



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.02.2023

Krzysztof Chojniak
Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
Pasaż Karola Rudowskiego 10,
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001/LLO Sprzedaż przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wrotnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dalej: <i>Urząd Miasta</i> lub <i>UM</i>), Pasaż Karola Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Krzysztof Chojniak - Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego od dnia 21 listopada 2018 r. (dalej: <i>Prezydent Miasta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawdzenie prawidłowości bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy z udzieleniem bonifikaty, a także realizacji obowiązku żądania zwrotu jej równowartości po waloryzacji w sytuacjach przewidzianych przepisami prawa.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
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 Łodzi
Kontrolerzy	1) Anna Wałęcka-Brząkała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/10/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r. 2) Emilia Wyciszkiwicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/9/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-7)

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



II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 Prezydent Miasta prawidłowo prowadził postępowania w zakresie bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z udziałem bonifikaty i rzetelnie monitorował wtórny obrót tymi lokalami. W sytuacjach przewidzianych przepisami prawa żądał zwrotu udzielonej bonifikaty po waloryzacji³, przy czym żądanie to obejmowało błędnie ustaloną kwotę należności, a czynności windykacyjne były podejmowane z opóźnieniem. Ponadto, w księgach rachunkowych Urzędu nie została ujęta część operacji gospodarczych związanych ze zbyciem lokali. Powodowało to zniekształcenie danych prezentowanych w sprawozdaniach.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję mieszkaniowego zasobu Miasta, a bezprzetargowa sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych z bonifikatą była realizowana zgodnie z przyjętymi założeniami, obowiązującymi przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi⁴. Wbrew zasadom określonym w ustawie o rachunkowości⁵, w księgach rachunkowych Urzędu nie wykazywano zmniejszenia wartości posiadanych środków trwałych w związku ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, co zniekształcało dane prezentowane w rocznych sprawozdaniach finansowych⁶. Nieprawidłowość ta dotyczyła wszystkich lokali mieszkalnych sprzedanych przez Miasto do końca 2022 r. W konsekwencji, na dzień 31 grudnia 2022 r. w księgach rachunkowych Urzędu⁷ wartość początkowa środków trwałych była zawyżona o 39,3 mln zł, wartość dotychczasowego umorzenia o 20,9 mln zł, fundusz jednostki o 18,3 mln zł i koszty amortyzacji o 0,6 mln zł. Wdrożone w Urzędzie mechanizmy kontrolne były niewystarczające i nie zapobiegły stwierdzonej nieprawidłowości. W wyniku niniejszej kontroli dokonano stosownych korekt w księgach za 2022 r.

Pomimo nieustalenia pisemnych procedur dotyczących prowadzenia monitoringu obrotu wtórnego lokalami sprzedanymi z bonifikatą, zadania w tym zakresie były prawidłowo realizowane przez dedykowane temu komórki organizacyjne, a w sprawach wymagających dodatkowych wyjaśnień wszczynane były postępowania wyjaśniające. W odniesieniu do lokali sprzedanych w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przesłanki do zwrotu udzielonej bonifikaty.

W badanym okresie odnotowano jedną zaległość z tytułu przypisanej do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej przy sprzedaży lokalu mieszkalnego. W windykacji tej zaległości stwierdzono opóźnienie na etapie kierowania sprawy do sądu. Dodatkowo, należność przypadająca do zwrotu została obliczona niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. przy zastosowaniu niewłaściwych wskaźników i za wydłużony okres, co miało wpływ na prawidłowość danych prezentowanych w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach Urzędu.

Za nieprawidłowe uznano również opracowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na lata 2015-2020, który nie zawierał jednego z elementów wymaganych przepisami prawa.

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

³ W badanym okresie odnotowano jedną zaległość z tytułu przypadającej do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej nabywcom komunalnego lokalu mieszkalnego.

⁴ Ustalenie dokonane na próbie 30 spraw.

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 120).

⁶ Do 2021 r. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie upłynął termin na sporządzenia sprawozdania finansowego za rok 2022.

⁷ Według stanu na dzień kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie prawidłowości bezprzetargowej sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy z udziałem bonifikaty

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta⁹ (dalej: *regulamin organizacyjny*) zadania dotyczące gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy/powiatu/województwa, w tym m.in.: sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzących w skład zasobu; sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców; oddawanie nieruchomości w trwały zarząd, dzierżawę, najem, użyczenie, użytkowanie; prowadzenie/realizacja spraw związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przypisano Referatowi Gospodarki Nieruchomościami (dalej: *RGN*) nad którym nadzór sprawuje Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta.

W latach 2020-2022 dwóch pracowników RGN¹⁰, w ramach dwóch pełnych etatów, w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności posiadało zadania obejmujące m. in.:

- realizację spraw dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców tych lokali,
- regulowania stanów prawnych nieruchomości,
- wnioskowania o obciążanie nieruchomości z zakresu prowadzonych spraw,
- wyrażenia zgody na wykreślenie z księgi wieczystej hipoteki lub roszczenia gminy z tytułu udzielonej bonifikaty,
- prowadzenia spraw z zakresu gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność, współwłasność i pozostających w posiadaniu gminy.

Ponadto w zakresie obowiązków Kierownika RGN¹¹ ujęto zadania obejmujące nadzór nad sprawami prowadzonymi przez Referat.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, w strukturze Urzędu Miasta funkcjonowało Biuro Kontroli oraz Auditor Wewnętrzny. W latach 2020-2022 r. komórki te nie przeprowadzały kontroli ani audytów obejmujących swym zakresem gospodarowanie komunalnymi lokalami mieszkalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 8-102)

1.1.2. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dalej: *Rada Miasta*) uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dalej: *wieloletni program*) na lata 2015-2020¹², a następnie wieloletni program na lata 2021-2025¹³. Programy te zawierały wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 11 lipca 2021 r. zadania komórek organizacyjnych określono w regulaminie organizacyjnym nadanym zarządzeniem nr 480 Prezydenta Miasta z dnia 30 grudnia 2019 r., natomiast w okresie od 12 lipca 2021 r. do dnia przeprowadzenia kontroli – regulaminie organizacyjnym nadanym zarządzeniem nr 205 Prezydenta Miasta z dnia 12 lipca 2021 r.

