



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.03.2022

Pan
Jacek Wiśniewski
Prezydent Miasta Mielca
Ul. Żeromskiego 26, 39-300 Mielec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienne zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.103.2022 Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 sierpnia 2022 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mielcu, ul. Żeromskiego 26, 39-300 Mielec (dalej Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wiśniewski, Prezydent Miasta Mielca. Ponadto w okresie objętym kontrolą funkcję tą pełnili: Fryderyk Kapinos do dnia 18 listopada 2018 r. oraz Daniel Kozdęba do dnia 7 marca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. 2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. 3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność tych działań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Paweł Rakowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/22/2022 z dnia 11 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą Miasto Mielec (dalej Miasto) prawidłowo dokonywało sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Lokale sprzedano zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ (dalej *ugn*), na rzecz ich najemców, którzy zawarli umowy najmu lokali na czas nieoznaczony.

Ceny sprzedawanych nieruchomości ustalane były w oparciu o operaty szacunkowe, które sporządzane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, a także udzielano bonifikat w wysokościach określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Mielcu.

Osoby odpowiedzialne za sprzedaż lokali mieszkalnych posiadały właściwe wykształcenie oraz niezbędne doświadczenie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia następujące aspekty działalności Miasta:

- dokonywanie wyceny lokali mieszkalnych przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴, co było niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁵,
- obciążanie nabywców kosztami wyceny sprzedawanych lokali, pomimo iż stosownie do art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 *ugn* organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości zapewnia wycenę sprzedawanych nieruchomości,
- wbrew przepisom art. 34 ust. 4 *ugn*, nie informowano najemców lokali mieszkalnych w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, co było skutkiem przyjętej w Urzędzie zasady, że najemcy najpierw występowali z wnioskiem o nabycie lokalu, a dopiero później ogłaszano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,
- wykazy nieruchomości sprzedawanych przez Miasto nie zawierały wszystkich informacji określonych w art. 35 ust. 2 ustawy *ugn*, bowiem w wykazach tych nie określano terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługiwało przed najemcami tych nieruchomości,
- nienależnie naliczono część udzielonej bonifikaty⁶,
- uchwały w sprawie sprzedaży lokali⁷ mieszkalnych zawierały niezgodne z *ugn* zapisy⁸.

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

³ Dz.U. z 2021 r., poz. 1899.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 1048.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 555.

⁶ Sytuacja taka miała miejsce w 2022 roku i dotyczyła kwoty 6.727,08 zł, która została zwrócona w dniu 20 kwietnia 2022 r.

⁷ - Uchwałą Nr XXXI/324/09 z dnia 29 czerwca 2009 r., w sprawie określenia kryteriów i zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, w budynkach stanowiących własność Gminy Miejskiej Mielec,

- Uchwałą Nr XIX/180/2016 z dnia 18 marca 2016 r., w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, w budynkach stanowiących własność Gminy Miejskiej Mielec,

- Uchwałą Nr L/499/2018 z dnia 6 września 2018 r., w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Mielec oraz warunku udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego.

⁸ To jest uzależniające sprzedaż lokalu od niezalegania z opłatami czynszowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1.

Prowadzenie spraw związanych z gospodarką lokalami mieszkalnymi w Urzędzie, w latach 2016 – 2021, przypisano następującym komórkom organizacyjnym:

- w okresie od stycznia 2016 do września 2019 roku do zadań Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji,
- w okresie od października 2019 roku do kwietnia 2021 roku do zadań Biura Gospodarki Lokalowej,
- od maja 2021 do zadań Wydziału Gospodarki Lokalowej.

Do zadań ww. Wydziałów Urzędu przypisano *obróć nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne, obróć cywilnoprawny nieruchomościami oraz opracowywanie i realizację programów gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne.*

Trzech pracowników Urzędu w zakresie obowiązków służbowych miało zapisane sprawy związane z gospodarowaniem nieruchomościami¹⁰. Każdy z tych pracowników posiadał wykształcenie magisterskie, a ponadto dwie osoby ukończyły szkolenia z zakresu gospodarowania nieruchomościami, których tematyka obejmowała: regulowanie stanów prawnych nieruchomości, użytki gruntowe w ewidencji gruntów, sprzedaż nieruchomości gminnych w świetle aktualnych przepisów, znowelizowane postępowanie administracyjne, umowa najmu, dzierżawy w gminie, a jedna osoba certyfikat ukończenia szkolenia z zakresu zbywania lokali mieszkalnych z publicznego zasobu nieruchomości i inne.

Jedna z tych osób zatrudniona była w Urzędzie od 1985 roku, a pozostałe dwie odpowiednio od 2017 i 2018 roku.

(akta kontroli str. 9-72, 1845-1846)

1.2.

W Urzędzie nie opracowano, ani nie wdrożono szczegółowych procedur dotyczących postępowania, w sprawach związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych.

Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta Mielca zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej w Mielcu¹¹.

Informacje dotyczące wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz informacje o sposobie wykorzystania lokali w Urzędzie aktualizowane były przez Wydział Gospodarki Lokalowej oraz w Miejskim Zarządzie Budynków Mieszkalnych sp. z o.o.

W Urzędzie prowadzono w formie elektronicznej (w programie Excel) tabelaryczne zestawienie mieszkań znajdujących się w gminnym zasobie z wyszczególnieniem adresów poszczególnych nieruchomości.

(akta kontroli str. 108-115, 1897-1898, 1897-1898)

W związku z brakiem procedur dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność komunalną Prezydent wyjaśnił, że *zgodnie z ustawą*

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ W zakresie swoich obowiązków pracownicy ci mieli zapisane m.in. prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych na rzecz najemców, kompletowanie dokumentów niezbędnych do sporządzania aktów notarialnych, wystawianie faktur za sprzedane lokale, przygotowywanie planów spłat, ewidencjonowanie wpływów z tytułu sprzedaży gotówkowej i ratalnej lokali.

