okresie przypisane w zakresie czynności tego pracownika, mimo iż w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym kontroli z 2014 r. w zakresie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, NIK zwróciła uwagę na potrzebę wskazania zarówno w regulaminie organizacyjnym Urzędu komórki organizacyjnej, właściwej do prowadzenia monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, jak i przypisania związanych z tym zadań pracownikowi (pracownikom) Urzędu w zakresie czynności. Dopiero w trakcie kontroli, tj. 22 lutego 2022 r., pracownik otrzymał zakres czynności, w którym ujęto zadanie polegające na monitorowaniu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz, w przypadku wystąpienia sytuacji zobowiązującej Gminę do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, podejmowaniu działań zmierzających do jej zwrotu, a w uzasadnionych przypadkach kierowaniu sprawy do Biura Obsługi Prawnej. Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że niezrealizowanie zalecenia NIK było wynikiem przeoczenia.

(akta kontroli str. 90-97, 253, 304-316)

Sprzedaż lokali mieszkalnych, również z bonifikatą, była odnotowywana w wykazach, prowadzonych odrębnie dla każdego roku, przez Inspektora. Wykazy zawierały następujące dane: numer teczki, adres lokalu, imię i nazwisko kupującego, informacje dotyczące lokalu i budynku (np. rok budowy, liczbę pomieszczeń), cenę lokalu, cenę lokalu po bonifikacie wraz z pozostałymi opłatami i pomniejszeniu o kaucję mieszkaniową, wysokość opłat za użytkowanie wieczyste, numer i datę wydania zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych, datę zawarcia umowy sprzedaży i numer aktu notarialnego. Wykazy sprzedanych lokali mieszkalnych służyły wyłącznie do ewidencjonowania pierwotnej sprzedaży. Z wyjaśnień Inspektora wynika, że były one uzupełniane na bieżąco.

(akta kontroli str. 843)

Wtórny obrót lokalami mieszkalnymi, które zostały nabyte przez najemców z bonifikatą w latach 2012-2016, został odnotowany w odrębnych wykazach, uwzględniających dane z wykazów dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych oraz dane dotyczące dokumentów, na podstawie których nastąpił wtórny obrót nieruchomości. W wykazach tych nie uaktualniono danych w zakresie właściciela nieruchomości, jedynie w przypadku darowizn podano imię i nazwisko oraz stopień pokrewieństwa obdarowanego. Wykazy dotyczące wtórnego obrotu lokalami nie uwzględniały wszystkich przypadków zbycia lokalu mieszkalnego np. w wykazie uwzględniającym lokale sprzedane z bonifikatą w 2016 r. uwzględniono tylko jeden taki przypadek, podczas gdy zmiana właściciela lokalu – jak ustalono w oparciu o zapisy w elektronicznych księgach wieczystych – na podstawie: umowy darowizny, umowy sprzedaży, umowy o dożywocie, aktu poświadczenia dziedziczenia oraz postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku nastąpiła w 16 przypadkach, w tym w pięciu w 2016 r. Uaktualnienia powyższych wykazów dokonano w trakcie kontroli NIK, przy czym nie w pełnym zakresie.

Wykazy dotyczące wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, które zostały nabyte przez najemców z bonifikatą w latach 2019-2021 nie zostały sporządzone, natomiast wykazy dotyczące wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą w latach 2017-2018 sporządzono w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 412-493)

Inspektor wyjaśniła, że wykazy dotyczące wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą do 2019 r. były średnio uzupełniane raz na pół roku, w miarę wpływu materiałów służących do zmiany. W latach 2019-2021 monitorowanie sprzedaży odbywało się z mniejszą częstotliwością spowodowaną zwiększeniem obowiązków w związku z ukazaniem się ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów³¹ (wydawanie zaświadczeń). Zmiany z wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi nie zostały naniesione do wykazów za ten okres, natomiast prowadzę rejestry w formie papierowej, gdzie nanoszę zmiany, te które do mnie docierały. (Należy dodać, że w rejestrze odnotowywano jedynie zmianę właściciela. Z rejestru nie wynika, co było podstawą tej zmiany). Intensywność pracy związanej z wydawaniem zaświadczeń w sprawie przekształcenia ograniczyła moje możliwości co do czasu, który mogłam poświęcić na monitorowanie obrotu wtórnego. Obecnie będzie można to nadrobić.

