



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.01.2022

Dawid Kopaczewski
Burmistrz Miasta Iława
Urząd Miasta Iławy
ul. Niepodległości 13
14-200 Iława

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ława, ul. Niepodległości 13, 14-200 Ława (dalej: „Urząd” lub „Gmina”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dawid Kopaczewski, Burmistrz Miasta Ławy, od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Adam Żyliński, od 4 grudnia 2014 r. do 18 listopada 2018 r. (akta kontroli str.3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców.2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/31/2022 z 1 marca 2022 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie, w latach 2016-2021, na ogół prawidłowo realizowano zadania dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej. Stwierdzono bowiem, że sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trybie bezprzetargowym, powiadamiano najemców o przysługującym im prawie pierwokupu oraz prawidłowo ustalano ceny lokali. Rzetelnie prowadzono również monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, identyfikując wszystkie przypadki wtórnego ich zbycia. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, a dotyczyły one głównie:

- niesporządzenia Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w latach 2018-2019, a także nierzetelnego sporządzenia dwóch trakich programów na lata 2013-2017 i 2020-2024,
- niezamieszczania w wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym niektórych informacji wymaganych przepisami prawa (100% badanych przypadków),
- obciążania w latach 2016-2020 nabywców komunalnych lokali mieszkalnych kosztami sporządzenia operatów szacunkowych (93,3%),

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

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

- wyksięgowywania z ksiąg rachunkowych wartości netto lokali mieszkalnych (93,3% badanych przypadków) i ich umorzenia (3,3%) po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano ich sprzedaży,
- niedochodzenia należności gminy w kwocie 52,5 tys. zł³ z tytułu udzielonej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁵ (dalej: „Regulamin organizacyjny”), przydzielono pracownikom Wydziału Utrzymania Mienia Komunalnego (dalej: „UMK”). Polegały one m.in. na: gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi mienie miasta, w tym na zabezpieczaniu ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, przekazywaniu nieruchomości w najem, sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, prowadzeniu ewidencji mienia komunalnego oraz obsłudze transakcji zakupu i zbycia nieruchomości bądź ich części i nadzorze w zakresie gospodarki lokalami mieszkalnymi.

(akta kontroli str.7-17)

Czynności związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2016-2021 przypisano, na podstawie zakresów obowiązków, pięciu pracownikom. Każdy z nich posiadał wykształcenie wyższe, w tym czterech ukończyło kursy i szkolenia dotyczące gospodarowania tym zasobem. Okres pracy na stanowisku związanym z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym ww. pracowników wynosił od trzech do 13 lat.

(akta kontroli str.18-33)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały:

- 1) „Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, stanowiących własność Gminy Miejskiej Iława, przyznawania pierwszeństwa w ich nabywaniu oraz udzielania bonifikat”⁶ uchwalone 16 kwietnia 1998 r. przez Radę Miejską w Iławie (dalej: „Zasady sprzedaży lokali z 1998 r.”). Określono w nich m.in. zasady sprzedaży mieszkań na rzecz osób, którym przysługuje pierwszeństwo w ich nabyciu, wysokość bonifikat, sankcje w przypadku zbycia lub wykorzystania lokalu na inne cele niemieszkalne, zasady nabycia lokalu w systemie ratalnym oraz zasady pokrywania kosztów związanych z wyceną.

W dokumencie tym nie uregulowano sposobu sprawowania nadzoru nad sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych.

Bumistrz wyjaśnił, że sprawuje stanowisko od listopada 2018 r. i nie jest w stanie wyjaśnić przyczyn nieujęcia nadzoru nad sprzedażą lokali mieszkalnych w ww.

³ Na kwotę tę składały się: zwaloryzowana bonifikata wraz z należnymi odsetkami naliczonymi na dzień 27.04.2022 r.

⁴ 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.

⁵ Zarządzenie Bumistrza Miasta Iławy: nr 120-32/2015 z dnia 17.12.2015 r. ze zm., nr 120-4/2018 z dnia 26.02.2018 r. ze zm., nr 120-28/2019 z dnia 2.12.2019 r. ze zm. Orz nr 120-39/2021 z dnia 24.11.2021 r. ze zm.

⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Iławie nr XXXIX/363/98 z dnia 19.04.1998 r. w sprawie Zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, stanowiących własność Gminy Miejskiej Iława, przyznawania pierwszeństwa w ich nabywaniu oraz udzielania bonifikat, zmieniona uchwałami Rady Miejskiej nr XXXV/396/2001 z dnia 25.10.2001 r., nr XIII/143/2003 z dnia 26.09.2003 r. i nr XXIV/287/2004 z dnia 21.10.2004 r.

zasadach. Podał również, że jego zdaniem wystarczającym było wskazanie lokali przeznaczonych do sprzedaży.

W wyniku przeprowadzonego w kwietniu 2020 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego postępowania nadzorczego dotyczącego legalności ww. uchwały stwierdzono zawarcie w niej zapisów pozostających w sprzeczności z obowiązującymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ (dalej: „ugn”). Dotyczyło to m.in.:

- powierzenia Burmistrzowi kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie sporządzania, aktualizowania oraz podawania do publicznej wiadomości wykazu budynków, w których lokale mieszkalne nie są przeznaczone do sprzedaży,
- obciążania nabywców lokali mieszkalnych kosztami ich wyceny.

W odpowiedzi na ww. postępowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Rada Miejska w Iławie 22 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę nr XXI/235/20 uchylającą Zasady sprzedaży lokali z 1998 r.