¹¹ W okresie objętym kontrolą, w tym zakresie obowiązywały trzy Uchwały, tj.: Nr XXXI/324/09 z dnia 29 czerwca 2009 r., Nr XIX/180/2016 z dnia 18 marca 2016 r. oraz Nr L/499/2018 z dnia 6 września 2018 r.

o gospodarce nieruchomościami sprzedaż nieruchomości stanowiących własność gminy co do zasady odbywa się w drodze przetargu. Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jej zbycie następuje na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu. Zasadniczo Gmina swoją politykę w zakresie zbywania lokali mieszkalnych opiera na drodze bezprzetargowej, którą wszczyna na wniosek najemcy lokalu. Zasady te zostały uregulowane zgodnie z wytycznymi wynikającymi z Zarządzenia Prezydenta Miasta Mielca w sprawie wprowadzenia katalogu usług świadczonych przez Urząd Miejski w Mielcu. Katalog zawiera wykaz usług świadczonych na rzecz mieszkańców lokali mieszkalnych Gminy na rzecz najemców. W związku z powyższym, w naszej ocenie, procedury dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych zostały określone i zawarte w odpowiednich dokumentach.

(akta kontroli str. 1913-1914)

Według wyjaśnień Prezydenta, Urząd nie prowadził statystyk dotyczących średniego czasu oczekiwania na lokale mieszkalne z gminnego zasobu, natomiast w poszczególnych latach złożono następujące ilości wniosków 130 wniosków (2016 r.), 122 wnioski (2017 r.), 213 wniosków (2018 r.), 33 wnioski (2019 r.), 86 wniosków (2020 r.) i 60 wniosków (2021 r.).

(akta kontroli str. 2039)

1.3.

W okresie od 1 stycznia 2016 do 15 kwietnia 2019 r. Miasto nie posiadało Wieloletniego programu gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym.

Program taki został przyjęty uchwałą Nr VII/66/2019 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym na lata 2019 – 2023.

Program zawierał wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹².

Zgodnie z powołanym Programem, celem poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta na lata 2019 – 2023 zaplanowano m.in. przeprowadzanie remontów i modernizacji budynków i lokali (zaplanowano łączne wydatki na ten cel w wysokości 2.245 tys. zł). Ustalono zasady polityki czynszowej Miasta, w tym warunki obniżania czynszu, a także określono prognozy (liczbę) sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu Miasta. W Programie nie wskazano budynków, w których zaplanowano sprzedaż lokali mieszkalnych, ani też nie zawarto prognozy, co do wpływów do budżetu z tytułu sprzedaży takich lokali.

Zasady dotyczące sprzedaży lokali stanowiących własność Miasta nie były ujmowane w innych regulacjach obowiązujących w Urzędzie, poza uchwałami Rady Miejskiej w Mielcu.

(akta kontroli str. 73-107)

1.4.

W okresie objętym kontrolą (2016 – 2021), w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta obowiązywały trzy uchwały:

- Nr XXXI/324/09 z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie określenia kryteriów i zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, w budynkach stanowiących własność Gminy Miejskiej Mielec,

- Nr XIX/180/2016 z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, w budynkach stanowiących własność Gminy Miejskiej Mielec,

¹² Dz. U. z 2022, poz. 172.

- Nr L/499/2018 z dnia 6 września 2018 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Mielec oraz warunku udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego.

W przypadku każdej z powołanych uchwał, Rada Miejska w Mielcu skorzystała z uprawnienia w zakresie możliwości udzielania bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych, a ich wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta Mielca.

W uchwałach tych określono ogólne zasady udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości, w tym warunki ich udzielania oraz procentową wysokość tych bonifikat, uzależniając ich wysokość od sposobu zapłaty za nabywaną nieruchomość.

W uchwałach tych zawarto również dodatkowe warunki dotyczące sprzedaży nieruchomości (np. brak zalegania z opłatami czynszowymi), a także wyłączono ze sprzedaży lokale określone w uchwale (np. przeznaczone do rozbiórki, dla których przewidziano zmianę sposobu użytkowania).

W żadnej z uchwał nie było zapisów obciążających nabywców nieruchomości kosztami z tytułu nabycia mieszkania od Miasta.

(akta kontroli str. 108-115)

W każdej z powołanych uchwał określono wysokość udzielanych bonifikat, w ten sposób, że:

- 85% bonifikaty przysługiwało w przypadku jednorazowej zapłaty za lokal,
- 80% bonifikaty przysługiwało w przypadku zapłaty w systemie ratalnym,
- 90% bonifikaty przysługiwało przy równoczesnej sprzedaży pozostałych, nie wykupionych lokali mieszkalnych w budynku. W uchwałach z 2009 r. i 2016 r. zawarto postanowienia warunkujące udzielenie bonifikaty najemcom legitymizującym się co najmniej 5-letnim okresem najmu, zaś w uchwale z 2018 r. najemcom legitymizującym się co najmniej 15-letnim okresem najmu.

Prezydent Miasta przy sprzedaży lokali mieszkalnych stosował bonifikaty określone w ww. uchwałach Rady Miejskiej w Mielcu.

(akta kontroli str. 108-115)

1.5.

Na dzień 1 stycznia 2016 r. w gminnym zasobie mieszkaniowym znajdowało się 917 lokali mieszkalnych (z wyłączeniem lokali socjalnych).

W latach 2016-2021 liczba tych lokali systematycznie malała i wynosiła na koniec każdego z tych lat odpowiednio: 861, 803, 772, 748, 706.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 296 wniosków o wykup lokali mieszkalnych (w poszczególnych latach odpowiednio: 44, 63, 57, 34, 42 i 56).

W latach 2016 – 2021 Miasto sprzedało najemcom w trybie bezprzetargowym łącznie 253 lokali mieszkalnych (w poszczególnych latach odpowiednio: 42, 56, 58, 31, 24 i 42), o łącznej wartości 39.905.332 zł (wartość według operatów szacunkowych), otrzymując po uwzględnieniu udzielonych bonifikat wpływy w wysokości 6.374.333,92 zł (Miasto z tytułu sprzedaży tych lokali otrzymało 15,97% ich wartości).