(akta kontroli str. 568, 569, 573-576)

W umowach sprzedaży lokalu mieszkalnego nie formułowano wymogu w zakresie obowiązku informowania Gminy o jego dalszym zbyciu lub zmianie celu jego wykorzystywania (np. w związku z rozpoczęciem prowadzenie w lokalu działalności gospodarczej). W umowach znajdowało się pouczenie, że zgodnie z art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w razie zbycia lokalu mieszkalnego lub wykorzystania jego na cel inne niż mieszkalne przed upływem pięciu lat od chwili jego nabycia od Gminy, gmina ta wystąpi do osoby korzystającej z bonifikaty przy zakupie lokalu o zwrot kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzowaniu, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie.

(akta kontroli str. 317-319)

W Urzędzie nie opracowano pisemnej procedury w zakresie monitorowania obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że mimo braku wewnętrznej procedury postępowania, obrót wtórny lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą był w Urzędzie monitorowany. Proces ten odbywa się poprzez pozyskiwanie (przez Referat ds. Obrotu Nieruchomościami Wydziału GN) aktów notarialnych dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych przez osoby fizyczne z Wydziału Finansowego (osoby te składają kserokopie aktu notarialnego do deklaracji podatkowej). Akty notarialne pozyskiwane są również z kancelarii notarialnych działających na terenie Skarżyska-Kamiennej, jak również na terenie całej Polski. Ponadto informacje pozyskiwane są również drogą elektroniczną ze Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej w formie „zawiadomień o zmianie”, za pośrednictwem Wydziału Finansowego, a także z elektronicznych ksiąg wieczystych. Ponadto Wydział GN posiada dostęp do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Skarżyskiego, która umożliwia monitorowanie sprzedaży lokali mieszkalnych w obrocie wtórnym.

(akta kontroli str. 254)

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, ze zm.

Inspektor dodała, że „zawiadomienia o zmianie” były przekazywane przez Wydział Finansowy raz na pół roku oraz że do 2019 r. Wydział Finansowy przekazywał kserokopie uzyskanych aktów notarialnych, jednak trudno określić z jaką częstotliwością.

(akta kontroli str. 568)

Kierownik Referatu Podatków i Opłat, [...] ³² wyjaśniła, że dokumenty dotyczące m.in. wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi (np. wypisy z aktów notarialnych, informacje przekazane przez sądy lub starostwa), które wpłynęły do komórki Urzędu ds. podatkowych były udostępniane pracownikom Referatu Obrotu Nieruchomościami na podstawie uzgodnień ustnych pomiędzy wydziałami/kierownikami/naczelnikami. Trudno określić z jaką częstotliwością ww. dokumenty były przekazywane, gdyż fakt ich przekazania nie był odnotowywany, a procedura przekazywania tych dokumentów nie była sformalizowana. W latach 2020-2021 (do 25 sierpnia) na dziennik Referatu Obrotu Nieruchomościami składane były w formie papierowej zmiany otrzymane od Starosty Skarżyskiego dotyczące ewidencji gruntów i budynków na terenie Gminy, w tym wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi, a od 25 sierpnia 2021 r. wszystkie zmiany otrzymane od Starosty Skarżyskiego przekazywane są w systemie elektronicznym kierownikowi Referatu Obrotu Nieruchomościami.

Kierownik Referatu Podatków i Opłat wyjaśniła również, że Referat nie posiada wszystkich wypisów aktów notarialnych dotyczących wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi, ponieważ osoba zgłaszająca nieruchomość do opodatkowania nie jest zobowiązana do dołączenia do *Informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych* IN-1 (w przypadku osób fizycznych) lub *Deklaracji na podatek od nieruchomości* DN-1 (w przypadku osób prawnych) wypisów z aktów notarialnych oraz informacji przekazanych przez sądy lub starostwa.

(akta kontroli str. 411)

Z danych uzyskanych od Inspektora wynika, że 103 lokale mieszkalne pierwotnie sprzedane z bonifikatą w latach 2012-2021 zostały w tych latach zbyte w obrocie wtórnym, w tym: w 72 przypadkach zbyto lokal na rzecz osób bliskich, w sześciu dokonano zamiany na inny lokal mieszkalny, w 10 sprzedano lokal, a środki uzyskane z jego sprzedaży wykorzystano w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe. W Urzędzie zidentyfikowano dwa przypadki, w których zaistniały przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, po jej waloryzacji ³³, o czym szerzej w obszarze trzecim.