¹⁰ Podlegających bezpośrednio Kierownikowi RGN.

¹¹ Zatrudnionego przez cały okres objęty kontrolą w pełnym wymiarze czasu pracy.

¹² Przyjęty Uchwałą Nr XVI/217/15 Rady Miasta z dnia 25 listopada 2015 r.

¹³ Przyjęty Uchwałą Nr XXXII/438/21 Rady Miasta z dnia 27 stycznia 2021 r., którą Wojewoda Łódzki uznał rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 marca 2021 r. za nieważną.

lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁴, za wyjątkiem prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Szerzej powyższą kwestię opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2021 r. Rada Miasta uchwaliła kolejny, aktualny wieloletni program na lata 2021-2025¹⁵, którego treść była zgodna z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

(dowód: akta kontroli str. 103-144)

1.1.3. Założenia przyjęte w wieloletnim programie były monitorowane na bieżąco przez Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, który na podstawie aktów notarialnych uzyskanych z RGN gromadził informacje w wersji papierowej, w formie rejestru sprzedanych lokali na rzecz najemców w podziale na poszczególne lata. Na koniec każdego miesiąca pracownik RGN potwierdzał swoim podpisem zgodność danych gromadzonych w rejestrze prowadzonym przez Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 145-165)

W latach 2019-2022 liczba posiadanych komunalnych lokali mieszkalnych stopniowo malała i według stanu na koniec roku wynosiła odpowiednio: 1.309, 1.262, 1.195, 1.127 lokali. Tym samym w okresie objętym kontrolą sprzedano na rzecz najemców łącznie 182 lokale, przy czym w 2020 r. 47 lokali, w 2021 r. 67 lokali i w 2022 r. 68 lokali.

(dowód: akta kontroli str. 148-165, 209, 227)

Dane dotyczące prognozy wielkości zasobu mieszkaniowego w latach 2019-2020¹⁶ wskazano ogółem dla wszystkich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta¹⁷ - odpowiednio w poszczególnych latach: 3.793 oraz 3.720 lokali, tym samym nie jest możliwe ustalenie czy założenia dotyczące sprzedaży lokali na rzecz najemców zostały w tym okresie zrealizowane.

Natomiast w latach 2021-2022 prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego¹⁸ w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych (lokali Miasta) wynosiła odpowiednio 1.197 i 1.139 lokali, tj. Urząd Miasta sprzedał o dwa lokale więcej w 2021 r. oraz o 12 lokali więcej w 2022 r. w odniesieniu do założeń wieloletniego programu.

(dowód: akta kontroli str. 103-144, 148-165, 227)

1.1.4. Według stanu na koniec roku do Urzędu Miasta:

- w 2019 r. wpłynęło 187 wniosków o przydział komunalnych lokali mieszkalnych¹⁹, z których 184 zostały rozpatrzone (31 negatywnie), jeden został pozostawiony bez rozpatrzenia i dwa pozostały do rozpatrzenia w kolejnym roku;
- w 2020 r. wpłynęło 177 wniosków o przydział komunalnych lokali mieszkalnych²⁰, z których 175 zostało rozpatrzonych (30 negatywnie), jeden został pozostawiony bez rozpatrzenia i jeden pozostał do rozpatrzenia w kolejnym roku;
- w 2021 r. wpłynęło 185 wniosków o przydział komunalnych lokali mieszkalnych²¹, z których 183 zostały rozpatrzone (40 negatywnie), dwa pozostały do rozpatrzenia w kolejnym roku, nie wystąpiły przypadki wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia;

¹⁴ Dz. U. 2022 r. poz. 172, ze zm., dalej: *ustawa o ochronie praw lokatorów*.

¹⁵ Przyjęty Uchwałą Nr XXXIV/462/21 Rady Miasta z dnia 31 marca 2021 r.

¹⁶ W wieloletnim programie na lata 2015-2020.

¹⁷ Których Miasto: jest właścicielem w 100%, współwłaścicielem, sprawuje tymczasowy zarząd oraz wspólnot mieszkaniowych.

¹⁸ W wieloletnim programie na lata 2021-2025.

¹⁹ W tym jeden wniosek złożony w okresie 28-31 grudnia 2018 r.

²⁰ W tym dwa wnioski złożone w okresie 17-31 grudnia 2019 r.

²¹ W tym jeden wniosek złożony w okresie 23-31 grudnia 2020 r.

- w 2022 r. wpłynęło 201 wniosków o przydział komunalnych lokali mieszkalnych²², z których 186 zostało rozpatrzonych (56 negatywnie), 12 zostało pozostawionych bez rozpatrzenia i trzy pozostały do rozpatrzenia w kolejnym roku.

(dowód: akta kontroli str. 166-172)

Według stanu na koniec roku liczba osób oczekujących na mieszkanie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku w latach 2019-2022 wynosiła odpowiednio: 120, 133, 130, 129, natomiast liczba niezasiedlonych komunalnych lokali mieszkalnych: 121, 132, 198, 232.

(dowód: akta kontroli str. 168, 170)

W Urzędzie Miasta złożono w 2020 r. 77 wniosków o nabycie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w 2021 r. - 95 wniosków, natomiast w 2022 r. - 60 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

W okresie objętym kontrolą Miasto nie posiadało komunalnych lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargowym. Założono, że wszystkie postępowania dotyczące sprzedaży będą prowadzone w trybie bezprzetargowym, a zasób lokali przeznaczonych do sprzedaży w latach 2019-2022 był równy liczbie posiadanych komunalnych lokali mieszkalnych. Liczba komunalnych lokali przeznaczonych do sprzedaży w latach 2021-2022 była spójna z prognozą wielkości zasobu mieszkaniowego określoną w wieloletnim programie.