- 2) „Zasady struktury i wielkości wyłączeń ze sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych”, wprowadzone zarządzeniami Burmistrza z dnia:
 - a) 28 marca 2019 r., w którym wyłączono ze sprzedaży wszystkie lokale mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób Gminy z wyłączeniem lokali mieszkalnych, w stosunku do których wniosek o sprzedaż został złożony do 31 grudnia 2018 r.⁸,
 - b) 28 czerwca 2021 r., w którym wyłączono ze sprzedaży lokale mieszkalne, których właścicielem w 100% jest Gmina Miejska Iława i które zostały wybudowane lub nabyte po 1990 r.⁹
- 3) „Regulamin dotyczący rozliczania środków zgromadzonych na Funduszu Remontowym lokali mieszkalnych należących do Gminy Miejskiej Iława w trakcie zbywania ich na rzecz najemców” (dalej: „Regulamin dotyczący rozliczania funduszu remontowego”), wprowadzony zarządzeniem Burmistrza z dnia 11 kwietnia 2012 r.¹⁰ Określono w nim m.in., że w cenę lokalu przeznaczonego do zbycia na rzecz najemców wlicza się środki zgromadzone na funduszu remontowym oraz kwotę kredytu zaciągniętego przez zarządcę mienia komunalnego na remont budynku.
- 4) „Warunki udzielania bonifikaty”¹¹ uchwalone 30 listopada 2020 r. przez Radę Miejską w Iławie, w których wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych położonych w budynkach, które nie stanowią w 100% własności Gminy i wybudowanych lub nabytych przed 1990 r. Określono w nich m.in. wysokość bonifikaty, która wynosiła przy zapłacie jednorazowej 70% dla lokali w budynkach dwulokalowych i 50% dla pozostałych lokali mieszkalnych. Wprowadzono zapisy, zgodnie z którymi bonifikata ta nie przysługuje najemcom jeżeli: umowa najmu trwała krócej niż 10 lat, najemca zalegał z czynszem i innymi opłatami, posiadał on tytuł prawny do innego lokalu

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

⁸ Zarządzenie nr 0050-36/2019 Burmistrza Miasta Iławy z dnia 28.03.2019 r. w sprawie ustalenia zasad struktury i wielkości wyłączeń ze sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Iława.

⁹ Zarządzenie nr nr 0050-83/2021 z dnia 28.06.2021 r. w sprawie ustalenia zasad struktury i wielkości wyłączeń ze sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Iława.

¹⁰ Zarządzenie nr 0050-25/2012 Burmistrza Miasta Iławy z dnia 11.04.2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego rozliczenia środków zgromadzonych na Funduszu Remontowym lokali mieszkalnych należących do Gminy Miejskiej Iława w trakcie zbywania ich na rzecz najemców.

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej w Iławie nr XXI/285/2020 z dnia 30.11.2020 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Iława.

lub domu mieszkalnego oraz jeśli dotyczy lokalu znajdującego się w budynku, w którym modernizacja lub remont kapitalny finansowany był wyłącznie ze środków Gminy, a najemca lokalu złożył wniosek o jego nabycie przed upływem siedmiu lat od jego ukończenia. Określono w nich również, że bonifika zostanie pomniejszona o 50% w przypadku zakupu lokalu na raty.

W uzasadnieniu ww. uchwały podano, że w wyniku utraty mocy uchwały w sprawie Zasad sprzedaży lokali z 1998 r., Rada Miejska w Łławie ustala nowe warunki udzielania bonifikat oraz ich wysokość. Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie zgłosił uwag do ww. uchwały.

Na stronie internetowej Urzędu¹² zamieszczono opis procedury sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, w której podano m.in. kto może wystąpić z wnioskiem, rodzaj wymaganych dokumentów, informację o opłatach obejmujących m.in. koszty wyceny lokalu mieszkalnego oraz wykaz budynków w których przeznaczono do zbycia w trybie bezprzetargowym lokale mieszkalne.

Dane o wielkości i stanie technicznym gminnego zasobu mieszkaniowego były gromadzone i aktualizowane przez przez Łławskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Zarząd Gospodarki Lokalami w Łławie sp. z o.o. (dalej: „ITBS”) na podstawie umowy zawartej 29 stycznia 1998 r. o zarządzanie komunalnymi zasobami lokalowymi. Sporządzano m.in. zestawienia dotyczące planowanych w budynkach wielorodzinnych remontów, ich zakresu oraz szacunkowych kosztów.

Ponadto inspektor UMK, zajmujący sprzedażą lokali mieszkalnych, prowadził dwie ewidencje dotyczące:

- 1) budynków mieszkalnych, która zawierała wykaz lokali znajdujących się w danym budynku i ich powierzchnie, udział w gruncie oraz dane dotyczące księgi lokalowej i sprzedaży (w tym sprzedaży wtórnej),
- 2) sprzedaży i sprzedaży wtórnej lokali mieszkalnych, która zawierała m.in. dane adresowe lokali mieszkalnych i ich powierzchni, dane nabywców pierwotnych i wtórnych oraz datę i rodzaj transakcji dotyczących wtórnego zbycia lokali.

W okresie objętym kontrolą na przyznanie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy oczekiwało średnio 14 osób, zaś średni czas oczekiwania wynosił 4 lata.

(akta kontroli str.34-81, 401-417, 560-563)

1.3. W okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwa Wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym (dalej: „WPG”) uchwalone, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹³ (dalej: „ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy”), przez Radę Miejską w Łławie, tj.:

- 1) WPG na lata 2013-2017¹⁴, który zawierał większość elementów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, tj.:
 - prognozy dotyczące wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego,
 - analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata,
 - zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu,
 - sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy,

¹² https://bip.umilawa.pl/10063/4650/Procedura_sprzedazy_lokali_mieszkalnych_na_rzecz_najemcow/

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 611, ze zm.

¹⁴ Uchwała nr XXXI/324/12 Rady Miejskiej w Łławie z dnia 28.12.2012 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Łława na lata 2013-2017”.

- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W Planie tym nie ujęto natomiast danych, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 1).

- 2) WPG na lata 2020-2024¹⁵, który zawierał większość elementów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, tj.:
 - prognozy dotyczące wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego,
 - planowaną na 2020 r. sprzedaż lokali mieszkalnych (5 szt.),
 - zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu,
 - sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy,
 - źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,
 - wysokość kosztów utrzymania i rozwoju zasobu w kolejnych latach,
 - opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W dokumencie tym nie określono danych wskazanych w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 2). Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie zgłosił uwag do ww. uchwał.

W latach 2018-2019 nie przedłożono Radzie Miejskiej w Iławie projektu uchwały dotyczącej WPG. Obowiązek opracowania i uchwalenia takiego programu wynikał z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 3).