(akta kontroli str. 507, 512, 557, 599-627, 830-836)

W wyniku weryfikacji zapisów w elektronicznych księgach wieczystych ³⁴ dotyczących 480 lokali sprzedanych z bonifikatą w latach 2012-2021 oraz znajdujących w Urzędzie aktów notarialnych lub wypisów z ewidencji gruntów i budynków stwierdzono, że zmiana właściciela lokalu mieszkalnego nastąpiła w 130 przypadkach:

- W 122 przypadkach (w 94%) nie zaistniały przesłanki do żądania zwrotu bonifikaty. Wśród tych przypadków wystąpiło: 70 przypadków zbycia lokalu na rzecz osoby bliskiej w drodze umowy darowizny, cztery – zamiany lokalu

³² Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych 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 osoby fizycznej.

³³ Dotyczy lokali uwidocznionych w księgach wieczystych o numerach KI1R/00034206/3 i KI1R/00034724/0.

³⁴ Dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości pod adresem https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do

mieszkalnego na inny lokal mieszkalny będący przedmiotem prawa własności lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz siedem – sprzedaży lokalu mieszkalnego i wykorzystania wszystkich środków uzyskanych z jego sprzedaży w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem prawa własności lub przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe będącej przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego;

- W jednym przypadku lokal mieszkalny³⁵ został sprzedany za kwotę 178 000 zł, na podstawie umowy sprzedaży (AN 2022/21 z 21 czerwca 2021 r.). Przed sprzedażą tego lokalu, osoba nabyła w drodze umowy sprzedaży (AN 5353/2019 z 20 grudnia 2019 r.) działkę budowlaną za kwotę 75 000 zł. Od dnia zbycia lokalu mieszkalnego do 9 marca 2022 r. (tj. dnia zakończenia kontroli), sprzedający nie wykorzystał środków uzyskanych z jego sprzedaży na nabycie lokalu lub nieruchomości, o których mowa w art. 68 ust. 2a pkt 5 lit. a i b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy dodać, że od 21 czerwca 2021 r. nie upłynęło 12 miesięcy, w ciągu których sprzedający mógłby nabyć inny lokal mieszkalny lub nieruchomość na cele mieszkaniowe.

NIK wskazuje na potrzebę monitorowania tego przypadku i podjęcia działań w zakresie zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeśli wystąpią przesłanki, o których mowa w art. 68 ust. 2a i 2d ww. ustawy;

- W siedmiu przypadkach, w tym w dwóch ujawnionych również przez Urząd (opisanych szerzej w obszarze 3), w których nabywca lokalu mieszkalnego zbył go przed upływem pięciu lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia, i nie udokumentował, że wszystkie środki uzyskane w przypadkach, o których mowa w art. 68 ust. 2a pkt 4 lub 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostały wykorzystane na nabycie albo zamianę nieruchomości albo lokalu mieszkalnego, zaistniały przesłanki powstania obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji lub kwoty odpowiadającej części bonifikaty niewykorzystanej na nabycie lub zamianę, po jej waloryzacji. I tak:
 - w jednym przypadku, na podstawie umowy zamiany AN 3218/2018 z 22 maja 2018 r., dokonano zamiany lokalu mieszkalnego³⁶ o wartości 63 000 zł na inny lokal mieszkalny będący przedmiotem prawa własności o wartości 62 000 zł.

Inspektor wyjaśniła, że *różnica w cenie w wysokości 1.000,00 zł będzie podlegała weryfikacji. Gmina ma możliwość dochodzenia roszczeń przez okres sześciu lat od momentu zaistnienia zdarzenia;*

- cztery lokale mieszkalne³⁷ zostały sprzedane, przy czym środki uzyskane z ich sprzedaży nie zostały wykorzystane w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem prawa własności lub przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe będącej przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego. Według wyliczeń Inspektora, kwoty podlegające zwrotowi, na dzień udzielenia wyjaśnień (tj. 3 marca 2022 r.), wynoszą: 91 549,60 zł w przypadku lokalu, który został zbyty w drodze umowy sprzedaży AN 8932/2018 z 19 grudnia 2018 r. i 83 030 zł w przypadku lokalu sprzedanego na podstawie umowy sprzedaży AN 3536/2020

³⁵ Uwidoczniony w księdze wieczystej nr K11R/00037525/6.

³⁶ Ujawnionego w księdze wieczystej nr K11R/00037384/5.