(dowód: akta kontroli str. 120, 135, 168-171, 209)

1.1.5. Rada Miasta przyjęła Uchwałę Nr XLIX/825/06 z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie *zasad sprzedaży w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski, bonifikat od ceny sprzedaży tych lokali oraz stawek oprocentowania w razie rozłożenia na raty ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego*²³ (dalej: *uchwała w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych*), w której określono warunki sprzedaży lokali na rzecz dotychczasowych najemców. W powyższej uchwale określono m. in., że:

- wysokość bonifikaty odrębnie dla każdego budynku ustala Prezydent Miasta, biorąc pod uwagę jego stan techniczny oraz lokalizację, przy czym jej wysokość wynosiła od 70-95% przy jednorazowej wpłacie;
- wysokość bonifikaty wynosi 60% w przypadku wpłaty całej kwoty w ciągu jednego roku, przy czym 25% kwoty należności należało wpłacić przed podpisaniem aktu notarialnego;
- wierzytelność Miasta z tytułu zwrotu bonifikaty winna zostać zabezpieczona ustanowieniem hipoteki obciążającej sprzedany lokal mieszkalny;
- Prezydent Miasta na wniosek nabywcy rozkłada cenę sprzedaży lokalu na raty roczne, płatne przez okres do 10 lat, przy czym pierwszą ratę należało wpłacić najpóźniej do dnia zawarcia umowy w formie aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli str. 173-180)

1.1.6. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań RGN należy prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych oraz sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych, które określono w zakresie obowiązków jednego pracownika RGN.

Urząd Miasta gromadził informacje na temat mieszkaniowego zasobu w systemie informatycznym GeoInfo iMienie (dalej: *iMienie*), w którym dane aktualizowane są na podstawie systemu GeoInfo Referatu Geodezji, Kartografii i Katastru Urzędu Miasta. System iMienie umożliwiał pracownikom RGN wprowadzanie zmian w zakresie prowadzonych spraw, wyszukiwanie informacji na temat poszczególnych działek lub zbioru informacji o konkretnych parametrach. Dane dotyczące bieżącego

²² W tym dwa wnioski złożone w okresie 15 października - 31 grudnia 2021 r.

²³ Zmieniają w 11/2007, 06/2008, 03/2011, 09/2011, 03/2013, 03/2017, 08/2017.

zasobu mieszkaniowego prezentowane są w iMieniu w formie zestawień, do których dostęp można uzyskać poprzez odpowiednie filtrowanie danych np. działki po rodzaju prawa, nieruchomości w zasobie, nieruchomości w użytkowaniu wieczystym.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości położonych na terenie Miasta Piotrków Trybunalski na lata 2018-2020 oraz na lata 2021-2023²⁴. Przyjęte Plany zawierały wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵ (dalej: *ugn*).

(dowód: akta kontroli str. 44, 57, 181-202)

1.2. Według stanu na koniec roku liczba komunalnych lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta zmniejszyła się z 1.309 w 2019 r., do 1.262 w 2020 r., 1.195 w 2021 r. i 1.127 w 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 209)

W latach 2020-2022 do Urzędu wpłynęły łącznie 232 wnioski o wykup komunalnych lokali mieszkalnych. Wszystkie wnioski dotyczyły wykupu w trybie bezprzetargowym. W ww. okresie rozpatrzono łącznie 187 wniosków, z tego 182 pozytywnie i pięć negatywnie. Jeden wniosek, z uwagi na brak uzupełnienia wymaganych dokumentów we wskazanym przez Urząd terminie, pozostawiono bez rozpatrzenia. Pozostałe wnioski na dzień 31 grudnia 2022 r. były w trakcie rozpatrywania. Powodem negatywnego rozpatrzenia wniosków był brak spełnienia wymogów uprawniających do sprzedaży, tj.:

- lokale znajdowały się w budynku stanowiącym 100% własności Miasta, w którym nie prowadzono sprzedaży lokali na rzecz najemców. Zgodnie z wieloletnim programem, *w celu racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta zakłada się, że ta część zasobu mieszkaniowego, która obejmuje budynki stanowiące 100% własności Miasta, nie będzie przedmiotem sprzedaży częściowej;*
- zainteresowanych nabyciem lokali w danym budynku było ośmiu z dziewięciu najemców, a zgodnie z uchwałą w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, *sprzedaż lokali w budynkach, w których znajduje się od 2 do 10 lokali mieszkalnych może nastąpić wyłącznie w razie jednoczesnej sprzedaży wszystkich lokali mieszkalnych w tym budynku;*
- lokal nie znajdował się w zasobach komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 210-226)

W badanym okresie Miasto sprzedało łącznie 182 komunalne lokale mieszkalne (wszystkie w trybie bezprzetargowym). W kolejnych latach liczba sprzedanych lokali wzrastała - z 47 w 2020 r. do 67 w 2021 r. i 68 w 2022 r. Wartość tych lokali według operatów szacunkowych wynosiła odpowiednio: 5.407,8 tys. zł, 10.520,6 tys. zł i 12.040,3 tys. zł (łącznie 27.968,7 tys. zł), kwota udzielonych bonifikat i obniżek: 3.913,1 tys. zł, 7.577,2 tys. zł i 8.593,9 tys. zł (łącznie 20.084,2 tys. zł), a uzyskana cena sprzedaży: 1.494,7 tys. zł, 2.943,4 tys. zł i 3.446,4 tys. zł (łącznie 7.884,5 tys. zł). Wpływy ze sprzedaży wyniosły 1.494,7 tys. zł, 3.103,8 tys. zł²⁶ i 3.286,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 227-236)

Prawidłowość przeprowadzenia transakcji sprzedaży lokali komunalnych sprawdzono na próbie 30 postępowań zakończonych w latach 2020-2022 (16,5%)²⁷.

²⁴ Stanowiące odpowiednio Załącznik do Zarządzenia nr 75 Prezydenta Miasta z dnia 28 lutego 2018 r. oraz Załącznik do Zarządzenia nr 112/2021 Prezydenta Miasta z dnia 5 maja 2021 r.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

²⁶ Płatności na kwotę 160,4 tys. zł wpłynęły w 2021 r., transakcja sprzedaży zakończyła się w 2022 r.

²⁷ Postępowania z wykazu z 2020 r. nr: 3, 4, 10, 14, 16, 19, 37, 39, 42, 43 i 45, z 2021 r. nr: 10, 20, 35, 44, 45, 46, 49, 50, 59, 65, 67, z 2022 r. nr: 10, 18, 30, 33, 44, 64, 66, 68.