(akta kontroli str. 296-303, 1899-1908)

W Programie w latach 2019-2023 zakładano sprzedaż 130 lokali mieszkalnych, a faktycznie sprzedano 253 lokale.

W związku z powyższym Prezydent wyjaśnił, że *Gmina Mielec swoją politykę sprzedaży mieszkań opiera przede wszystkim na sprzedaży bezprzetargowej, wszczynanej na wniosek najemców i organ nie jest w stanie z góry stwierdzić, jak duża liczba kwalifikujących się wniosków z prośbą o wykup lokalu zostanie skierowana do Prezydenta Miasta. Informuję, iż nasze szacunki opierają się głównie na analizie sprzedaży lokali z lat poprzednich.*

(akta kontroli str. 1981)

1.6.

W latach 2016 – 2021 Miasto sprzedało 27 lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców, z zastosowaniem ratalnej sprzedaży.

W przypadku sprzedaży ratalnej, nabywcy lokali w każdym przypadku płacili pierwszą ratę najpóźniej w dniu zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a Miasto w każdym przypadku zabezpieczało pozostałą wierzytelność w formie hipoteki umownej.

(akta kontroli str. 304-1367, 1848, 1912)

1.7.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 *ugn*, w Urzędzie sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 transakcji sprzedaży tych lokali wykazała, że wykazy wywieszono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, a informację o tym podano do publicznej wiadomości w prasie lokalnej i na stronie internetowej Urzędu. Wykazy te nie zawierały wszystkich wymaganych informacji, tj. o terminie złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 *ugn*.

(akta kontroli str. 304-1367)

1.8.

Urząd nie informował najemców lokali mieszkalnych w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, bowiem w Urzędzie przyjęto zasadę, że najemcy najpierw występowali z wnioskiem o nabycie lokalu, a dopiero później w Urzędzie ogłaszano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaż.

(akta kontroli str. 1847)

1.9.

Miasto prowadziło sprzedaż lokali na podstawie składanych wniosków, a w okresie objętym kontrolą nie było przypadków występowania przez Miasto z inicjatywą sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców poprzez wywieszenie wykazu lokali przeznaczonych do sprzedaży.

Wnioski o nabycie (wykup) lokali mieszkalnych składane były przez najemców lokali, a ich sprzedaż następowała po sprawdzeniu przez Urząd, czy spełniają oni warunki określone w uchwałach¹³.

W okresie objętym kontrolą, Miasto odmawiało udzielenia bonifikaty w sytuacji gdy występowało o sprzedaż lokalu socjalnego (jeden przypadek), w sytuacji zbyt krótkiego okresu najmu (poniżej okresu określonego w stosownej uchwale Rady Miejskiej – dwa przypadki), braku tytułu prawnego do lokalu (jedenaście przypadków), braku potwierdzenia chęci kontynuowania procedury wykupu (osiem przypadków), rezygnacji z wykupu (cztery przypadki), braku uprawnienia do nabycia (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 304-1367, 1899-1908)

1.10.

W każdym z przypadków objętych kontrolą wysokość bonifikaty udzielana była w wysokości określonej w uchwałach Rady Miejskiej w Mielcu, a udzielane bonifikaty obejmowały wszystkie składniki ceny lokalu, a przedmiotem sprzedaży były lokale, co do których nie toczyły się postępowania administracyjne dotyczące prawidłowości ich nabycia przez Miasto.

(akta kontroli str. 304-1367)

1.11.

Wartość lokali sprzedawanych przez Miasto z bonifikatą każdorazowo ustalana była przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, ujętego w Centralnym Rejestrze

¹³ Na podstawie badanej próby sprzedaży 30 lokali mieszkalnych

Rzeczoznawców Majątkowych prowadzonym przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Operaty szacunkowe były weryfikowane pod względem formalnym przez pracowników Urzędu. Urząd nie zgłaszał uwag do wycen, a jedynie informował o zauważonych błędach pisarskich, które były każdorazowo korygowane przez autorów operatów.

Wyceny lokali mieszkalnych dokonywano przed uzyskaniem przez Urząd zaświadczeń o samodzielności lokali mieszkalnych, a najemcy w 21 przypadkach (w 2016 roku) ponieśli koszty sporządzenia operatów szacunkowych.

Operaty szacunkowe wykorzystywane były przez Urząd w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy od daty ich sporządzenia.

W każdym przypadku zapłata za lokal (lub wpłata pierwszej raty) następowała przed podpisaniem aktu notarialnego przenoszącego własność nieruchomości na nabywcę.

(akta kontroli str. 304-1367, 1848, 1967-1980)

1.12.

Wszystkie zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów.

(akta kontroli str. 1849-1878, 1915-1916)

1.13.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi lub informacje o nieprawidłowościach dotyczące sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców, ani też wnioski o udzielenie informacji publicznej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1967-1980)

1.14.

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur mających na celu identyfikację ryzyka związanego ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych.

W wyjaśnieniu Prezydent podał, że *analiza ryzyka jest prowadzona na etapie przygotowywania budżetu.*

Prezydent wyjaśnił, że *wraz z objęciem funkcji oraz w związku z następnie przeprowadzoną reorganizacją Urzędu informujemy, że weryfikacja obrotu wtórnego lokalami prowadzona była w oparciu o bieżące okoliczności, wynikające z wtórnej sprzedaży lokali. Nie dokonywano dodatkowych kontroli spraw wcześniejszych (z okresu poprzednich prezydentów oraz pracownika przebywającego obecnie na emeryturze), gdyż zakładano, że sprawy zwrotów były wówczas na bieżąco monitorowane.*

(akta kontroli str. 1967-1982, 2038)

Przeprowadzone badanie dokumentacji 30 sprzedanych przez Miasto lokali mieszkalnych wykazało, że w każdym przypadku sprzedaży komunalnego lokalu mieszkalnego dokonywano na rzecz najemcy, a sprzedane lokale nie były zadłużone oraz posiadały wyodrębnioną samodzielność lokalową.

(akta kontroli str. 304-1367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 15 kwietnia 2019 r., wbrew przepisom art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie opracowano i nie uchwalono *Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.*

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Prezydent podał, że w momencie reorganizacji w 2015 r. Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji, Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia oraz Biura Gospodarki Lokalami i Mienia poprzedni Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Mielec już nie obowiązywał. Ze względu na ograniczenia organizacyjne prace nad nową edycją Programu zostały ukończone na przełomie 2018 r. i 2019 r.

(akta kontroli str. 1910-1911)

2. Urząd, wbrew zapisom art. 34 ust. 4 *ugn*, nie informował najemców lokali mieszkalnych, w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości¹⁴, co było skutkiem przyjętej zasady, że najemcy najpierw występowali z wnioskiem o nabycie lokalu, a dopiero później w Urzędzie ogłaszano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Prezydent wyjaśnił, że przypadki odstąpienia od wymogu indywidualnych zawiadomień spowodowane były uprzednim wystąpieniem do Prezydenta Miasta Mielca z wnioskiem o wykup lokalu mieszkalnego przez zainteresowanych najemców. W obliczu tego w ocenie organu nie było konieczności stosowania dyspozycji wynikającej z art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, gdyż sam najemca inicjował procedurę sprzedaży, a ponadto nie ujawniono negatywnych skutków dla interesów najemców, będących następstwem odstąpienia od takich zawiadomień.

(akta kontroli str. 304-1367, 1847, 1965-1966)

3. W 2016 roku, wbrew zapisom art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy *ugn*, nabywcy lokali mieszkalnych ponosili koszty sporządzania operatów szacunkowych (łącznie 21 przypadków w 2016 roku).

W związku z powyższym Prezydent wyjaśnił, że w latach 2016 – 2021 koszty sporządzania operatów szacunkowych przez nabywców lokali mieszkalnych miały miejsce w 21 przypadkach. Ze względu na brak informacji o kosztach związanych z wyceną nieruchomości nie jest możliwe dokładne wskazane wysokości kosztów wydatkowanych na ten cel przez osoby zainteresowane zakupem lokalu. Sytuacje, o których mowa powyżej, związane były z ograniczeniem ponoszenia zbędnych wydatków przez Gminę Miejską Mielec w szczególności w przypadku wycofania się wnioskodawcy z transakcji sprzedaży. Jednocześnie informuję, że w związku z utrwalającym się orzecnictwem sądowym w zakresie przygotowania nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego do sprzedaży Gmina Miejska Mielec w kwietniu 2016 r. zmieniła utrwalone praktyki i koszty związane z wyceną lokali są ponoszone przez Gminę.

(akta kontroli str. 1881)

4. Wykazy nieruchomości sprzedawanych przez Gminę nie zawierały wszystkich informacji określonych w art. 35 ust. 2 ustawy *ugn*, bowiem w wykazach tych nie zamieszczano terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje przed najemcami lokali (wymóg określony w pkt. 12 powołanego przepisu).

Prezydent wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami sprzedaż nieruchomości gminnych poprzedzona jest sporządzeniem wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Celem umieszczenia nieruchomości w wykazie jest zachowanie jawności dysponowania nieruchomościami przez jst, a także umożliwienie wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z treścią wykazu. W art.

¹⁴ W żadnym ze zbadanych 30 przypadków.

35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca wymienia enumeratywnie co powinien zawierać wykaz. Skoro organ jest zobligowany odpowiednio stosować zapisy ust. 2 w tut. Urzędzie uznano, że informacje zawarte w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w całości wyczerpują wskazania wynikające z art. 35 ust. 2.

5. Wyceny nieruchomości dokonywano przed uzyskaniem zaświadczenia dotyczącego spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego¹⁵, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali, co było niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Prezydent wyjaśnił, że początkiem każdego roku, zgodnie z regulaminem ramowych procedur udzielania zamówień publicznych, w Urzędzie wyłaniany jest podmiot (rzeczoznawca) opracowujący niezbędną dokumentację do sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych tj. operaty szacunkowe określające wartość lokalu oraz operaty techniczne konieczne do stwierdzenia przez starostę samodzielności lokalu. W ten sposób określona metodologia postępowania ogranicza koszty ponoszone przez Gminę, które byłyby wyższe w sytuacji odrębnego zlecenia dwóch dokumentacji. Ponadto należy zauważyć, że opracowywanie dokumentów w takiej kolejności nie ma wpływu na ewentualną zmianę wartości nieruchomości, określaną w operacie szacunkowym. Gmina niezwłocznie po uzyskaniu stosownych dokumentów występuje do starosty o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu.

(akta kontroli str. 304-1367, 1879, 1909)

6. Uchwały w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, jako jeden z warunków sprzedaży komunalnego lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy, wskazywały brak zaległości czynszowych.

Regulacja taka była sprzeczna z przepisami art. 34 ust. 1 pkt 3 i nast. ugn, bowiem przepisy tej ustawy nie wiążą prawa do nabycia lokali przez najemców ze spełnieniem przez nich dodatkowych warunków poza najmem zajmowanego lokalu na czas nieoznaczony.

W związku z powyższym Prezydent wyjaśnił, że zapis wyłączający ze sprzedaży lokale mieszkalne, których najemcy posiadają zadłużenie czynszowe jest jedynie czasowym warunkiem uniemożliwiającym wykup lokalu, przestającym obowiązywać, w sytuacji uregulowania przez najemcę zaległych należności. Przedmiotowa regulacja ma na celu wprowadzenie narzędzia służącego tym najemcom, którzy poprzez prawidłowe wykonywanie umowy najmu w zakresie braku zadłużenia czynszowego, będą mieli możliwość zarówno wykupienia zajmowanego lokalu, jak również w określonych sytuacjach skorzystania z preferencyjnych warunków związanych z nabyciem (udzielenie bonifikaty).

(akta kontroli str. 1880)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym realizowana była na rzecz osób uprawnionych. W każdym przypadku wartość lokalu ustalana była przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, a wysokość udzielanych bonifikat była zgodna ze stosownymi uchwałami Rady Miejskiej w Mielcu.

NIK ocenia negatywnie brak (w okresie od 2016 roku do dnia 15 kwietnia 2019 roku) Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, niezawiadanie najemców lokali mieszkalnych o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu lokali mieszkalnych, zlecenie wyceny lokali mieszkalnych

¹⁵ We wszystkich 30 przypadkach objętych kontrolą (z lat 2016 – 2021).

przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego.

Ponadto NIK negatywnie ocenia fakt, że Miasto w 2016 roku przenosiło na nabywców koszty związane ze sporządzeniem operatów szacunkowych, a także fakt, iż wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przez Miasto nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami informacji.

W ocenie NIK zapisy uchwały Rady Miejskiej w Mielcu w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, ustanawiające dodatkowe warunki, które musi spełnić nabywca, stoją w sprzeczności z przepisami *ugn*, bowiem przepisy tej ustawy nie wiążą prawa do nabycia lokali przez najemców ze spełnieniem przez nich dodatkowych warunków poza najmem zajmowanego lokalu na czas nieoznaczony.

OBSZAR

2. Monitorowanie przez Urząd wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

Opis stanu faktycznego

2.1., 2.3.

Żadnej komórce organizacyjnej Urzędu ani też żadnemu pracownikowi nie przypisano zadań związanych z prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą. Dokumenty dotyczące wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, które zostały sprzedane przez Miasto z bonifikatą (wypisy aktów notarialnych), które wpłynęły do Urzędu, przekazywane były do Wydziału Gospodarki Lokalowej.

Prezydent wyjaśnił, że brak jest przepisów wskazujących na obowiązek sformalizowanego monitoringu wtórnego obrotu nieruchomościami, niemniej jednak Urząd dokonuje takiej weryfikacji poprzez weryfikację zupełnej treści księgi wieczystej.

Ponadto w kwestii analizy ryzyka związanego z wtórnym obrotem nieruchomościami Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie wprowadzono system analizy ryzyka odnoszący się do realizacji budżetu, a z uwagi na fakt, iż w budżecie nie zakładano wpływów z tytułu zwrotów kwot równych udzielonym bonifikatom, ryzyko takie nie było identyfikowane.

(akta kontroli str. 1845-1846)

W umowach sprzedaży nieruchomości nie formułowano wymogów w zakresie obowiązku informowania gminy, o ich dalszym zbyciu (lub zamianie), natomiast akty notarialne zawierały informację o obowiązku zwrotu bonifikaty, w przypadku sprzedaży lokalu przed upływem 5 lat od jego nabycia (art. 68 ust. 2 *ugn*).

Urząd prowadził rejestr lokali sprzedanych z bonifikatą. Zawierał on dane dotyczące m.in.: adresu lokalu, jego nabywcy, nr aktu notarialnego, księgi wieczystej lokalu oraz informacje dotyczące wartości lokalu, udzielonej bonifikaty oraz informacje o zmianie właściciela lokalu i zwrocie bonifikaty. Rejestr był aktualizowany na bieżąco. Analiza 30 wybranych pozycji tego rejestru z lat 2016- 2022 wykazała, że zawarte w nim dane były zgodne z aktami notarialnymi dotyczącymi wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi.

(akta kontroli str. 1897-1898)

2.2.

Badaniem w zakresie skuteczności prowadzonego przez Urząd monitoringu w zakresie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, przy których sprzedaży udzielono bonifikaty, objęto łącznie 60 lokali mieszkalnych, w przypadku których nastąpiło wtórne przeniesienie własności (z lat 2012 – 2021)¹⁶.

¹⁶ Analiza dokumentacji obejmowała zarówno przypadki bezpośredniej sprzedaży, przez pierwotnego nabywcę od Miasta, jak również wtórną sprzedaż, przez osoby, które stały się właścicielami tych nieruchomości wskutek przeniesienia własności w formie darowizny.

Ustalono, że we wskazanym okresie, w siedmiu przypadkach doszło do zmiany właściciela nieruchomości na skutek zawarcia umowy sprzedaży (dotyczy to zarówno sprzedaży przez pierwotnych nabywców lokali mieszkalnych od Miasta oraz wtórnej sprzedaży lokali przez osoby, które stały się właścicielami lokali mieszkalnych, na skutek zawarcia umowy darowizny na ich rzecz).

W jednym przypadku Miasto po sprzedaży takiej nieruchomości przez pierwotnego nabywcę (osobę, która kupiła nieruchomość z bonifikatą) w obrocie wtórnym w 2014 roku podjęło kroki prawne celem odzyskania niewłaściwie wykorzystanej bonifikaty i już w 2014 roku uzyskało tytuł wykonawczy w stosunku do tej wierzytelności.

W pozostałych sześciu przypadkach czynności mające na celu ustalenie sposobu wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży nieruchomości nabytych od Miasta z bonifikatą¹⁷ zostały podjęte w 2022 roku (po rozpoczęciu kontroli NIK).

Miasto skierowało do nabywców wskazanych nieruchomości wezwania do przedłożenia informacji i dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków pochodzących ze sprzedaży tych mieszkań.

(akta kontroli str. 229-293, 1376-1843, 1964)

2.3. Prezydent nie identyfikował potencjalnych ryzyk związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi.

W kwestii analizy ryzyka występowania nieprawidłowości w obrocie wtórnym Prezydent wyjaśnił, że *wprowadzono w Urzędzie system analizy ryzyk odnosi się do realizacji budżetu, a z uwagi na fakt, iż planie budżetu nie zakładano wpływów z tytułu zwrotów kwot udzielonych bonifikat, ryzyko takie nie było identyfikowane.*

Urząd prowadził monitoring rynku wtórego obrotu nieruchomościami sprzedanymi przez Gminę przy zastosowaniu bonifikaty. Monitoring prowadzono poprzez weryfikację treści ksiąg wieczystych (kompleksowa weryfikacja ksiąg wieczystych miała miejsce w okresie prowadzenia przez NIK niniejszej kontroli).

(akta kontroli str. 1845-1846, 2038)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieskutecznym monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, które zostały sprzedane przez Miasto z bonifikatą, bowiem nie ujawniono wszystkich przypadków zaistnienia ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontroli ustalono, że działania w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi podejmowane przez Urząd w latach 2016 – 2021 były nierzetelne, bowiem stwierdzono przypadki wtórnej sprzedaży lokali nabytych od Miasta z bonifikatą, w których zachodziła konieczność sprawdzenia, czy bonifikata nie podlega zwrotowi. Urząd podjął czynności mające na celu ustalenie konieczności zwrotu bonifikaty dopiero po wszczęciu kontroli NIK.

¹⁷ Zgodnie z art. 68 ust. 2 ugn, jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu.

3. Wywiązywanie się z obowiązku żądania zwrotu udzielonych bonifikat w sytuacjach przewidzianych prawem oraz skuteczność działań Urzędu w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

3.1., 3.2.

W latach 2012 – 2021 w siedmiu¹⁸ przypadkach doszło do sprzedaży na wtórnym rynku nieruchomości nabytych od Miasta, przy sprzedaży których udzielono nabywcom bonifikaty na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Mielcu, przed upływem 5-cio letniego okresu wskazanego w art. 68 ust. 2 *ugn*, na rzecz osób niebędących osobami bliskimi, w rozumieniu art. 4 pkt 13 *ugn*¹⁹.

W jednym przypadku Prezydent w 2014 roku wystąpił o zwrot bonifikaty oraz w jednym przypadku na wezwanie Prezydenta osoby, które zbyły lokal mieszkalny we wtórnym obrocie, przedstawiły dokumenty potwierdzające wykorzystanie środków pochodzących ze sprzedaży, na cel wskazany w art. 68 ust. 2 pkt 5 *ugn* (na cele mieszkaniowe).

Natomiast w pozostałych pięciu przypadkach podejmowane przez Urząd działania przedstawiały się następująco:

1. W dniu 18 grudnia 2013 r. Miasto sprzedało lokal mieszkalny za kwotę 10.554,45 zł (wartość nieruchomości według operatu szacunkowego wynosiła 70.363 zł, udzielono bonifikaty w wysokości 59.808,55 zł).

Następnie w dniu 3 września 2014 r. nieruchomość ta została sprzedana osobom, niebędącym osobami bliskimi, w myśl przepisów art. 4 pkt 13 *ugn*, za kwotę 75.000 zł.

Pismem z dnia 21 marca 2022 r. Prezydent wezwał pierwotnych nabywców nieruchomości, którzy kupili od Miasta lokal mieszkalny z bonifikatą, do udzielenia informacji w przedmiocie przeznaczenia (wykorzystania) środków pochodzących ze sprzedaży tej nieruchomości, ale samo postępowanie zostało wszczęte po upływie okresu wskazanego w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*²⁰.

W odpowiedzi przedłożono akt notarialny, zgodnie z którym część pozyskanych ze sprzedaży mieszkania środków przeznaczona została na nabycie nieruchomości gruntowej, w kwocie 47.467 zł, natomiast w odniesieniu do pozostałej kwoty nie przedłożono dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków w okresie, o którym mowa w art. 68 ust. 2a pkt 5 *ugn*, tj. na nabycie innego lokalu mieszkalnego, a w związku z powyższym 12.341,55 zł podlegały zwrotowi na podstawie art. 68 ust. 2 *ugn*, jako środki nie wykorzystane na cel, który nie wymagałby zwrotu udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 1896, 1950-1960)

2. W dniu 22 października 2014 r. Miasto sprzedało lokal mieszkalny z bonifikatą za kwotę 16.216,50 zł (wartość lokalu według operatu szacunkowego wynosiła 108.110 zł, wysokość udzielonej bonifikaty 91.893,50 zł).

Następnie własność tego lokalu, w dniu 17 czerwca 2016 r. została przeniesiona, przez pierwotnych nabywców, w formie umowy darowizny, na rzecz osoby bliskiej,

¹⁸ W jednym przypadku sprawa o zwrot bonifikaty trafiła do sądu w 2014 roku i Miasto otrzymało tytuł wykonawczy w 2014 roku oraz w jednym przypadku, przedstawiono dokumenty potwierdzające wykorzystanie środków pochodzących z wtórnej sprzedaży lokalu na cel określony w art. 68 ust. 2a pkt 5 *ugn*.

¹⁹ Zgodnie z powołanym przepisem do kręgu osób bliskich, w myśl *ugn*, zaliczamy: zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

²⁰ Art. 118 ustawy *Kodeks cywilny* w brzmieniu: jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata.

w rozumieniu art. 4 pkt 13 *ugn*, a w dniu 24 kwietnia 2018 r. lokal ten został sprzedany (przez obdarowanego), osobom niebędącym osobami bliskimi w myśl art. 4 pkt 13 *ugn*.

W związku z powyższym Prezydent, w dniu 3 marca 2022 r. wystosował wezwanie do zwrotu kwoty 101.437,48 zł (kwota po uwzględnieniu waloryzacji), a w dniu 12 kwietnia 2022 r., po bezskutecznym upływie terminu wyznaczanego w wezwaniu, skierował sprawę na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 1983-2014)

3. W dniu 14 stycznia 2016 r. Miasto zbyło na rzecz najemców lokal mieszkalny za kwotę 20.221,80 zł (przy sprzedaży udzielono bonifikaty w wysokości 114.590,20 zł, a wartość lokalu została ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego na kwotę 134.812 zł).

Następnie w dniu 11 października 2016 r. lokal ten został sprzedany osobom niebędącym osobami bliskimi, w myśl art. 4 pkt 13 *ugn*.

W dniu 17 lutego 2022 r. Prezydent wezwał pierwotnych nabywców lokalu mieszkalnego (od Gminy) do udzielenia informacji: na jaki cel i w jakim okresie zostały wykorzystane środki uzyskane ze sprzedaży tej nieruchomości.

W dniu 18 marca 2022 r. wpłynęła do Urzędu odpowiedź na ww. wezwanie, w którym osoby te podniosły, iż środki ze sprzedaży lokalu mieszkalnego zostały wydatkowane na zakup innej nieruchomości, niemniej jednak wydatki te zgodnie z przedstawionym w Urzędzie dokonane zostały w okresie przed sprzedażą ww. nieruchomości (w załączeniu przedstawiono akt notarialny z dnia 29 sierpnia 2014 r. potwierdzający zakup niezabudowanej działki).

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w dniu 22 marca 2022 r. Prezydent Miasta Mielca wezwał osoby, które nabyły lokal mieszkalny z bonifikatą do zwrotu 112.987,20 zł²¹.

(akta kontroli str. 116-140, 2024-2037)

4. W dniu 6 października 2017 r. Miasto zbyło na rzecz najemcy lokal mieszkalny za kwotę 26.096,10 zł (wartość według operatu szacunkowego - 173.974 zł, kwota udzielonej bonifikaty 147.877,90 zł).

Następnie w dniu 26 kwietnia 2018 r. własność tego lokalu, została przeniesiona na podstawie umowy darowizny na osobę bliską, w rozumieniu art. 4 pkt 13 *ugn*.

W dniu 8 października 2018 r. osoba, która otrzymała ww. lokal w formie darowizny, zbyła go na rynku wtórnym za kwotę 295.000 zł.

Pismem z dnia 17 lutego 2022 r. Urząd wezwał ww. osobę, do zwrotu kwoty 204.329 zł.

Pismem z dnia 10 marca 2022 r., ww. osoba wniosła o wstrzymanie jakichkolwiek czynności przez Prezydenta, do czasu rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na odstąpienie od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

W dniu 5 kwietnia 2022 r. Miasto wniosło do sądu pozew o zapłatę kwoty 204.329 zł.

(akta kontroli str. 141-161, 1917-1940, 2015-2022)

5. W dniu 31 sierpnia 2018 r. Miasto sprzedało na rzecz najemcy lokal z bonifikatą za kwotę 46.490,40 zł (wartość nieruchomości według operatu szacunkowego wynosiła 232.452 zł, kwota udzielonej bonifikaty 185.961,60 zł).

Następnie w dniu 24 września 2019 r. nieruchomość ta została przez osoby, które ją nabyły od Miasta, sprzedana za kwotę 340.000 zł.

²¹ Do dnia zakończenia kontroli, nie minął termin zwrotu udzielonej bonifikaty, natomiast wskaźnik zmian cen lokali mieszkalnych w I kwartale 2016 r. wyniósł 98,7, w drugim kwartale 2016 r. - 100,1 oraz w trzecim kwartale 2016 r. - 99,8.

W dniu 2 października 2019 r., osoby, które nabyły lokal od Miasta, ze środków pochodzących ze sprzedaży tego lokalu, kupiły inny lokal mieszkalny za kwotę 320.000 zł.

W związku z powyższym Urząd pismem z dnia 14 lutego 2022 r. wezwał pierwotnych nabywców lokalu do zwrotu kwoty 6.727,08 zł, a w dniu 20 kwietnia 2022 r., Urząd zwrócił otrzymane środki, wskazując w uzasadnieniu, iż żądanie zwrotu bonifikaty było niezasadne, a także podnosząc, że kwota udzielonej bonifikaty, po waloryzacji, była niższa niż wartość nabytej z tych środków nieruchomości.

(akta kontroli str. 161-228, 1941-1942)

Po przeprowadzaniu ww. postępowań wyjaśniających w zakresie wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży mieszkań, przy zakupie których Gmina udzieliła bonifikaty, w dwóch przypadkach (w dniach 5 kwietnia 2022 r. oraz 12 kwietnia 2022 r.) Prezydent Miasta Mielca skierował sprawy na drogę postępowania sądowego, o zwrot łącznie kwoty 305.766,48 zł.

(akta kontroli str. 229-293, 1376-1843, 1964)

3.3.

W kwestii identyfikacji ryzyk związanych z wtórnym obrotem nieruchomościami Prezydent wyjaśnił, że *w sytuacji zbycia przed upływem 5 lat przez nabywcę lokalu mieszkalnego uprzednio nabytego z bonifikatą od Gminy, co do zasady powstaje obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Niemniej jednak ustawodawca wprowadził pewne wyłączenia od tej zasady, dotyczące m.in. sytuacji zbycia lokalu przez nabywcę na rzecz osoby bliskiej (obróć wtórny), zdefiniowanej w art. 4 pkt. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mogące powodować pewne utrudnienia z powodu braku możliwości określenia relacji łączących pierwotnego i wtórnego nabywcy, jako np. osób faktycznie pozostających we wspólnym pożyciu.*

(akta kontroli str. 1845-1846, 2038)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 3 września 2014 r. doszło do sprzedaży na wtórnym rynku lokalu mieszkaniowego nabytego od Miasta z bonifikatą (pierwotne nabycie nastąpiło w dniu 18 grudnia 2013 r.), a Urząd podjął działania mające na celu ustalenie sposobu wykorzystania środków pochodzących z tej sprzedaży w 2022 r.

Według przedstawionych dokumentów (przez osoby, które sprzedały ten lokal), kwota 12.341,55 zł nie została wykorzystana na cel określony w art. 68 ust. 2a pkt 5 a i b *ugn*, a od momentu wtórnej sprzedaży lokalu upłynął sześciolatek okres wskazany w art. 118 ustawy *Kodeks cywilny*.

Przy dochodzeniu przez Miasto zwrotu udzielonych bonifikat należy zauważyć, iż jakkolwiek obowiązujące przepisy nie określają terminu na wystąpienie z żądaniem jej zwrotu, to zarówno dbałość o finanse jednostki samorządu terytorialnego, jak i również zasady współzycia społecznego wymagają, aby jst podejmowała działania celem dochodzenia zwrotu udzielonej bonifikaty w możliwe najkrótszym terminie, bowiem trzeba zaznaczyć, iż beczynność wierzyciela w zakresie wystąpienia z żądaniem zwrotu bonifikaty nie powinna być, z uwagi na zasady współzycia społecznego, źródłem zwiększenia świadczenia dłużnika przez przyznanie wierzycielowi waloryzacji za czas aż do wystąpienia o jego zasądzenie²².

²² Tak m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2011 r., II CSK 683/10.

W związku z powyższym Prezydent wyjaśnił, że *nie jest w stanie wyjaśnić przyczyn nieujawnienia i niedochodzenia wskazanych środków, bowiem pracownik, który był wówczas odpowiedzialny za realizację zadań z zakresu sprzedaży mieszkań komunalnych z bonifikatą przeszedł na emeryturę, a obecnie nie jestem w stanie stwierdzić jaki były przyczyny niepodjęcia w tamtym czasie mających na celu weryfikację wtórej sprzedaży.*

(akta kontroli str. 1961)

2. NIK ustaliła, że Prezydent nienależnie naliczył i pobrał kwotę 6.727,08 zł z tytułu bezpodstawnie udzielonej bonifikaty, czym naruszono przepisy art. 68 ust. 2d *ugn*, a środki te zostały zwrócone przez Urząd w dniu 20 kwietnia 2022 r.

Urząd przy interpretacji przepisów dotyczących zwrotu bonifikat przyjął, że zwrotowi podlega nadwyżka wartości sprzedaży lokalu nabytego z bonifikatą na rynku wtórnym, nie biorąc pod uwagę wysokości wydatków na nabycie nowego lokalu.

W związku z powyższym Prezydent wyjaśnił, że *mając na uwadze częściowe wydatkowanie przez Państwa (...) środków z uzyskanych ze sprzedaży, nabytego od Gminy lokalu, Prezydent, zgodnie z delegacją ustawową, wystąpił do byłych najemców z wezwaniem do zwrotu kwoty odpowiadającej części bonifikaty, a kwota 6.727,08 zł została wyliczona na podstawie Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r. (III CZP 87/11 na zasadzie proporcjonalności).*

(akta kontroli str. 1982, 2023, 2041)

3. Czynności zmierzające do wyjaśnienia kwestii związanych z wykorzystaniem, środków pozyskanych ze sprzedaży lokali nabytych od Miasta, a także ewentualnego zwrotu udzielonych bonifikat zostały podjęte po rozpoczęciu czynności kontrolnych przez NIK.

Miasto podjęło czynności zmierzające do wyjaśnienia kwestii związanych z wykorzystaniem środków pozyskanych ze sprzedaży lokali mieszkalnych zbytych na rynku wtórnym po 7 latach i 5 miesiącach do 2 lat i 4 miesięcy, od momentu zdarzenia uzasadniającego podjęcie takich czynności.

W związku z powyższym Prezydent wyjaśnił, że *system monitoringu wtórego obrotu lokalami w latach wcześniejszych oparty był wyłącznie na weryfikacji wpływających do Urzędu aktów notarialnych, co mogło prowadzić do pewnych uchybień w dostępie do informacji i w konsekwencji żądania zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty. Przypadki braku żądania przez Gminę zwrotu udzielonej bonifikaty w związku ze sprzedażą lokalu przed upływem 5 lat, dotyczą spraw prowadzonych w oparciu o ww. sposób monitorowania obrotu i nie wynikają z zamierzonego działania Gminy.*

(akta kontroli str. 1846, 1982, 2023, 1962-1963, 2041)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podejmowane przez Urząd działania w zakresie wywiązywania się z obowiązku żądania zwrotu udzielonych bonifikat, należy uznać za nierzetelne, nastąpiły one bowiem ze znacznym opóźnieniem, co było skutkiem nieskutecznego monitoringu w zakresie wtórnego obrotu lokalami sprzedawanymi najemcom. Ustalenia kontroli wykazały, że większość działań w tym zakresie została podjęta dopiero w trakcie trwania czynności kontrolnych NIK.

W kontroli stwierdzono również, że Urząd nienależnie zażądał zwrotu kwoty 6.727,08 zł udzielonej bonifikaty, bowiem środki (w wysokości przekraczającej wysokość bonifikaty) ze sprzedaży na rynku wtórnym lokalu nabytego od Miasta z

bonifikatą zostały w całości wykorzystane na cel określony w art. 68 ust. 2 pkt 5 *ugn* (na cele mieszkaniowe).

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie prowadzenia w Urzędzie skutecznego monitoringu wtórego obrotu nieruchomościami, które zostały zbyte przez Miasto z bonifikatą.
2. Pisemne informowanie najemców lokali mieszkalnych o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości.
3. Zapewnienie niezwłocznego dochodzenia roszczeń Miasta z tytułu zwrotu bonifikaty lub jej części udzielonej przy sprzedaży lokalu na rzecz jego najemcy.
4. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie zapisów uchwały dotyczącej sprzedaży lokali mieszkalnych do obowiązujących przepisów prawa, w zakresie dotyczącym braku zaległości czynszowych.
5. Zapewnienie sporządzania wyceny lokalu mieszkalnego przeznaczonego do sprzedaży po uzyskaniu zaświadczenia o spełnianiu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego.
6. Zapewnienie ponoszenia przez Miasto kosztów wyceny nieruchomości przeznaczanych do sprzedaży.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, czerwca 2022 r.

Kontroler:

Paweł Rakowski
starszy inspektor
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

23.08.2022 r.

/ - /
podpis