³⁷ Ujawnione w księgach wieczystych o numerach K11R/00034206/3, K11R/00034724/0, K11R/00037655/6 i K11R/00038875/1.

z 29 czerwca 2020 r. W dwóch przypadkach, w związku z tym, że od momentu zbycia lokali, które nastąpiło 28 października 2013 r. (AN 3719/2013) i 26 sierpnia 2014 r. (AN 4090/2014), upłynął okres dłuższy niż sześć lat, roszczenia zwrotu udzielonych bonifikat, zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁸, uległy przedawnieniu;

- dwa lokale³⁹ zostały sprzedane, przy czym nie wszystkie uzyskane środki zostały w ciągu 12 miesięcy wykorzystane na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości, o których mowa w art. 68 ust. 2a pkt 5 lit. a i b ustawy o gospodarce nieruchomościami (jeden lokal mieszkalny, na podstawie umowy sprzedaży AN 410/2020 z 13 stycznia 2020 r., został sprzedany za kwotę 145 000 zł, z której 50 000 zł przeznaczono na zakup nieruchomości (udział do 1/2 części)⁴⁰, drugi lokal, na podstawie umowy sprzedaży AN 118/2021 z 13 stycznia 2021 r., został sprzedany za kwotę 305 000 zł, z której 60 500 zł przeznaczono na zakup działek budowlanych⁴¹ i 103 323 zł na zakup lokalu mieszkalnego⁴². Według wyliczeń Inspektora, kwoty podlegające zwrotowi, na dzień udzielenia wyjaśnień (tj. 3 marca 2022 r.), wynoszą odpowiednio 34 014,03 zł i 78 160,67 zł.

Odnosnie czterech ww. lokali zbytych w drodze sprzedaży w obrocie wtórnym w latach 2018, 2020 i 2021, Inspektor wyjaśniła, że *przydzielenie nowych obowiązków uniemożliwiło mi monitorowanie sprzedaży przez ostatnie trzy lata. (...) Gmina ma możliwość dochodzenia roszczeń przez okres sześciu lat od momentu zaistnienia zdarzenia.* Dodała również, że brak aktów notarialnych miał wpływ na podjęcie działań sprawdzających zaistnienie (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu bonifikaty.

(akta kontroli str. 494-556, 558-559, 597-718)

Ustalenia kontroli oraz niżej wymienione nieprawidłowości wskazują na występowanie ryzyka związanego z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zidentyfikowano ww. ryzyka i nie wprowadzono mechanizmów kontrolnych przeciwdziałających temu ryzyku.

(akta kontroli str. 405-407)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym i nieskutecznym monitorowaniu w Urzędzie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, które nie zapewniło ujawnienia wszystkich przypadków zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu kwoty, po jej waloryzacji, równej udzielonej bonifikacie lub kwoty odpowiadającej części bonifikaty niewykorzystanej na nabycie lub zamianę lokalu mieszkalnego. Kontrola NIK ujawniła m.in. pięć przypadków, w których zaistniały przesłanki wskazane w art. 68 ust. 2 i 2d ustawy o gospodarce nieruchomościami i w których Gmina, na podstawie art. 118 ustawy Kodeks cywilny, w terminie sześciu lat od zaistnienia zdarzenia, może dochodzić roszczeń o zwrot kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji lub kwoty odpowiadającej części bonifikaty niewykorzystanej na nabycie lub zamianę, po jej waloryzacji.

Wpływ na monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą – jak wynika z wyjaśnień Inspektora i Naczelnika Wydziału GN – miała m.in. częstotliwość wykonywania tych zadań przez Inspektora, uzależniona od

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

³⁹ Uwidocznione w księgach wieczystych o numerach KI1R/00037363/2 i KI1R/00038886/1.

⁴⁰ Zakupu dokonano na podstawie umowy sprzedaży AN 2094/2020 z 22 czerwca 2020 r.

⁴¹ Zakupu dokonano na podstawie umowy sprzedaży warunkowej AN 2051/2021 z 8 kwietnia 2021 r. i umowy przeniesienia własności AN 2800/2021 z 10 maja 2021 r.

⁴² Zakupu dokonano na podstawie umowy sprzedaży AN 7041/2021 z 5 listopada 2021 r.

realizacji innych zadań (pracownik ma szeroki zakres obowiązków) oraz brak aktów notarialnych.