Postępowania wybrano do badania w sposób celowy, z uwzględnieniem kryterium najwyższej kwoty udzielonej bonifikaty. W skontrolowanych przypadkach łączna wartość lokali według operatów szacunkowych wynosiła 5.948,2 tys. zł, kwota udzielonych bonifikat i obniżek 4.361,4 tys. zł (21,7% łącznej wartości udzielonych bonifikat i obniżek), uzyskana cena 1.586,8 tys. zł.

W wyniku badań ustalono, że we wszystkich przypadkach:

- postępowania wszczęte zostały na wniosek o nabycie lokalu mieszkalnego złożony przez osoby posiadające pierwszeństwo w ich nabyciu, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn, tj. przez dotychczasowych najemców lokali, posiadających umowy najmu na czas nieoznaczony;
- z uwagi na powyższe, zachodziły przesłanki do sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym, określone w art. 37 ust. 2 ugn;
- RGN wystąpił do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu o wydanie zaświadczenia, czy dany lokal stanowi samodzielny lokal mieszkalny w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali²⁸;
- wycenę lokalu zlecono uprawnionemu rzeczoznawcy majątkowemu, tj. zgodnie z art. 7 ugn, po uzyskaniu ww. zaświadczenia o samodzielności lokalu;
- cenę sprzedaży lokalu (przed bonifikatą) ustalano na poziomie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego²⁹ w aktualnym operacie szacunkowym, sporządzonym w terminie do 12 miesięcy przed datą sprzedaży, tj. zgodnie z art. 67 ust. 3 i art. 156 ust. 3 ugn;
- sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży, zawierające odpowiednie dane, wymagane na podstawie art. 35 ust. 2 ugn. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn wykazy zostały wywieszane w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu, a także zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na okres co najmniej 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu podano do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona była nieruchomość;
- o publikacji wykazu, ustalonej cenie lokalu i możliwych formach spłaty ceny powiadomiono wnioskodawców, tj. osoby posiadające pierwszeństwo w nabyciu lokalu. W zawiadomieniach proszono o określenie formy spłaty ceny oraz o wskazanie kancelarii, w której ma nastąpić podpisanie umowy sprzedaży;
- wnioskodawcy dokonali jednorazowej zapłaty ceny przed zawarciem aktu notarialnego, przez co na podstawie § 7 uchwały w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych uzyskali bonifikatę w wysokości 70% ceny;
- 20 wnioskodawców dodatkowo przed zawarciem aktu notarialnego podpisało oświadczenie o odstąpieniu od żądania zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej, uiszczonej przed dniem 12 listopada 1994 r., przez co na podstawie § 10 ww. uchwały uzyskali obniżkę o dodatkowe 5% ceny;
- bonifikata wraz z obniżką oraz cena sprzedaży zostały obliczone w prawidłowych kwotach, zgodnie z art. 68 ust. 1 ugn;
- koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym wyceny, pokrył Urząd;
- koszty aktu notarialnego, łącznie z opłatą sądową i podatkiem od czynności cywilno-prawnych, ponieśli nabywcy lokali;
- na podstawie § 9¹ ust. 2 uchwały w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych wierzycielność Miasta z tytułu zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji, wraz z pozostałymi roszczeniami, została zabezpieczona ustanowieniem hipoteki obciążającej sprzedany lokal. W zbadanych sprawach

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

²⁹ Rzeczoznawców majątkowych wylaniano z zastosowaniem uproszczonego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 30 tys. euro, następnie 130 tys. zł netto.

kwota hipoteki umownej odpowiadała wysokości udzielonej bonifikaty powiększonej o 25% tej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 229-308)

1.3. Kontrolę w zakresie prawidłowości ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych przeprowadzono na próbie 30 spraw wytypowanych do badania w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W wyniku kontroli ustalono, że w księgach rachunkowych Urzędu:

- we wszystkich przypadkach wpłata z tytułu ceny sprzedaży lokalu (łącznie 1.586,8 tys. zł, 20,1% wpływów z tego tytułu w badanym okresie) została zaewidencjonowana w dacie wpływu środków finansowych do kasy lub na rachunek bankowy Urzędu, na analitycznym koncie rozliczeniowym danego kontrahenta oraz na odpowiednich kontach syntetycznych³⁰ w dziale 700 *Gospodarka Mieszkaniowa*, rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, § 0770 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*, tj. zgodnie z zasadami określonymi w załącznikach nr 1-3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.³¹ i załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.³² oraz zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi;
- każdorazowo przypis należności z tytułu ceny sprzedaży lokalu (łącznie 1.586,8 tys. zł) ewidencjonowano w dacie aktu notarialnego na analitycznym koncie rozliczeniowym danego kontrahenta, prowadzonym dla konta syntetycznego *należności z tytułu dochodów budżetowych*. Przypis należności na odpowiednich kontach syntetycznych³³ księgowano w dziale 700, rozdziale 70005 i § 0770, tj. zgodnie z zasadami określonymi w ww. rozporządzeniach oraz uregulowaniach wewnętrznych;
- według stanu na dzień kontroli w żadnym przypadku z ewidencji nie wyksięgowano wartości sprzedanego lokalu. Zgodnie z wprowadzoną przez Prezydenta Miasta instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych³⁴, zmniejszenie stanu podstawowych środków trwałych winno nastąpić pod datą sprzedaży (pkt 1.15). Dokumentem rozchodu winien być dokument LT, a podstawą dla jego wystawienia akt notarialny sprzedaży nieruchomości (pkt 1.18). W żadnym przypadku dokument LT nie został wystawiony³⁵ (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 309-605)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2015-2020, przyjęty Uchwałą Nr XVI/217/15 Rady Miasta

³⁰ 101 Kasa Wn/221 Należności z tytułu dochodów budżetowych Ma lub 130 Rachunek bieżący Wn/221 Ma.

³¹ Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.)

³² Rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

³³ 221 Wn/760 Pozostałe przychody operacyjne Ma.

³⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 230 z dnia 1 czerwca 2017 r. ze zm.