(akta kontroli str.82-116, 532-563)

1.4. W okresie objętym kontrolą bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych udzielane były na podstawie uchwalonych przez Radę Miejską w Iławie:

- 1) Zasad sprzedaży lokali z 1998 r. (obowiązywały do 22 czerwca 2020 r.), w których określono m.in.:
 - wysokość bonifikaty stałej, która wynosiła 50% wartości lokalu oraz dodatkowej w wysokości 20% ww. wartości w przypadku zapłaty jednorazowej,
 - objęcie udzieloną bonifikatą również „należności z tytułu zwaloryzowanej kaucji podlegającej zwrotowi w związku z nabyciem prawa własności lokalu mieszkalnego”.
- 2) Warunków udzielania bonifikaty (obowiązujących od 30 listopada 2020 r.), w których Rada Miejska w Iławie wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych położonych w budynkach, które nie stanowią w 100% własności Gminy i wybudowanych lub nabytych przed 1990 r. Wysokość bonifikat wynosiła:
 - 70% przy zapłacie jednorazowej w przypadku lokali usytuowanych w budynkach dwulokalowych,
 - 50% przy zapłacie jednorazowej dla pozostałych lokali mieszkalnych.

¹⁵ Uchwała nr XX/222/20 Rady Miejskiej w Iławie z dnia 18.05.2020 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Iława na lata 2020-2024”.

W przypadku zakupu lokalu na raty ww. bonifikaty zostały pomniejszone o 50% ich wysokości.

(akta kontroli str.35-40, 52-53, 562-563)

1.5. W zasobie Gminy, wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., znajdowały się 904 lokale mieszkalne. W okresie objętym kontrolą wpłynęło 121 wniosków najemców dotyczących sprzedaży lokali (odpowiednio: 26, 32, 20, 14, 1 i 28 w poszczególnych latach), sprzedano zaś łącznie 81 (w tym 79 z bonifikatą w wysokości 70% i dwa – z bonifikatą w wysokości 50%). Dochód Gminy ze sprzedaży tych lokali wyniósł łącznie 2 947 tys. zł (2 749 tys. zł przy bonifikacie wynoszącej 70% oraz 198 tys. zł – 50%). W WPG na lata 2013-2017 nie określono planów sprzedaży lokali mieszkalnych w poszczególnych latach, natomiast w WPG na lata 2020-2024 zaplanowano sprzedaż pięciu lokali mieszkalnych w 2020 r. W pozostałych latach, tj. w okresie od 2021-2024, nie określono planów sprzedaży.

Burmistrz podał, że urząd objął w listopadzie 2018 r. i nie są mu znane przyczyny niezamieszczenia w WPG na lata 2013-2017 wszystkich wymaganych ustawą danych. Sprzedaż mniejszej niż planowano w WPG na lata 2020-2024 liczby mieszkań wyjaśnił tym, że jeden lokal sprzedano na innych zasadach (ustawa o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP), jeden nie został sprzedany (najemca zrezygnował) oraz jeden błędnie ujęto w planie jako lokal, a powinien być ujęty jako ½ udziałów w budynku mieszkalnym jednorodzinny. W zakresie braku planów sprzedaży na lata 2021-2024 wyjaśnił, że w związku ze wstrzymaniem sprzedaży lokali w 2019 r. nie było wiadomo, ile takich lokali będzie sprzedanych. Podał również, że „zarówno Dział Prawny Urzędu jak i Wojewoda Warmińsko-Mazuski nie stwierdzili uchybień w ww. zakresie”.

(akta kontroli str.82-106, 109-110, 113-115, 117-118)

1.6. W okresie objętym kontrolą Gmina nie sprzedawała lokali mieszkalnych w systemie ratalnym.

(akta kontroli str.119)

1.7. W latach 2016-2021 liczba ogłoszeń o przeznaczeniu do sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych wyniosła łącznie 91, w tym: 23 w 2016 r., 36 w 2017 r., 17 w 2018 r., trzy w 2019 r. i 12 w 2021 r.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 sprzedanych przez Gminę lokali mieszkalnych wykazała, że we wszystkich przypadkach wywiązano się z obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ugn, bowiem sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży. W 29 przypadkach wykazy te udostępniono¹⁶ na okres 21 dni, zaś w jednym przypadku nie dotrzymano tego terminu (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 4).

Wykazy te zawierały elementy określone w art. 35 ust. 2 pkt 1-2 i 4-11, nie ujęto w nich natomiast informacji wynikających z art. 35 ust. 2 pkt 3 12 ugn, tj.: opisu nieruchomości (30 zbadanych przypadków) i terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn (28 zbadanych spraw). Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 5.

(akta kontroli str.120-158)

1.8. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 121 wniosków o nabycie lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym, w tym 26 w 2016 r., 32 w 2017 r., 20 w 2018 r., 14 w 2019 r., jeden w 2020 r. i 28 w 2021 r. Na ich podstawie wysłano 89

¹⁶ W siedzibie Urzędu, a także na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”).

zawiadomień o planowanej sprzedaży tych lokali i prawie pierwokupu, w tym 23 w 2016 r., 25 w 2017 r., 22 w 2018 r., siedem w 2019 r. i 12 w 2021 r.

Analiza dokumentacji 30 wybranych do badania lokali mieszkalnych wykazała, że wywiązano się z obowiązku wynikającego z art. 34 ust. 4 ugn, bowiem powiadomiono pisemnie najemców o przeznaczeniu lokalu mieszkalnego do zbycia oraz o przysługującym im prawie pierwokupu. W 24 przypadkach zawiadomienia te doręczono zgodnie z art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe¹⁷, w sześciu zaś doręczono je tzw. przesyłką nierejestrowaną (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 6). We wszystkich analizowanych przypadkach wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego wpłynęły do Urzędu w terminie określonym w zawiadomieniu, zaś termin ten nie był krótszy niż 21 dni od daty otrzymania przez najemców zawiadomień.