(akta kontroli str. 494-559, 568, 569, 597-718)

NIK wskazuje na potrzebę opracowania procedur określających sposób i częstotliwość monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz udział innych komórek organizacyjnych w tym zadaniu, co przyczyniłoby się do ujawniania wszystkich przypadków zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu kwoty, po waloryzacji, równej udzielonej bonifikacie lub odpowiadającej części bonifikaty niewykorzystanej na nabycie lub zamianę lokalu mieszkalnego.

Nieprawidłowa realizacja zadań dotyczących monitorowania wtórnym obrotem lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, świadczy o niewystarczającym nadzorze ze strony Naczelnika Wydziału GN nad wykonywaniem tych zadań. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, naczelnicy wydziałów są odpowiedzialni za należyłą organizację pracy wydziałów oraz za prawidłowe i sprawne wykonywanie zadań, a także za bezpośredni nadzór nad zgodnym z prawem, rzetelnym i sprawnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników.

Stosownie do standardu nr 11 (część II, grupa C *Mechanizmy kontroli*) załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴³, w celu efektywnej i skutecznej realizacji zadań należy prowadzić nadzór nad ich wykonywaniem.

Naczelnik Wydziału GN, [...] ⁴⁴ wyjaśnił: *Pracownik Wydziału GN zajmujący się tym zakresem spraw ma obowiązek na bieżąco śledzić wpływające do niego dokumenty potwierdzające zmiany właścicieli lokali sprzedanych przez gminę. W tym celu analizuje akty notarialne dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych, zmiany w ewidencji gruntów itp. W razie powzięcia wątpliwości, czy w sprawie może dojść do zasadnego żądania zwrotu bonifikaty, ma obowiązek podjąć działania wyjaśniające, uzyskać opinię radcy prawnego Urzędu, a w przypadku, gdy wynika z niej zasadność roszczenia, skierować wniosek o windykację do Wydziału Finansowego. Nadzór nad prawidłowym wykonywaniem tych obowiązków jest przeze mnie sprawowany wrywkowo od września 2015 r. (od kiedy zostałem Naczelnikiem Wydziału GN), w szczególności na podstawie przedkładanych do dekretacji, podpisu lub parafowania dokumentów, a także sygnalizowanych przez pracownika spraw trudnych, wątpliwych, wymagających wypracowania stanowiska. W odniesieniu do spraw związanych z żądaniem zwrotu bonifikaty (dot. dwóch spraw, w których nie podejmowano dalszych działań zmierzających do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikaty, po waloryzacji) pracownik nie sygnalizował żadnych problemów (w tym dotyczących doręczeń). Dlatego też uznałem, że są one dalej procedowane, zgodnie z wypracowanymi dotychczas zasadami, bądź zostały zakończone na etapie Wydziału (zwrot udzielonej bonifikaty przez nabywcę lokalu lub brak podstaw do żądania jej zwrotu). (...) w latach 2019-2021 nadzór w zakresie realizowanych zadań był adekwatny do posiadanych możliwości, zasobów kadrowych i czasu. Wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wiązało się z koniecznością prowadzenia dodatkowo paru tysięcy spraw z tego zakresu. Tak olbrzymia ilość spraw (bez zwiększania składu osobowego Wydziału oraz przy uwzględnieniu okresu pandemii) spowodowała konieczność*

⁴³ Dz. Urz. Min. Fin. poz. 84.

⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych 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 osoby fizycznej.

przeorganizowania pracy w Wydziale. (...) poczynając od 2017 roku wielokrotnie sygnalizowałem bezpośrednio przełożonemu potrzebę zmiany struktury organizacyjnej i konieczność wzmocnienia kadrowego Wydziału. Zmiany organizacyjne (utworzenie dwóch referatów) nastąpiły w 2020 r., natomiast dodatkowe dwa etaty przydzielono dopiero pod koniec 2021 r.

(akta kontroli str. 560-566)

OCENA CZĄSTKOWA

Monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą był prowadzony w Urzędzie nierzetelnie i nieskutecznie, a nadzór nad realizacją tego zadania sprawowany był w sposób niewystarczający. W następstwie tego nie ujawniono wszystkich przypadków zaistnienia (bądź nie) przesłanek do żądania zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji lub kwoty odpowiadającej części bonifikaty niewykorzystanej na nabycie lub zamianę, po jej waloryzacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Urząd w latach 2012-2015 ujawnił dwa przypadki uzasadniające żądanie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty, w związku ze sprzedażą lokalu mieszkalnego przed upływem 5 lat, licząc od dnia jego nabycia od gminy.