³⁵ Zadania w tym zakresie zostały powierzone m.in. w zakresie obowiązków pracownikowi Referatu Administracji i Majątku.

z dnia 25 listopada 2015 r., nie zawierał prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W rozdziale 3 wieloletniego programu na lata 2015-2020 - Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Miasta w poszczególnych latach - uwzględniono takie dane jak: wielkość mieszkaniowego zasobu Miasta oraz prognozę wielkości zasobu mieszkaniowego na kolejne lata, a także stan techniczny budynków, jak również lokali wg kryterium wyposażenia. Brak było natomiast prognozy dotyczącej ich stanu technicznego zarówno w rozdziale 3 jak i w pozostałych częściach wieloletniego programu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *przedmiotowe braki spowodowane były niedopatrzeniem pracownika, jednak zostały uzupełnione i przyjęte uchwałą nr XXXIV/462/21 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2021-2025.*

Wiceprzewodniczący Rady Miasta również wskazał niedopatrzenie pracownika jako przyczynę braku prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy.

(dowód: akta kontroli str. 103-144, 203-208)

2. W księgach rachunkowych Urzędu nie wykazywano zmniejszenia wartości posiadanych środków trwałych w związku ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, według których do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, tj. dokonane w nich zapisy winny odzwierciedlać stan rzeczywisty. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wszystkich 182 komunalnych lokali mieszkalnych sprzedanych w kontrolowanym okresie, jak i lokali sprzedanych przed 2020 r. Powodem jej powstania było nieprzestrzeganie zasad określonych m.in. w punktach 1.16 i 1.18 ppkt 4 obowiązującej w Urzędzie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, tj. niewystawienie na podstawie aktu notarialnego sprzedaży nieruchomości dokumentu rozchodu środka trwałego (LT). W konsekwencji, w księgach rachunkowych Urzędu na koniec każdego roku budżetowego wykazywano zawyżoną wartość początkową środków trwałych, ich umorzenia, kosztów amortyzacji³⁶ oraz funduszu jednostki, natomiast w rocznych sprawozdaniach finansowych³⁷ zawyżony stan aktywów trwałych, funduszu jednostki, kosztów amortyzacji oraz zaniżony zysk netto. Dla objętej kontrolą próby 30 transakcji sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych wartość zawyżenia stanów kont w księgach rachunkowych Urzędu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosła³⁸: dla wartości początkowej środków trwałych 486,7 tys. zł, dla umorzenia środków trwałych 214,3 tys. zł, dla kosztów amortyzacji 8,7 tys. zł, dla funduszu jednostki 281,1 tys. zł³⁹. Dla badanej próby w sprawozdaniu finansowym za 2021 r. kwota zawyżenia wartości aktywów (w poz. A.II.1 Środki trwałe) i pasywów (w poz. A.I Fundusz jednostki) wyniosła po 196,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 535-605)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że wprowadzenie wewnętrznych regulacji obejmujących zasady ewidencjonowania majątku Miasta pozwoliło mu sądzić

³⁶ W związku z dalszym umarzaniem wartości lokali pomimo sprzedaży.

³⁷ Do 2021 r. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie upłynął termin na sporządzenia sprawozdania finansowego za rok 2022.

³⁸ Według stanu na dzień 23 stycznia 2023 r.

³⁹ Konta odpowiednio: 011 Środki trwałe, 071 Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, 800 Fundusz jednostki, 400 Amortyzacja.

o właściwej organizacji zadania i tym samym dochowaniu najwyższej staranności w przedmiotowym zakresie. Z wyjaśnień uzyskanych od podległych pracowników wynika, że niewłaściwe rozumienie zasad przez osoby prowadzące księgi inwentarzowe w kontekście sprzedaży ułamkowej części nieruchomości, stały się powodem niesporządzenia stosownych dokumentów likwidacji środków trwałych przez komórkę odpowiedzialną za ich wystawienie, a to uniemożliwiło dokonanie właściwych zmian w ewidencji. Mając na względzie wagę problemu i konieczność doprowadzenia zapisów w księgach rachunkowych Urzędu do zgodności ze stanem rzeczywistym, podjęto działania zmierzające do ustalenia wartości wszystkich sprzedanych do końca 2022 r. komunalnych lokali mieszkalnych i wyksięgowania tych wartości z ksiąg 2022 r. do końca marca 2023 r., tj. w terminie umożliwiającym rzetelne sporządzenie sprawozdania finansowego za rok 2022. Osoby odpowiedzialne w komórce merytorycznej za sporządzenie dokumentów obrotu majątkiem trwałym zostały zdyscyplinowane oraz zobowiązane do bieżącego wystawiania dokumentów zmian i ich terminowego przekazywania celem ujęcia w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 606-610)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że obowiązujące dotychczas uregulowania wewnętrzne i mechanizmy kontrolne były nieskuteczne.

W dniach 10 i 14 lutego 2023 r., pod datą 31 grudnia 2022 r., z ksiąg rachunkowych Urzędu za 2022 r. wyksięgowano wartości wszystkich sprzedanych do końca 2022 r. lokali mieszkalnych. Wartość początkowa wyksięgowanych lokali wyniosła łącznie 39.276,7 tys. zł, wartość dotychczasowego umorzenia 20.932,5 tys. zł i wartość funduszu jednostki 18.344,2 tys. zł. Wartość skorygowanych (zmniejszonych) kosztów amortyzacji, niezasadnie naliczonych dla sprzedanych lokali mieszkalnych w 2022 r., wyniosła łącznie 589,2 tys. zł⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 611-638)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 prawidłowo realizowano założenia dotyczące liczby sprzedanych lokali i prowadzono rzetelną ewidencję mieszkaniowego zasobu Miasta. Za nieprawidłowe uznano uchwalenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na lata 2015-2020 bez prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z bonifikatą. Należności i dochody ze sprzedaży prawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych Urzędu. Wbrew zasadom określonym w ustawie o rachunkowości, w księgach tych nie wykazywano jednak zmniejszenia wartości posiadanych środków trwałych w związku ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, co powodowało zniekształcenie danych prezentowanych w rocznych sprawozdaniach finansowych⁴¹. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter systemowy i dotyczyła wszystkich lokali mieszkalnych sprzedanych przez Miasto do końca 2022 r. W konsekwencji, na dzień 31 grudnia 2022 r. w księgach rachunkowych Urzędu⁴² wartość początkowa środków trwałych była zawyżona o 39,3 mln zł, wartość dotychczasowego umorzenia o 20,9 mln zł, fundusz jednostki o 18,3 mln zł i koszty amortyzacji o 0,6 mln zł. W trakcie kontroli dokonano stosownych korekt w księgach rachunkowych za 2022 r.

⁴⁰ W zł odpowiednio: 39.276.711,79 zł, 20.932.467,64 zł, 18.344.244,15 zł i 589.150,68 zł.

⁴¹ Do 2021 r. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie upłynął termin na sporządzenia sprawozdania finansowego za 2022 r.

⁴² Według stanu na dzień kontroli.

2. Rzetelność prowadzonego monitoringu wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie Miasta nie określono pisemnych regulacji dotyczących monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Pracownicy RGN realizujący to zadanie posiadali dostęp do wpływających do Urzędu Miasta aktów notarialnych i dokonywali okresowo ich przeglądu w zakresie sprzedaży lokali na rynku wtórnym, a tym samym weryfikacji, czy w okresie 5 lat od daty nabycia od Miasta lokalu mieszkalnego nie doszło do jego sprzedaży na rzecz osoby trzeciej. Ponadto pracownicy RGN weryfikowali dane dotyczące zmian właścicieli zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 639-640, 786, 793-799)

2.2. W ramach 30 lokali mieszkalnych wytypowanych do badania (szczegółowo opisano w części 1.2. niniejszego wystąpienia) siedem z nich było przedmiotem obrotu wtórnego, co stanowi 23% ogółu przyjętej próby, przy czym w żadnym z tych przypadków Urząd Miasta nie wystąpił z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty.

W odniesieniu do jednego z siedmiu lokali RGN podjął postępowanie wyjaśniające⁴³ przy czym odstąpiono od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty ze względu na przeznaczenie uzyskanych środków ze sprzedaży lokalu w ciągu 12 miesięcy na nabycie domu mieszkalnego. W pozostałych pięciu przypadkach zbycie lokalu nastąpiło na rzecz osoby bliskiej, a w jednym przypadku obrót wtórny dotyczył umowy o dożywocie.

(dowód: akta kontroli str. 646-701, 723-724, 758-785)

2.3 W ramach 182 lokali sprzedanych z bonifikatą w latach 2020-2022, 36 z nich (19,8%) na łączną kwotę wg operatorów szacunkowych: 4.984,3 tys. zł⁴⁴, zmieniło właściciela w terminie do pięciu lat od podpisania aktu notarialnego, w tym w 2020 r. - 15 lokali, w 2021 r. - 14 lokali i w 2022 r. - siedem lokali.

Zmiana właściciela lokali sprzedanych w okresie objętym kontrolą dotyczyła:

- zbycia na rzecz osoby bliskiej – w 25 przypadkach,
- zmiany właściciela w drodze nabycia spadku – w sześciu przypadkach,
- zawarcia umowy dożywocia – w trzech przypadkach.

Ponadto z 36 lokali, w odniesieniu do których nastąpił obrót wtórny, w dwóch przypadkach RGN podjął postępowanie wyjaśniające:

- dotyczące lokalu sprzedanego przez Miasto w 2020 r., informacja o obrocie wtórnym wpłynęła 28 grudnia 2020 r., postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte 16 lutego 2021 r. Ustalono, że środki ze sprzedaży lokalu zostały wykorzystane na inne cele mieszkaniowe – postępowanie zostało zakończone.
- dotyczące lokalu sprzedanego przez Miasto w 2021 r., informacja o obrocie wtórnym wpłynęła 31 stycznia 2022 r., postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte 22 grudnia 2022 r., po otrzymaniu wniosku w sprawie wykreślenia hipoteki z księgi wieczystej. Postępowanie jest w trakcie - aktualnie RGN oczekuje na wydanie opinii prawnej w tym zakresie.

W przypadku lokali sprzedanych przez Urząd Miasta z bonifikatą w latach 2020-2022 nie wystąpiły przypadki żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

(dowód: akta kontroli str. 702-792)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴³ Akt notarialny wpłynął do Urzędu 28 grudnia 2020 r., a postępowanie zostało podjęte 16 lutego 2021 r.

⁴⁴W podziale na lokale sprzedane w latach 2020-2022 odpowiednio: 1 654,3 tys. zł, 2 076,1 tys. zł, 1 253,8 tys. zł

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w badanym obszarze. W Urzędzie prowadzono monitoring obrotu wtórnego lokali sprzedanych z bonifikatą zapewniający wiedzę o zmianie właściciela lokalu sprzedanego w trybie bezprzetargowym. W dwóch sprawach RGN podjął postępowanie wyjaśniające, tj. we wszystkich sprawach tego wymagających. W odniesieniu do lokali sprzedanych w latach 2020-2022 nie wystąpiły przesłanki do zwrotu udzielonej bonifikaty.

3. Prowadzenie skutecznych działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji

Opis stanu faktycznego

3.1. Zasady dochodzenia, przedawnienia i odpisywania zaległości, w tym z tytułu należności cywilnoprawnych, ustalone zostały w Urzędzie w *Instrukcji ewidencji i poboru podatków, opłat i należności cywilnoprawnych*⁴⁵. Według tej instrukcji m.in.:

- w przypadku stwierdzenia braku wpłaty należności w określonym terminie, wystawia się wezwanie do zapłaty niezwłocznie po ustaleniu zaległości, jednak nie później niż przed upływem czterech miesięcy od daty płatności (§ 4 ust. 3);
- w przypadku nieuregulowania należności w terminie dziewięciu miesięcy od daty upływu terminu płatności, pracownik właściwej komórki merytorycznej przygotowuje komplet dokumentów wymaganych przy dochodzeniu należności na drodze sądowej. Dokumenty te przekazuje do Biura Prawnego, które występuje do sądu o wydanie orzeczenia (§ 7 ust. 2);
- po uzyskaniu orzeczenia sądu, Biuro Prawne przekazuje niezwłocznie jego kopię do właściwej komórki merytorycznej oraz do Referatu Dochodów (§ 7 ust. 3);
- oryginał orzeczenia sądowego opatrzony klauzulą wykonalności lub klauzulą stwierdzenia prawomocności, Biuro Prawne przekazuje do Referatu Dochodów za pokwitowaniem (§ 7 ust. 5);
- po wcześniejszej indywidualnej analizie konta dłużnika, zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych, które na podstawie art. 118 Kodeksu Cywilnego⁴⁶ uległy przedawnieniu, z wyjątkiem zaległości zabezpieczonych na majątku dłużnika, należy odpisać z urzędu (§ 9 ust. 2). Szczegółowe zasady dotyczące dokonywania odpisów aktualizujących należności, określone zostały w odrębnym zarządzeniu Prezydenta Miasta⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 800-814)

Według stanu na dzień 31 grudnia ujęte w księgach rachunkowych Urzędu zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu zwaloryzowanych bonifikat wyniosły 53,8 tys. zł w 2021 r. i 59,6 tys. zł w 2022 r. i dotyczyły jednej sprawy sprzedaży komunalnego lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym. W przedmiotowej sprawie należność główna została przypisana w księgach w kwocie ustalonej przez RGN na poziomie 53,2 tys. zł. Wartość ta wyliczona jednak została m.in. z zastosowaniem niewłaściwych wskaźników waloryzacji (szerzej opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*). Pozostałą kwotę zaległości stanowiły odsetki ustawowe, które były naliczane i ewidencjonowane nie później niż na koniec każdego kwartału, tj. zgodnie z zasadą określoną w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸. Zaległości wraz z odsetkami stanowiły

⁴⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 459 z dnia 30 listopada 2018 r., ze zm. z 20 kwietnia 2020 r.

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U z 2022 r. poz. 1360).

⁴⁷ Zarządzenie nr 440 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.

niespełna 2% przypisanych należności i zrealizowanych wpływów ze sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych⁴⁹ oraz 0,3% wszystkich zaległości dłużników wobec Urzędu Miasta. Zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu we właściwych okresach sprawozdawczych, na odpowiednich kontach księgowych⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 815-883)

Na podstawie badanych prób nie stwierdzono innych przypadków, w których Miasto winno żądać zwrotu udzielonych bonifikat, a także przypadków, w których odstąpiono od żądania zwrotu bonifikat na podstawie art. 68 ust. 2c ugn.

(dowód: akta kontroli str. 723-724, 785)

Zaległość z tytułu przypisanej do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty wraz z odsetkami objęta została postępowaniem windykacyjnym, które przebiegało w poniżej opisany sposób.

Żądanie zwrotu ustalonej kwoty bonifikaty po jej waloryzacji (53.2 tys. zł), o którym mowa w art. 68 ust. 2 ugn, skierowano do nabywców lokalu 18 października 2021 r., tj. niezwłocznie po ustaleniu zasadności dochodzenia należności. Ostateczny termin na dokonanie zwrotu ustalono na dzień 31 października 2021 r.

W związku z brakiem wpłaty należności, 28 dni po ustalonej dacie płatności, tj. w terminie przewidzianym w § 4 ust. 3 Instrukcji⁵¹, wystawiono dłużnikom wezwanie do zapłaty zaległości wraz z odsetkami.

W związku z dalszym brakiem wpłaty zaległości w wyznaczonym w wezwaniu terminie⁵², RGN przekazał sprawę do Biura Prawnego celem dochodzenia należności na drodze sądowej. Przekazanie nastąpiło w dniu 28 kwietnia 2022 r. – w ciągu sześciu miesięcy od upływu terminu płatności zaległości, tj. na zasadach przewidzianych w § 7 ust. 2 Instrukcji⁵³.

Biuro Prawne nie skierowało sprawy na drogę postępowania sądowego (szerzej opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 884-917)

Zgodnie z § 9¹ ust. 2 uchwały w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych wierzycelność Miasta w przedmiotowej sprawie została zabezpieczona ustanowieniem hipoteki obciążającej sprzedany lokal do kwoty 62,9 tys. zł, odpowiadającej wysokości udzielonej bonifikaty powiększonej o 25% tej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 833-834, 865)

Z uwagi na powyższe okoliczności nie zachodziły przesłanki do aktualizacji wartości tej należności na podstawie art. 35b ustawy o rachunkowości oraz procedur wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 809-816)

Na podstawie przeprowadzonych badań nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat.

(dowód: akta kontroli str. 723-724, 785, 815, 890-894, 920)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przypadająca Miastu do zwrotu zwaloryzowana kwota bonifikaty udzielonej nabywcom przy bezprzetargowej sprzedaży jednego komunalnego lokalu mieszkalnego wyliczona została w nieprawidłowy sposób. Waloryzacji dokonano przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług za II kwartał 2022 r., zamiast przy zastosowaniu odpowiednich wskaźników zmian cen lokali

⁴⁹ W 2021 i 2022 r. odpowiednio: 1,8% i 1,7% przypisanych należności oraz 1,7% i 1,8% zrealizowanych wpływów z tytułu sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

⁵⁰ 221 Wn/760 Ma w § 0770 należność główna i 221 Wn/750 Ma w § 0920 odsetki.

⁵¹ Nie później niż przed upływem czterech miesięcy od daty płatności.

⁵² W terminie siedmiu dni od daty odbioru wezwania do zapłaty, tj. do 7 stycznia 2022 r.

⁵³ W terminie dziewięciu miesięcy od daty upływu terminu płatności.

mieszkalnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, co stanowiło naruszenie art. 5 ugn. Dodatkowo, w sprawie przyjęto nieprawidłową datę końcową waloryzacji – dzień 16 marca 2021 r., tj. dzień wpływu do Urzędu wniosku o wykreślenie z księgi wieczystej hipoteki ustanowionej na rzecz Miasta z tytułu udzielonej bonifikaty. Na podstawie art. 68 ust. 2 ugn, wskazującego moment powstania roszczenia o zwrot kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji, będący równocześnie granicą czasową waloryzacji⁵⁴, nabywca nieruchomości jest zobowiązany do zwrotu, jeżeli zbył lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, licząc od dnia nabycia. W przedmiotowej sprawie nabycie lokalu od Miasta miało miejsce w dniu 14 grudnia 2018 r., zaś jego wtórna sprzedaż w dniu 29 stycznia 2020 r. W konsekwencji przyjęcia błędnej daty końcowej, waloryzacji dokonano za okres dłuższy o ponad rok, zawyżając w ten sposób należną Miastu kwotę. Powyższy błąd miał wpływ na prawidłowość danych prezentowanych w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 835-883)

Kierownik RGN wyjaśniła, że przepis art. 5 ugn *nie określa w sposób jednoznaczny jak kwota bonifikaty powinna zostać zwaloryzowana. Biorąc pod uwagę, że właściciel od daty sprzedaży nieruchomości ma jeszcze rok na zakup nieruchomości na cele mieszkaniowe i jeśli w tym terminie dokona zakupu, roszczenie w dacie zbycia lokalu nigdy nie powstanie. Gmina dopiero zatem po upływie roku od zbycia nieruchomości może dowiedzieć się czy spełnione zostały wszystkie przesłanki warunkujące możliwość żądania zwrotu bonifikaty. Dlatego też przyjęto jako datę końcową, datę złożenia wniosku o wykreślenie hipoteki z księgi wieczystej – rok po upływie terminu, w którym p. /.../ , mogli wykorzystać środki finansowe ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na cele mieszkaniowe. Potwierdza to uzyskana w sprawie opinia prawna.* Kierownik RGN zapowiedziała, że w związku z aktualną opinią radcy prawnego, kwota bonifikaty do zwrotu zostanie dokonana do daty końcowej określonej na dzień 29 stycznia 2020 r. (datę sprzedaży lokalu mieszkalnego). Do przeliczenia zostaną zastosowane wskaźniki zmian cen dla lokali mieszkalnych ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 921-922)

2. W wyniku kontroli stwierdzono opóźnienia w windykacji należności z tytułu przypisanej do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty. Pomimo upływu ponad dziewięć miesięcy od uzyskania z RGN dokumentów niezbędnych do skierowania sprawy do sądu⁵⁵, Biuro Prawne nie wystąpiło z pozwem w tej sprawie. Ostatnią czynnością mającą na celu wyegzekwowanie zaległości było skierowanie do dłużników przedsądowych wezwań do zapłaty, które miało miejsce 28 stycznia 2022 r., tj. przed ponad rokiem. W konsekwencji opóźnień, pomimo upływu ponad 15 miesięcy od ostatecznego terminu na dokonanie zwrotu należności⁵⁶, nie była ona egzekwowana. Wdrożona w Urzędzie *Instrukcja ewidencji i poboru podatków, opłat i należności cywilnoprawnych* nie określała terminu, w jakim Biuro Prawne winno wystąpić do sądu o wydanie orzeczenia.

(dowód: akta kontroli str. 890-909)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że w 2021 r. zostało przeprowadzone zapewniające zadanie audytowe na temat oceny funkcjonującego procesu windykacji należności cywilnoprawnych. Audyt ten nie wykazał, aby brak wyznaczonego terminu skierowania przez Biuro Prawne sprawy na drogę postępowania sądowego stanowił ryzyko w zakresie realizowania zadania. Powyższe pozwoliło sądzić o prawidłowej

⁵⁴ Por. wyrok SN z dnia 25 listopada 2011 r. o sygn. akt. II CSK 103/11, LEX nr 1110968, wyrok SO w Warszawie o sygn. akt XXV C 1103/18 z dnia 13 września 2018 r.

⁵⁵ 28 kwietnia 2022 r.

⁵⁶ Do 31 października 2021 r.

organizacji zadania i tym samym dochowaniu najwyższej staranności w przedmiotowym zakresie. Ustalenia NIK unaocznily problem z prawidłową realizacją windykacji należności cywilnoprawnych. Obecnie trwają prace nad aktualizacją zapisów instrukcji m.in. w zakresie postępowań w przypadku należności cywilnoprawnych. W zmienionej instrukcji zostanie wprowadzony termin, w jakim Biuro Prawne będzie zobowiązane do wystąpienia do sądu o wydanie nakazu zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 923-924)

Kierownik Biura Prawnego wyjaśniła, że sprawa nie została dotychczas skierowana na drogę sądową przez radcę prowadzącego z uwagi m.in. na konieczność przeprowadzenia pogłębionej analizy prawnej, dużą liczbę prowadzonych przez ww. radcę spraw, absencję spowodowaną nieszczęśliwym wypadkiem oraz z uwagi na okoliczność, że *roszczenie nie podlegało przedawnieniu*.

(dowód: akta kontroli str. 918-919)

Zdaniem NIK ponad roczny termin, jaki upłynął od ostatniej czynności w sprawie, należało uznać za zbyt odległy.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie w Urzędzie odnotowano jedną zaległość z tytułu przypadającej do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej nabywcom komunalnego lokalu mieszkalnego. W toku kontroli stwierdzono opóźnienie w dochodzeniu tej zaległości na etapie kierowania sprawy do sądu. Wdrożona w Urzędzie procedura wewnętrzna dotycząca windykacji należności cywilnoprawnych, nie określała terminu na dokonanie tej czynności. Dodatkowo, egzekwowana przez Miasto kwota została ustalona nieprawidłowo - waloryzacji bonifikaty dokonano w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami, tj. za wydłużony okres i przy zastosowaniu niewłaściwych wskaźników. Powyższy błąd miał wpływ na prawidłowość danych prezentowanych w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach Urzędu.

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 | Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność wprowadzenia zapowiadanych przez Prezydenta Miasta uzupełnień w obowiązującej procedurze wewnętrznej, dotyczącej windykacji należności cywilnoprawnych, o terminy na przekazanie spraw do sądu. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Ustalenie prawidłowej wartości przypadającej do zwrotu zwaloryzowanej kwoty bonifikaty, udzielonej przy bezprzetargowej sprzedaży lokalu komunalnego.2. Niezwłoczne podjęcie stosownych działań windykacyjnych, mających na celu wyegzekwowanie ww. kwoty. |

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 Łodzi. 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 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.

Łódź, dnia 7 marca 2023 r.

Kontroler
Anna Wałęcka-Brząkała
st. inspektor kontroli państwowej


Podpis

Kontroler
Emilia Wyciszkwicz
gł. specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.


Przemysław Szewczyk
p.o. wicedyrektora