W okresie objętym kontrolą w 24 przypadkach¹⁸ odmówiono najemcom sprzedaży lokali mieszkalnych z udzieleniem bonifikaty, w tym w 15 ze względu na wyłączenie lokali ze sprzedaży na podstawie Zarządzenia Burmistrza¹⁹, a w dwóch ze względu na nieogłoszenie w dzienniku urzędowym uchwały Rady Miejskiej w Iławie w sprawie określenia warunków udzielania bonifikaty. W pozostałych siedmiu przypadkach odmówiono udzielenia bonifikaty z uwagi na niespełnienie przez najemców wymogów określonych w Warunkach udzielania bonifikaty.

(akta kontroli str.126-127, 159-175)

1.9. We wszystkich analizowanych 30 przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3, udzielono bonifikaty od ceny poszczególnych lokali mieszkalnych, ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ugn. Wysokość udzielonej bonifikaty zgodna była z art. 68 ust. 1a ugn oraz z obowiązującymi w badanym okresie Zasadami sprzedaży lokali z 1998 r. i Warunkami udzielania bonifikaty. Kwota udzielonych bonifikat w zbadanych sprawach wyniosła łącznie 3 068 tys. zł, w tym 2 871,1 tys. zł stanowiło 70% wartości lokali mieszkalnych (28 przypadków), a 197,9 tys. zł – 50% (dwa przypadki). W 29 przypadkach prawidłowo obliczono kwotę udzielonej bonifikaty, uwzględniając w niej m.in. wynikającą z art. 68 ust. 1a ugn cenę udziału w prawie własności gruntu lub, w przypadku gdy udział obejmował prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu, w jednym zaś wysokość udzielonej bonifikaty była nieprawidłowa (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 7).

Wysokość przychodów z tytułu sprzedaży 30 objętych badaniem lokali mieszkalnych wyniosła łącznie 1 458,4 tys. zł. W 19 przypadkach, w których najemcy wpłacali środki na fundusz remontowy, ceny lokali mieszkalnych powiększono, zgodnie z Regulaminem dotyczącym rozliczania funduszu remontowego, o wartość zgromadzonych środków. W 29 przypadkach prawidłowo obliczono wartość lokali mieszkalnych, zaś w jednym wartość lokalu została zaniżona (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 7).

W zbadanych przypadkach od daty zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych do dnia ich sprzedaży z bonifikatą upłynęło odpowiednio: powyżej 40 lat (jeden przypadek), od 20 do 39 lat (10), od jednego roku do 19 lat (17) oraz poniżej jednego roku (2).

Burmistrz wyjaśnił, że zbycie dwóch lokali mieszkalnych, dla których najem trwał odpowiednio: 6²⁰ i 112²¹ dni, nastąpiło zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn, gdzie jedynym

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1041, ze zm.

¹⁸ W 14 przypadkach odmowy dotyczyły wniosków złożonych w 2019 r., w jednym – w 2020 r. oraz w dziewięciu – w 2021 r.

¹⁹ Zarządzenie Burmistrza Iławy nr 0050-36/2019 z dnia 28.03.2019 r.

²⁰ Umowa najmu z 22.06.2018 r., lokal sprzedano 28.06.2018 r.

²¹ Umowa najmu z 31.03.2017 r., lokal sprzedano 21.07.2017 r.

warunkiem było nawiązanie najmu na czas nieoznaczony. W obowiązujących od listopada 2020 r. Warunkach udzielania bonifikaty wprowadzono już ograniczenia polegające na udzieleniu bonifikaty przy sprzedaży lokalu mieszkalnego pod warunkiem m.in. nawiązania umowy najmu na okres minimum 10 lat.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zbycia lokalu mieszkalnego w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego dotyczącego prawidłowości nabycia nieruchomości przez Gminę.

(akta kontroli str.35-40, 52-53, 62-63, 159-162, 176-182)

1.10. Wartość objętych badaniem 30 lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą, każdorazowo została ustalona przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego i wyniosła łącznie 4 582,6 tys. zł, i tak:

a) W dwóch przypadkach wycenę lokalu mieszkalnego zlecono zgodnie z wymogiem określonym w §32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²² (dalej: „rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości”), tj. po uzyskaniu zaświadczenia Starosty ławskiego o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. W przypadku 28 lokali mieszkalnych zaświadczenia uzyskano przed sprzedażą tych lokali.

Burmistrz wyjaśnił, że zaświadczenie o samodzielności lokalu można uzyskać przed wykonaniem operatu szacunkowego tylko w przypadku, gdy sporządzono inwentaryzację budynku, w którym znajduje się dany lokal. Z uwagi na to, że inwentaryzację wykonano w nielicznych budynkach, koniecznym było w pierwszej kolejności zlecenie wykonania wyceny, ponieważ jej częścią jest szkic inwentaryzacyjny lokalu, konieczny do wydania ww. zaświadczenia.

b) 28 operatów szacunkowych, zgodnie z art. 156 ust. 3 ugn, wykorzystano do celu, dla którego zostały sporządzone przed upływem okresu 12 miesięcy od daty ich sporządzenia. W przypadku pozostałych dwóch operatów nie dochowano tego terminu, bowiem od dnia upływu okresu ich ważności upłynęło odpowiednio: 25 i 92 dni (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 8).

c) W dwóch przypadkach Urząd poniósł koszty sporządzenia operatów szacunkowych w kwocie 678 zł, natomiast w pozostałych 28 przypadkach kosztami wyceny (9 780,96 zł) obciążono najemców (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 9).

d) W aktach badanych spraw nie było potwierdzenia dokonania przez pracowników Urzędu weryfikacji operatów ani zgłaszania ewentualnych uwag do wycen.

Inspektor UMK wyjaśniła, że sprawdzała poprawność operatów szacunkowych, natomiast nie sporządzała na tę okoliczność żadnej notatki.

W 28 z 30 zbadanych przypadków zbycia lokalu mieszkalnego Rada Miejska nie podjęła uchwały dotyczącej zgody na sprzedaż, bowiem w §1.1. Zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z 1998 r. określono, że „Przeznacza się do sprzedaży lokale mieszkalne, znajdujące się w domach wielomieszkaniowych i małych domach mieszkalnych, z wyłączeniem lokali położonych w budynkach przeznaczonych do rozbiórki, modernizacji bądź remontu kapitalnego”. W pozostałych dwóch analizowanych przypadkach Rada Miejska w ławie wyraziła zgodę na ich sprzedaż.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikający z §1.1. Zasad sprzedaży lokali z 1998 r. zapis „przeznacza się do sprzedaży” jest równoznaczny z zapisem „wyraża się zgodę na sprzedaż”. Ponadto w ww. Zasadach jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2

²² Dz. U. z 2021 r.poz. 555.

pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, co uznano za jednoznaczne wyrażenie zgody przez Radę Miejską.

(akta kontroli str.35-37, 178-182, 206-235)

1.11. Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży 30 wybranych lokali mieszkalnych wykazała, że:

- a) W każdym przypadku wpływy ze sprzedaży tych lokali zostały ujęte w księgach rachunkowych zgodnie z obowiązującymi Zasadami rachunkowości²³, tj. na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, a przypisy na koncie 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych mieszkalnych”.
- b) W dwóch przypadkach wartość netto sprzedanych lokali mieszkalnych wyksięgowano z ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ (dalej: „uor”), tj. w miesiącu, w którym dokonano transakcji sprzedaży. W pozostałych 28 przypadkach wartość netto sprzedanych lokali wyksięgowano po upływie okresu sprawozdawczego (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 10),
- c) W 29 przypadkach wartość umorzenia (konto 071) wykupionych lokali mieszkalnych wyksięgowano, zgodnie z ww. Zasadami rachunkowości, do 30 czerwca i do 31 grudnia danego roku. W jednym natomiast – operacji tej dokonano po upływie okresu sprawozdawczego (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 11).

(akta kontroli str.236-384, 564-570)

1.12. Zagadnienia związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie były przedmiotem skarg ani wniosków (w tym o udzielenie informacji publicznej).

(akta kontroli str.385-386)

1.13. W Urzędzie nie dokonywano identyfikacji ryzyka związanego ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pozycji nr 12).

Powyższe zagadnienia nie były również przedmiotem audytu ani kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str.387-389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. WPG na lata 2013-2017 nie zawierał danych dotyczących planowanej w poszczególnych latach: sprzedaży lokali oraz wysokości kosztów z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, remontów i modernizacji, kosztów zarządu, a także kosztów inwestycyjnych. Obowiązek zamieszczenia ww. informacji wynikał z art. 21 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Burmistrz wyjaśnił, że nie są mu znane przyczyny braku ww. zagadnień w WPG na lata 2013-2017, bowiem urząd objął dopiero w listopadzie 2018 r.

(akta kontroli str.82-115)

2. WPG na lata 2020-2024²⁵ nie zawierał planu sprzedaży lokali na lata 2021-2024 oraz analizy potrzeb i planu remontów i modernizacji z podziałem na kolejne lata.

²³ Zarządzenie nr 120-51/2020 Burmistrza Miasta Iława z dnia 31.12.2020 r. zmieniające Zarządzenie w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości w Urzędzie Miasta Iławy.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Obowiązek zamieszczenia ww. informacji wynikał z art. 21 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Burmistrz wyjaśnił, że nie podano tych danych ponieważ w 2019 r. wstrzymano sprzedaż lokali i nie było wiadomo, kiedy sprzedaż zostanie ponownie uruchomiona. Podał również, że projekt WPG opiniowany był przez obsługę prawną Urzędu, która nie wniosła zastrzeżeń w sprawie jego zgodności z przepisami prawa.

(akta kontroli str.96-106, 109-112)

3. W latach 2018-2019 nie przedłożono Radzie Miejskiej w Łławie projektu uchwały dotyczącej WPG, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Obowiązek powyższy wynikał z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”), zgodnie z którym do zadań burmistrza należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Obowiązek opracowania i uchwalenia takiego programu wynikał z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Burmistrz i Przewodniczący Rady Miejskiej w Łławie wyjaśnili, że nie są im znane przyczyny nieopracowania i nieuchwalenia WPG w latach 2018-2019. Prace nad tym dokumentem podjęto w 2019 r. po stwierdzeniu, że taki dokument nie został opracowany.

NIK zauważa jednak, że pomimo braku WPG w latach 2018-2019, w okresie tym sprzedano w trybie bezprzetargowym odpowiednio: 16 i dziewięć lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy.

(akta kontroli str.107-112)

4. Wykaz dotyczący przeznaczenia na sprzedaż w trybie bezprzetargowym jednego komunalnego lokalu mieszkalnego (spośród 30 analizowanych) wywieszono na okres 20 dni, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn, który stanowił, że wykazy udostępnia się na okres 21 dni.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z błędnego dokonania zapisu o dacie wywieszenia wykazu.

(akta kontroli str.120-121, 124-125, 143-144)

5. W wykazach dotyczących 30 objętych analizą lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym nie ujęto informacji dotyczących:

- 1) Opisu nieruchomości, którego obowiązek zamieszczenia wynikał z art. 35 ust. 2 pkt 3 ugn (30 zbadanych przypadków).

Burmistrz wyjaśnił, że nie stosowano tego zapisu w wykazach bowiem, zdaniem Burmistrza, sprzedaż lokali skierowana była do określonej grupy najemców tych lokali, którym znane były wszystkie informacje dotyczące nieruchomości przeznaczonej do zbycia.

- 2) Terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, którego obowiązek zamieszczenia wynikał z art. 35 ust. 2 pkt 12 ugn (28 przypadków).

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z błędnej interpretacji przepisów ówczesnego Kierownika Wydziału.

²⁵ Uchwała nr XX/222/20 Rady Miejskiej w Łławie z dnia 18.05.2020 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Łława na lata 2020-2024”.

Poprzedni Kierownik UMK zeznał, że wykazy sporządzał wg szablonu wykorzystywanego przez koleżankę z Wydziału. Nie sprawdzał, czy treści w nich zawarte są zgodne z wymogami art. 35 ust. 2 pkt 12 ugn.

(akta kontroli str.120-125, 128-158, 538-543)

6. W sześciu spośród 30 analizowanych przypadków zawiadomienia o przeznaczeniu lokalu mieszkalnego do zbycia wysłano bez pokwitowania przez operatora pocztowego. Zgodnie z art. 34 ust. 4 ugn do doręczenia tych zawiadomień powinno się stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a zgodnie z art. 39 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa) oraz z art. 39 wcześniej obowiązującego Kpa, w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 lub § 2 pkt 1 Kpa, organ administracji publicznej doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Burmistrz wyjaśnił, że decyzję dotyczącą wysyłania zawiadomień listem zwykłym podjął ówczesny Kierownik Wydziału, zdaniem którego sprzedaż lokalu prowadzona była na wniosek najemcy, a potwierdzeniem otrzymania przez najemcę zawiadomienia było podpisanie przez niego protokołu z rokowań i aktu notarialnego.

Poprzedni Kierownik UMK zeznał, że wysyłanie zawiadomień listem poleconym było niepotrzebne, ponieważ sprzedaż nastąpiła na wniosek najemców.

(akta kontroli str.159-168, 538-543)

7. W jednym spośród 30 analizowanych przypadków nieprawidłowo określono kwotę udzielonej przez Urząd bonifikaty dotyczącej sprzedaży lokalu mieszkalnego. Jako podstawę obliczenia kwoty bonifikaty przyjęto wartość nieruchomości i użytkowania wieczystego w wysokości odpowiednio: 173 400 zł i 1 760 zł, podczas gdy z operatu szacunkowego wartości te wynosiły odpowiednio: 173 400 zł i 3 100 zł. W wyniku przyjęcia do obliczeń nieprawidłowej wartości nieruchomości udzielono bonifikaty w kwocie 122 612 zł, podczas gdy winna ona wynosić 123 550 zł (różnica 938 zł).

Na skutek udzielenia bonifikaty w zaniżonej kwocie, nieprawidłowo również obliczono cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego, która wyniosła 52 548 zł, powinna zaś wynosić 52 950 zł (różnica 402 zł).

Burmistrz nie był w stanie wyjaśnić przyczyny powstałego błędu, bowiem sprawę prowadził ówczesny Kierownik Wydziału. Podał jedynie, że błąd wynikał z przyjęcia błędnej wartości gruntu.

Poprzedni Kierownik UMK zeznał, że prawdopodobnie się pomylił. Dodał również, że nie został przeszkolony do wykonania ww. czynności.

Pismem z dnia 27 kwietnia 2022 r. wezwano właścicieli lokalu mieszkalnego do zapłaty 402 zł.

(akta kontroli str.176-205, 538-543)

8. Dwa spośród 30 analizowanych operatów szacunkowych wykorzystano w sprawach dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych po upływie 12 miesięcy od daty ich sporządzenia. Było to niezgodne z art. 156 ust. 3 ugn, który stanowił, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154.

Nie skorzystano również z uprawnienia wynikającego z art. 156 ust. 4 ugn, który stanowił, że operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego.

Burmistrz nie był w stanie wyjaśnić przyczyny powstałego będu, bowiem sprawę prowadził ówczesny Kierownik Wydziału.

Poprzedni Kierownik UMK zeznał, że jego zdaniem operaty powinny być ważne w chwili rozpoczęcia procedury, tj. w dniu złożenia wniosku o nabycie lokalu mieszkalnego, nie zaś w dniu podpisania aktu notarialnego. Podał, że nie jest istotne, ile trwa procedura sprzedaży, ponieważ z dniem sporządzenia operatów strony zgodziły się na określoną w tych operatach cenę mieszkań, nie było więc potrzeby, aby zlecać ich aktualizację.

(akta kontroli str.183-200, 206-212, 538-543)

9. W 28 spośród 30 analizowanych przypadków kosztami sporządzenia wyceny komunalnych lokali mieszkalnych przeznaczonych do zbycia (łącznie 9 780,96 zł) obciążono najemców tych lokali. Stanowiło to naruszenie art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn, który stanowił, że wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Burmistrz wyjaśnił, że decyzją ówczesnego Kierownika Wydziału oraz Skarbnika Miasta kosztami obciążano najemców lokali mieszkalnych. Takie rozwiązanie nie generowało dodatkowych kosztów Gminy w przypadku, gdy najemcy rezygnowali z zakupu lokalu.

Poprzedni Kierownik UMK zeznał, że przyjął zasadę, że jeśli najemca chce kupić mieszkanie i sam składa wniosek o nabycie lokalu mieszkalnego z bonifikatą, to powinien ponieść koszty jego wyceny.

Poprzednia Skarbnik zeznała, że nie przypomina sobie, aby podejmowała taką decyzję. Jej zdaniem decyzję dotyczącą obciążania najemców kosztami wycen podjął ówczesny Burmistrz.

(akta kontroli str.210-214, 538-545, 555-557)

10. W 28 spośród 30 analizowanych przypadków wartość netto sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych wyksięgowano po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano transakcji sprzedaży tych lokali (opóźnienie wynosiło od 35 do 373 dni). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, który stanowił, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Niewyksięgowanie jednego lokalu (spośród 28) o wartości 16 183,82 zł miało również wpływ na bilans Gminy, sporządzony na koniec 2019 r., gdyż kwota ta zawyżyła wykazaną w tym sprawozdaniu wartość rzeczowych aktywów trwałych.

Burmistrz wyjaśnił, że wyksięgowanie tych lokali następowało w oparciu o §10 pkt 6 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, który stanowił, że zmiana stanu posiadania lokali mieszkalnych i użytkowych oraz gruntów dokonywana była na podstawie wykazu sporządzanego przez UMK dwa razy w roku, tj. na dzień 30 czerwca i 31 grudnia. Od 2021 r. każda sprzedaż lokalu mieszkalnego wyksięgowywana jest na bieżąco.

(akta kontroli str.360-384, 534-536, 564-566)

11. W jednym spośród 30 badanych przypadków wartość umorzenia sprzedanego lokalu mieszkalnego wyksięgowano 30 lipca 2020 r. tj. po upływie okresu

sprawozdawczego, w którym dokonano transakcji sprzedaży (31 grudnia 2019 r.), a opóźnienie wynosiło 213 dni.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z problemów z obiegiem dokumentów, bowiem pracownik Wydziału Budżetu i Finansów otrzymał informację o dokonanej transakcji dopiero w lipcu 2020 r.

Niewyksięgowanie umorzenia ww. lokalu o wartości 11 533,81 zł miało wpływ na rachunek zysków i strat Gminy, sporządzony na koniec 2019 r., gdyż kwota ta przewyższa wykazane w tym sprawozdaniu koszty amortyzacji.

(akta kontroli str.360, 367, 567-570)

12. Burmistrz, w latach 2016-2021, nie identyfikował ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz wykonaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem.

O potrzebie identyfikowania ww. ryzyk świadczą stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące m.in. nieujmowania w wykazach dotyczących lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym niektórych informacji wymaganych przepisami ugn, obciążania nabywców kosztami wyceny tych lokali, nieprawidłowego naliczenia bonifikaty przy sprzedaży lokalu mieszkalnego, ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń po okresie sprawozdawczym oraz niedochodzenia należności gminy z tytułu udzielonej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. ryzyka nie były dotychczas identyfikowane, jednakże w związku z ustaleniami kontroli NIK podjęte zostaną działania w celu ich identyfikacji.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z komunikatem nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²⁶ identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań należy dokonać nie rzadziej niż raz w roku.

(akta kontroli str.387-389, 432, 534-537)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym Gminy. Stwierdzono bowiem, że zadania te przypisano odpowiedniemu Wydziałowi, a także pracownikom w ich zakresach czynności. Ceny lokali ustalano rzetelnie, w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionych do tego rzeczoznawców. Sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz powiadamiano najemców o przysługującym im prawie pierwokupu. Wysokość udzielonych bonifikat zgodna była z obowiązującymi w Urzędzie wewnętrznymi regulacjami, ponadto w większości przypadków (29 z 30 zbadanych spraw) naliczono je w prawidłowej wysokości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in:

- nierzetelnego sporządzenia dwóch Wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym,
- niezamieszczania w wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży informacji wymaganych art. 35 ust. 2 pkt 3 i 12 ugn (100% objętych badaniem),
- obciążania nabywców lokali mieszkalnych kosztami sporządzenia operatów szacunkowych (93,3% badanych przypadków),

²⁶ Dz. Urz. Ministra Finansów z 2012 r. poz. 56.

- wyksięgowania wartości sprzedanych komunalnych lokali mieszkalnych po upływie okresu sprawozdawczego, w którym dokonano transakcji sprzedaży (93,3%),
- wykorzystania operatów szacunkowych w sprawach dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych pomimo upływu 12 miesięcy od daty ich sporządzenia (6,6%).

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, przypisano UMK, zaś prowadzenie wszystkich spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych przydzielono jednemu pracownikowi.

W badanym okresie prowadzono elektroniczny Rejestr sprzedaży i sprzedaży wtórnej, służący do monitorowania m.in. wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą, w którym ujmowano m.in. informacje dotyczące zmiany właścicieli (tj. imię i nazwisko, datę i rodzaj transakcji oraz cenę sprzedaży), stopień pokrewieństwa oraz przesłanki do zwrotu bonifikaty.

Rejestr prowadzony był przez jednego pracownika – inspektora UMK. Aktualizacja danych ujętych w rejestrze wykonywana była pod koniec każdego miesiąca.

W latach 2012-2021 w obrocie wtórnym zbyto łącznie 60 lokali mieszkalnych objętych bonifikatą, w tym 44 lokale zbyto na rzecz osoby bliskiej, w jednym przypadku dokonano zamiany na inny lokal mieszkalny, zaś w sześciu przypadkach środki ze sprzedaży lokalu mieszkalnego przeznaczono na zakup innego lokalu. W dwóch przypadkach zaistniały przesłanki do zwrotu bonifikaty, w tym w jednym z nich odstąpiono od żądania za zgodą Rady Miejskiej w Iławie. W pozostałych przypadkach lokale zostały zbyte po upływie okresu 5 lat od daty ich pierwotnego nabycia.

(akta kontroli str.7-17, 20-23, 390-421)

2.2. W latach 2012-2016 sprzedano 96 lokali mieszkalnych, spośród których 37 zostało ponownie zbytych. Analiza dokumentacji dotyczącej tych przypadków wykazała, że:

- 1) Urząd posiadał dokumenty dotyczące wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi, tj. wypisy z aktów notarialnych (25 przypadków), zawiadomienia Starosty Iławskiego o zmianie dokonanej w ewidencji gruntów i budynków (10), wydruk z księgi wieczystej lokalu (1) oraz postanowienie sądu o nabyciu spadku (1),
- 2) dane zawarte w rejestrach zgodne były z danymi zawartymi w 25 wypisach z aktów notarialnych,
- 3) we wszystkich analizowanych 37 umowach sprzedaży nieruchomości formułowano wymogi w zakresie obowiązku informowania Urzędu o ich dalszym zbyciu lub zmianie celu ich wykorzystywania,
- 4) w dziewięciu przypadkach, w których zbycie lokalu nastąpiło przed upływem okresu 5 lat, nie żądano zwrotu bonifikaty, bowiem zaistniały przesłanki określone w art. 68 ust. 2a ugn, i tak:
 - a) środki uzyskane ze sprzedaży lokalu mieszkalnego wykorzystane zostały w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem prawa własności lub przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego (5 przypadków),
 - b) nastąpiło zbycie na rzecz osoby bliskiej (2),

- c) Rada Miejska w Iławie podjęła uchwałę²⁷ dotyczącą odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty pod warunkiem udokumentowania przez właścicieli lokalu mieszkalnego przeznaczenia środków finansowych ze sprzedaży ww. lokalu na cele remontowe w kwocie nie mniejszej niż wysokość przyznanej bonifikaty (1),
- d) w jednym przypadku Urząd, po uzyskaniu informacji o ponownym zbyciu lokalu mieszkalnego²⁸, wezwał właściciela do zwrotu udzielonej bonifikaty²⁹. W odpowiedzi na wezwanie, pełnomocnik działający w imieniu właściciela zobowiązał się do przedstawienia dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków finansowych pochodzących ze sprzedaży nieruchomości na cele mieszkaniowe³⁰.

(akta kontroli str.418, 422-431)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzony w Urzędzie monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

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

3.1. W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki żądania przez Urząd zwrotu bonifikaty, i tak:

- 1) Lokal, który został w dniu 12 lipca 2013 r. sprzedany z bonifikatą wynoszącą 76 897,49 zł, następnie na mocy art. 68 ust. 2a pkt 1 ugn przekazany został w darowiźnie (14 października 2013 r.)³¹, a następnie odsprzedany (9 maja 2016 r.)³². Urząd, po uzyskaniu informacji o zmianie właściciela, wezwał dotychczasowych właścicieli do zwrotu bonifikaty. W dniu 2 sierpnia 2016 r właściciele przedłożyli oświadczenia, że środki finansowe uzyskane ze sprzedaży lokalu mieszkalnego wykorzystane zostały na przeprowadzenie remontów dwóch mieszkań będących ich własnością. Zgodnie z art. 68 ust. 2c ugn Rada Miejska w Iławie w dniu 29 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXVIII/248/16 w sprawie odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty pod warunkiem udokumentowania poniesienia wydatków w kwocie przyznanej bonifikaty na cele mieszkaniowe. Właściciele udokumentowali poniesienie wydatków w kwocie przewyższającej wysokość udzielonej bonifikaty, tj. wynoszącej 79 687,07 zł.
- 2) Lokal, który został w dniu 24 marca 2016 r. sprzedany z bonifikatą wynoszącą 45 522,13 zł³³, a następnie odsprzedany osobie obcej³⁴. Urząd, po uzyskaniu informacji o sprzedaży wtórnej ww. lokalu, w dniu 7 czerwca 2017 r. wezwał dotychczasowego właściciela do zwrotu bonifikaty. W dniu 28 czerwca 2017 r. pełnomocnik działający w imieniu właściciela ww. lokalu przedłożył zobowiązanie do przedstawienia dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków finansowych uzyskanych ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na cele mieszkaniowe. Do dnia 20 kwietnia 2022 r. nie przedstawiono wymaganej dokumentacji. Pomimo

²⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Iławie nr XXVIII/248/16 z dnia 29.08.2016 r.

²⁸ Umowa sprzedaży lokalu z dnia 19.08.2016 r.

²⁹ Wezwanie nr GMK.7125.23.2017 z dnia 7.06.2017 r.

³⁰ Przypadek szczegółowo opisany został w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³¹ Umowa darowizny oraz służebności osobistej zawarta w formie aktu notarialnego 14.10.2013 r.

³² Umowa sprzedaży zawarta w formie aktu notarialnego 9.05.2016 r.

³³ Umowa sprzedaży zawarta w formie aktu notarialnego 24.03.2016 r.

³⁴ Umowa sprzedaży zawarta w formie aktu notarialnego 25.08.2016 r.

niewywiązania się właściciela z ww. zobowiązania, Urząd do dnia 19 kwietnia 2022 r. nie podjął działań zmierzających do odzyskania zwaloryzowanej kwoty bonifikaty wraz z należnymi odsetkami, nie skierował również powództwa w postępowaniu cywilnym w celu uzyskania nakazu zapłaty. Wezwanie wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 20 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str.419, 433-533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 7 czerwca 2017 r. do dnia 19 kwietnia 2022 r. nie dochodono należności gminy z tytułu udzielonej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego w zwaloryzowanej kwocie 52 446,36 zł, w tym 6 924,23 zł stanowiła waloryzacja, zaś 16 362,88 zł naliczone na 27 kwietnia 2022 r. odsetki).

Niedochodzenie należności j.s.t. stanowi naruszenie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵ (dalej: „dyscyplina finansów publicznych”). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Burmistrz wyjaśnił, że dochodzeniem ww. należności zajmował się poprzedni Skarbnik Gminy. Podał również, że zdaje sobie sprawę, że termin roszczenia w przedmiotowej sprawie upływa z końcem 2022 r. Zobowiązał się jednocześnie do niezwłocznego przeprowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych.

Skarbnik Miasta zeznała, że wynikało to z niedopatrzenia pracownika merytorycznego oraz z braku nadzoru poprzedniego Skarbnika Miasta.

Inspektor w Wydziale Budżetu i Finansów zeznała, że nie pamięta, kiedy otrzymała teczkę w celu prowadzenia dochodzenia należności oraz że nie wiedziała, że w imieniu właściciela lokalu mieszkalnego działał pełnomocnik. Zeznała również, w tamtym okresie miała bardzo dużo terminowych obowiązków służbowych, w związku z czym sprawa ta umknęła jej uwadze.

Piastująca do dnia 31 lipca 2019 r. stanowisko Skarbnika zeznała, że nie pamięta okoliczności ww. sprawy.

(akta kontroli str.458-536, 538-559)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia brak działań pracowników Urzędu w zakresie dochodzenia należności z tytułu udzielonej bonifikaty wynoszącej łącznie 68 809,24 zł³⁶, bowiem przez okres 5 lat nie podjęto żadnych czynności zmierzających do odzyskania ww. kwoty, nie skierowano również powództwa w postępowaniu cywilnym w celu uzyskania nakazu zapłaty.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie WPG na lata 2020-2024 do wymogów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o zasobie mieszkaniowym gminy.

³⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 289, ze zm.

³⁶ Bonifikata wynosiła 45 522,3 zł, waloryzacja – 6 924,23 zł i odsetki naliczone do 27.04.2022 r. – 16 362,88 zł.

2. Zamieszczanie w wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym wszystkich informacji określonych w art. 35 ust. 2 ugn.
3. Wysyłanie zawiadomień o przeznaczeniu lokalu mieszkalnego do zbycia zgodnie z art. 34 ust. 4 ugn.
4. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania kwoty 402 zł wynikającej z udzielenia bonifikaty w nieprawidłowej wysokości.
5. Wykorzystywanie operatorów szacunkowych w sprawach dotyczących sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych przez okres 12 miesięcy od daty ich sporządzenia.
6. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu udzielonej bonifikaty oraz zapobieżenia przedawnieniu roszczenia.
7. Identyfikowanie nie rzadziej niż raz w roku ryzyk związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi oraz obowiązkiem żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 18 maja 2022 r.

Kontroler
Joanna Łukasik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Barbara Zajdel

.....
podpis

.....
podpis