- Jeden z tych lokali⁴⁵ o wartości 90 912 zł, po ustanowieniu bonifikaty 95% ceny za lokal, najemcy nabyli 16 września 2013 r. za kwotę 4545,60 zł, a następnie 28 października 2013 r. sprzedali za kwotę 65 000 zł. W dniu 6 lipca 2015 r. zobowiązano sprzedających do zwrotu kwoty 89 579,23 zł, stanowiącej kwotę równej udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji. W związku z niedokonaniem zwrotu ww. kwoty, 30 września 2015 r. i 28 października 2015 r. wysłano ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty (korespondencji nie odebrano). Innych działań zmierzających do zwrotu bonifikaty nie podejmowano.
- Drugi lokal⁴⁶ o wartości 104 037 zł, po ustanowieniu bonifikaty 95% ceny za lokal, najemca nabył 8 lipca 2014 r. za kwotę 5484,65 zł⁴⁷, a następnie 26 sierpnia 2014 r. sprzedał za kwotę 40 000 zł. Urząd, 5 lipca i 1 sierpnia 2016 r. wysłał do sprzedającego pismo z prośbą o dostarczenie w terminie 14 dni od daty jego otrzymania poświadczonych notarialnie kopii umowy nabycia lokalu mieszkalnego lub nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkalne. W związku z niepodjęciem przez ww. osobę korespondencji, pracownik Wydziału GN sporządził we wrześniu 2016 r. notatkę służbową, w której napisał m.in. *po rozmowie z radcą prawnym (...) doręczenie korespondencji jest bezskuteczne. Zaniechano dalszego wysyłania korespondencji.* Innych działań prowadzących do zwrotu bonifikaty nie podejmowano.

Inspektor wyjaśniła, że z informacji uzyskanych przez wydział właściciel wyjechał poza granice państwa polskiego. Kwota podlegająca zwrotowi to 58 836,56 zł.

(akta kontroli str. 507, 512, 557, 597-627, 830-836)

W latach 2016-2021 w Urzędzie nie ujawniono przypadków uzasadniających żądanie zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji lub kwoty odpowiadającej części bonifikaty niewykorzystanej na nabycie lub zamianę, po jej

⁴⁵ Ujawniony w księdze wieczystej nr K11R/00034206/3.

⁴⁶ Uwidoczniony w księdze wieczystej nr K11R/00034724/0.

⁴⁷ Cena za lokal po zastosowaniu bonifikaty w wysokości 5201,85 zł została podwyższona o koszty wymiany stolarki okiennej dokonanej przez Gminę w lokalu najemcy wynoszące 282,80 zł.

waloryzacji. Nie wystąpiły również przypadki odstąpienia od żądania zwrotu tych kwot.

(akta kontroli str. 557, 580)

Stan należności głównych z tytułu zwrotu udzielonych bonifikat, powstałych z żądań przed 2016 r., na koniec danego roku objętego kontrolą wyniósł odpowiednio: 265,1 tys. zł, 341,8 tys. zł, 340,9 tys. zł, 340,0 tys. zł, 339,8 tys. zł i 339,8 tys. zł. Wysokość wyegzekwowanej należności głównej w latach 2016-2020 wyniosła odpowiednio: 3,7 tys. zł, 3,8 tys. zł, 4,6 tys. zł, 0,4 tys. zł i 0,2 tys. zł⁴⁸. W 2021 r. nie wyegzekwowano żadnej kwota na poczet należności głównej. Na 31 grudnia 2021 r. z należności głównej przypisanej na podstawie wyroków sądowych zasądzających na rzecz Gminy zapłatę roszczenia z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty⁴⁹ lub nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym⁵⁰ wynoszącej 356,7 tys. zł pozostało do spłaty 339,8 tys. zł, tj. 95,3%.

(akta kontroli str. 580-595)

Powyższych należności dochodzących w ramach postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec sześciu dłużników. Trzech dłużników zmarło, z tego dwóch w 2018 r. i jeden w 2020 r. Prowadzone wobec nich postępowania egzekucyjne zostały w całości z urzędu umorzone⁵¹. W jednym przypadku z trzech wyżej wymienionych, Wydział Finansowy odpowiedzialny za windykację należności wystąpił do Zespołu Obsługi Prawnej (20 grudnia 2021 r.) z prośbą o wszczęcie postępowania spadkowego. Złożenie wniosku w tej sprawie do sądu, jak podał Koordynator Zespołu Obsługi Prawnej planowane jest na marzec 2022 r. W pozostałych dwóch przypadkach złożono do Sądu Rejonowego w Skarżysku-Kamiennej wnioski o wszczęcie postępowania spadkowego. W jednym z nich – jak podał Koordynator Zespołu Obsługi Prawnej – sprawa jest w toku, w drugim – wniosek został odrzucony, ponieważ przed ww. Sądem *toczy się postępowanie w sprawie pod sygnaturą I NS 317/21. Brak rozstrzygnięcia do dnia dzisiejszego* (tj. 8 marca 2022 r.) *w przedmiocie nabycia spadku*. Postępowania egzekucyjne⁵² prowadzone wobec pozostałych trzech dłużników są w toku.

(akta kontroli str. 594-595, 719-829)

Urząd wznowił postępowanie egzekucyjne prowadzone na podstawie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym (I Nc 133/11 z 27 października 2011 r.), umorzone wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji postanowieniem z 30 czerwca 2014 r. Wniosek egzekucyjny został złożony do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Skarżysku-Kamiennej 17 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 837-842)

Ustalenia kontroli oraz stwierdzone nieprawidłowości wskazują na występowanie ryzyka związanego z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem. NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zidentyfikowano ww. ryzyka i nie wprowadzono mechanizmów kontrolnych przeciwdziałających temu ryzyku.

(akta kontroli str. 405-407)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodejmowaniu w okresie objętym

⁴⁸ Wszystkie dane podano według stanu na koniec danego roku objętego kontrolą.

⁴⁹ I C 1138/12 z 11 września 2013 r., I C 1331/13 z 20 września 2013 r., I C 883/14 z 27 sierpnia 2015 r., I C 678/15 z 22 marca 2016 r., I C 692/15 z 2 marca 2017 r.

⁵⁰ I Nc 903/12.

⁵¹ Umorzenie zostało stwierdzone w postanowieniach komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Skarżysku-Kamiennej z 19 listopada 2019 r. (dot. sprawy Km 278/14), z 20 listopada 2019 r. (dot. sprawy Km 841/15) oraz z 28 czerwca 2021 r. (dot. sprawy Km 17/13).

⁵² Km 1345/16, Km 1346/16, Km1043/17.

kontrolą dalszych działań prowadzących do zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty w dwóch ujawnionych przez Urząd przypadkach, uzasadniających obowiązek żądania zwrotu bonifikaty, w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych przed upływem 5 lat, licząc od dnia ich nabycia od gminy (Kw K11R/00034206/3 i Kw K11R/00034724/0).

Na podstawie art. 117 § 1 ustawy Kodeks cywilny, roszczenie o zwrot równowartości udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji, będące roszczeniem majątkowym, ulega przedawnieniu. Zgodnie z art. 118 ww. ustawy termin przedawnienia wynosi sześć lat. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne, a roszczenie z art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami staje się wymagalne w momencie zbycia lub rozpoczęcia wykorzystywania przedmiotowej nieruchomości na cele inne, niż te, które uzasadniały udzielenie bonifikaty.

W związku z tym, że od momentu zbycia lokali, które nastąpiło 28 października 2013 r. (AN 3719/2013) i 26 sierpnia 2014 r. (AN 4090/2014), upłynął okres dłuższy niż sześć lat, roszczenia zwrotu udzielonych bonifikat uległy przedawnieniu.

Inspektor wyjaśniła, że brak skuteczności dostarczenia korespondencji spowodował niemożność ich odzyskania.

(akta kontroli str. 597-627, 830-836)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie podejmując dalszych działań w celu wyegzekwowania dwóch udzielonych bonifikat doprowadził do przedawnienia roszczeń z tytułu ich zwrotu. Ponadto prowadzony monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, nie doprowadził do ujawnienia wszystkich przypadków uzasadniających żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty, a w konsekwencji do ustalenia należności z tytułu zwrotu bonifikaty i podjęcia działań w celu wyegzekwowania tej należności.

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:

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia rzetelnego i skutecznego monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.
2. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania pięciu udzielonych bonifikat (po waloryzacji) lub ich części niewykorzystanych na nabycie lub zamianę lokalu mieszkalnego (po waloryzacji).
3. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą oraz żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych obowiązującymi przepisami.

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 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:

Agnieszka Olejarz
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Anna Jakubowska-Pióro
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis