



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

URZĄD MIASTA I GMINY w Końskich	
WPLYNĘŁO	
2022 -04- 11	
Nr. P/22/051	L. zał. 2022...
Znak	

LKI.410.004.02.2022

Krzysztof Obratański
Burmistrz Miasta i Gminy Końskie
Urząd Miasta i Gminy w Końskich
ul. Partyzantów 1
26-200 Końskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Końskich, ul. Partyzantów 1, 26-200 Końskie (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Obratański, Burmistrz Miasta i Gminy Końskie (dalej: Burmistrz) w całym okresie objętym kontrolą.
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 Kielcach.
Kontrolerzy	1. Marcin Sudół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/30/2022 z 22 lutego 2022 r. 2. Monika Górniak-Napora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/26/2022 z 15 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz sprzedawał w trybie bezprzetargowym komunalne lokale mieszkalne z bonifikatą osobom uprawnionym. Nie doręczał im jednak zawiadomień w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia. Prawidłowo ustalano cenę sprzedawanych lokali mieszkalnych oraz udzielano bonifikat w wysokościach wynikających z przyjętych uchwał Rady Miejskiej w Końskich. Każdorazowo wycena nieruchomości została sporządzona po uzyskaniu zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Wszystkie zmiany związane ze sprzedażą lokali uwzględniono w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki. Sporządzone w Urzędzie wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określały wszystkich wymaganych danych, a część z nich nie została podana we właściwy sposób do publicznej wiadomości. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze związanym ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, mogą świadczyć o niezapewnieniu przez Burmistrza w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze. Dodatkowo nadzór nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Urzędzie Burmistrz powierzył zatrudnionemu w nim audytorowi wewnętrznemu, który zgodnie z przepisami zobowiązany jest do jej oceny.

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne umożliwiały weryfikowanie stanu prawnego zbytych z bonifikatą lokali mieszkalnych. Mimo to monitorowanie ich wtórnego obrotu prowadzono nie w pełni rzetelnie. Przed upływem pięciu lat od sprzedaży tych lokali pierwotnym nabywcom, Urząd nie zidentyfikował czterech (z 30 objętych szczegółowym badaniem) przypadków wtórnego ich obrotu. W przypadku jednego z tych lokali zaistniały potencjalnie przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. W związku z tym, dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd podjął działania zmierzające do ustalenia prawa do zwolnienia z tego obowiązku. Burmistrz przypisał zadania w zakresie monitorowania wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą odpowiedniej komórce organizacyjnej Urzędu. Jednak dopiero od 22 maja 2018 r. badanie zbycia takich lokalów na rynku wtórnym przydzielił w formie pisemnej pracownikowi tej komórki. Wcześniej prowadzeniem tego monitoringu zajmowali się pracownicy na ustne polecenia Naczelnika Wydziału. Urząd podejmował prawidłowe działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu zwrotu przyznanej bonifikaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu⁴ wskazano, że zadaniami związanymi z realizacją zadań w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym zajmował się Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu (dalej: Wydział lub WGN). Zgodnie z § 28 pkt 3 lit. g regulaminu do zadań tego Wydziału

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

³ 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.

⁴ Wprowadzonym zarządzeniem nr 398/2014 Burmistrza Miasta i Gminy Końskie z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy w Końskich, ze zm.

należało prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych wraz z udziałem w części wspólnej budynku i ze sprzedażą lub oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu.

(akta kontroli str. 21)

W okresie objętym kontrolą w Zakresach obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności łącznie 11 osobom przydzielono zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym. Na dzień 31 grudnia 2021 r. tymi sprawami zajmowało się sześć osób⁵. Wyznaczone osoby dysponowały wiedzą (wykształcenie wyższe) i doświadczeniem w pracy na stanowisku związanym z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym (od 5 lat i 10 miesięcy do 14 lat i ośmiu miesięcy) pozwalającym skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania.

(akta kontroli str. 369-370)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z gospodarowaniem lokalami komunalnymi. Stosowano utrwaloną praktykę. Monika Bartodziej-Kwiecińska, Naczelnik WGN (od 1 lutego 2018 r.) wyjaśniła: *W Urzędzie został wypracowany nieoficjalny schemat postępowania w zakresie zbywania lokali mieszkalnych na rzecz najemców (...). Sprzedaż lokali mieszkalnych w drodze bezprzetargowej odbywa się na wniosek najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabywaniu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po złożeniu wniosku przez najemcę, któremu przysługuje pierwszeństwo w nabyciu pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami analizuje i weryfikuje przedłożone dokumenty. Po stwierdzeniu ich prawidłowości występuje do Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich sp. z o.o. o wydanie umowy najmu lokalu, rzutu lokalu, świadectwa charakterystyki energetycznej oraz wyrażenia opinii, czy nie ma przeciwwskazań do sprzedaży danego lokalu. Po przeanalizowaniu dostarczonych dokumentów, pracownik występuje do Starostwa Powiatowego o wydanie zaświadczenia o samodzielności wynajmowanego lokalu, przeznaczonego do sprzedaży. Po uzyskaniu zaświadczenia o samodzielności Burmistrz (...) wydaje zarządzenie o przeznaczeniu lokalu do zbycia. Następnie pracownik Wydziału występuje do rzeczoznawców majątkowych z zapytaniem ofertowym na cenę za wykonanie operatu szacunkowego na wycenę danego lokalu mieszkalnego (do 2020 roku procedura wyboru rzeczoznawcy majątkowego odbywała się w Wydziale Zamówień Publicznych). Po otrzymaniu operatu szacunkowego, jest on weryfikowany, a następnie sporządzony jest wykaz lokali przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz ten jest wywieszany na tablicy ogłoszeń na okres 21 dni, publikowany na stronach internetowych w Biuletynie Informacji Publicznej, a informacja o wykazie ogłaszana jest w prasie. W czasie wykazu pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, kieruje do najemcy, któremu przysługuje pierwszeństwo pismo, z podaniem wartości wycenianej nieruchomości lokalowej oraz z wyliczeniem kwot za wykup lokalu przy zastosowaniu bonifikaty. Następnie podpisywany jest protokół uzgodnień między Burmistrzem a najemcą. Protokół ten stanowi podstawę do zawarcia aktu notarialnego sprzedaży. Po zawarciu aktu notarialnego sprzedaży informacja wraz z kopią aktu przekazywana jest do Wydziału Finansowego Urzędu celem aktualizacji gminnego zasobu lokali mieszkalnych oraz do Przedsiębiorstwa Gospodarki Nieruchomościami w Końskich sp. z o.o. celem aktualizacji udziałów Gminy Końskie we wspólnotach mieszkaniowych. Kontrolę realizacji procedury związanej ze*

⁵ Dwie osoby przebywały na długotrwałych urlopach.

sprzedaż lokali mieszkalnych z zasobu prowadził Naczelnik (...). Kontrola ta była dokonywana poprzez sprawdzenie, czy prawidłowo weryfikowano zarówno składane wnioski jak i dokumentację dotyczącą sprzedaży lokali. Elementem kontroli było również reprezentowanie przez Naczelnika Wydziału Burmistrza przy sporządzaniu aktu notarialnego. Burmistrz sprawował nadzór poprzez akceptację przeznaczenia danego lokalu do sprzedaży (...). Sprawowany nadzór miał charakter hierarchiczny.

(akta kontroli str. 128-129)

Odnosząc się do aktualizowania danych o wielkości i stanie technicznym istniejącego gminnego zasobu mieszkaniowego oraz sposobu wykorzystania lokali Naczelnik WGN wyjaśniła: W Urzędzie (...) wszelkie dane dotyczące wielkości istniejącego gminnego zasobu nieruchomości są przekazywane do Wydziału Finansowego Urzędu bezpośrednio po sporządzeniu aktu notarialnego sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy. Wskutek tego pracownik Wydziału Finansowego wykreśla dany lokal z ewidencji lokali gminnych (w module ewidencji środków trwałych, w programie PUMA). Do 2019 roku z zasobu mieszkaniowego wydzielano lokale socjalne na podstawie zarządzenia Burmistrza – tylko w takich sytuacjach została zawierana umowa z najemcami najmu na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata. Pozostałe umowy były zawierane na czas nieoznaczony. Od 2019 roku nie stosuje się w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego pojęcia „lokal socjalny”, a o charakterze lokalu decyduje umowa najmu. Wobec tego obecnie są dwie umowy najmu – najem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony i najem lokalu socjalnego na czas określony nie dłuższy niż 3 lata. Rejestr umów najmu zawartych na czas oznaczony (lokal socjalne) jak również rejestr umów najmu na czas nieoznaczony (lokal komunalne) prowadzi Wydział Urbanistyki, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (...) oraz zarządca nieruchomości gminnych spółka gminna – Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich spółka z o.o. Ewidencja lokali komunalnych prowadzona jest przez pracownika Wydziału Finansowego w programie PUMA w module ewidencja środków trwałych. Nadzór nad stanem technicznym gminnego zasobu mieszkaniowego ma Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich sp. z o.o.

(akta kontroli str. 129)

W latach 2016-2021 wnioski o najem lokalu złożyło 310 osób, z tego 36 w 2016 r., 70 w 2017 r., 36 w 2018 r., 64 w 2019 r., 46 w 2020 r. i 58 w 2021 r. W latach 2018-2021 (brak danych za 2016 r. i 2017 r.⁶) przydzielono najemcom łącznie 31 lokali (po dziewięć w 2018 r., w 2019 r. i w 2021 r. oraz cztery w 2020 r.). Średni czas oczekiwania na lokal w okresie objętym kontrolą wyniósł 692 dni. Od złożenia wniosku przez potencjalnego najemcę do dnia przyznania mu lokalu w 2018 r. upłynęło od sześciu do 640 dni, w 2019 r. – od 73 dni do ponad 15 lat, w 2020 r. – od ponad roku do prawie dwóch i pół roku oraz w 2021 r. – od 85 dni do prawie pięciu lat.

(akta kontroli str. 371-373)

W okresie objętym kontrolą w gminie obowiązywały dwa programy gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, tj. *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Końskie na lata 2012-2016*⁷ i *Wieloletni program*

⁶ Ze względu na trwający remont budynków w jednostce kontrolowanej, w tym archiwum zakładowego.

⁷ Uchwała nr XVI/179/2012 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Końskie na lata 2012– 2016” (Dz. Urz. Woj. Świąt. poz. 1943).

gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Końskie na lata 2017–2021⁸. Zawierały one elementy wymagane art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁹.

(akta kontroli str. 374-404)

W obu ww. programach, w celu poprawy i wykorzystania oraz racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem, zaplanowano działania polegające m.in. na:

- uzyskaniu zewnętrznych środków finansowych na budownictwo socjalne i komunalne,
- dokonywaniu zamian lokali mieszkalnych w obrębie mieszkaniowego zasobu z lokalami znajdującymi się w budynkach Koneckiej Spółdzielni Mieszkaniowej, a także z lokalami znajdującymi się w innych zasobach, na wniosek najemców lokali po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców budynków,
- dokonywaniu sprzedaży lokali mieszkalnych z przyznaniem pierwszeństwa w ich nabyciu dotychczasowym najemcom, szczególnie w budynkach, w których powstały wspólnoty mieszkaniowe,
- dokonaniu wykwaterowania najemców lokali wskazanych w programach i znajdujących się w budynkach tzw. „starego budownictwa” z jednoczesnym wskazaniem lokalu zamiennego, a po przekwaterowaniu lokatorów wolne lokale, sprzedać w drodze przetargu nieograniczonego,
- przekazaniu wspólnotom mieszkaniowym części terenów zewnętrznych, uporządkowaniu stanu formalno-prawnego w zakresie korzystania przez właścicieli nieruchomości z terenów gminy, a w szczególności podziału kompetencji i obowiązków dotyczących zagospodarowania tych terenów, utrzymania ich stanu technicznego i estetycznego oraz sanitarnego,
- włączeniu właścicieli nieruchomości w proces poprawy stanu technicznego i estetycznego terenów zewnętrznych, a w efekcie przeniesienia części kosztów dotychczas ponoszonych przez gminę w tytułu sprzątnięcia i wywozu nieczystości na faktycznych wytwórców tych nieczystości, ustanowienie niezbędnych służebności.

Dodatkowo w programie dotyczącym lat 2017-2021 zaplanowano budowę lokali komunalnych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

(akta kontroli str. 386-387, 399)

W programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem sprzedaż lokali planowano wskazując tylko liczbę lokali przeznaczonych do sprzedaży w danym roku. Nie określano liczby lokali mieszkalnych w poszczególnych budynkach. Programy nie zawierały planowanej wysokości wpływów do budżetu z tytułu sprzedaży przez gminę komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców. Burmistrz wyjaśnił: (...) *Programy opracowane zostały zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W katalogu elementów jakie powinien zawierać wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie wymienione zostały przez ustawodawcę wielkości dotyczące prognozy dochodów ze sprzedaży lokali. Wieloletnim dokumentem planistycznym, w którym określone zostały prognozy dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku jest Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta i Gminy Końskie opracowywana od 2011 r.*

⁸ Uchwała nr XXIX/292/2016 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Końskie na lata 2017-2021” (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 2017 r. poz. 268).

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 172.

(akta kontroli str. 386-387, 399)

W okresie objętym kontrolą zasady dotyczące sprzedaży lokali (nieruchomości) stanowiących własność gminy, poza obowiązującymi Programami, nie zostały ujęte w innych regulacjach organu stanowiącego, np. strategiach rozwoju gminy, lokalnych politykach mieszkaniowych, dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, programach rewitalizacyjnych, itp.

(akta kontroli str. 407)

W latach 2016-2021 Burmistrz, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, udzielał bonifikaty przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Końskich *w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż lokali mieszkalnych i zasad udzielania bonifikat przy sprzedaży tych lokali w budynkach stanowiących własność lub współwłasność Gminy Końskie* – nr VII/46/2015 z dnia 27 marca 2015 r., nr XXXI/321/2017 z dnia 30 marca 2017 r., nr IV/22/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. oraz nr XXVIII/277/2021 z dnia 11 lutego 2021 r.

W uchwałach określono, że sprzedaż podlegają lokale mieszkalne stanowiące własność lub współwłasność gminy Końskie wraz ze sprzedażą części gruntu, na rzecz najemców, którzy korzystają z pierwszeństwa nabycia lokali, zgodnie z przepisami art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W powyższych zasadach ustalono m.in. wysokość bonifikaty od ceny lokali mieszkalnych oraz od ceny udziału w sprawie własności gruntu, na rzecz najemców, w następującej wysokości:

- w budynkach wybudowanych po 1945 r. – w wysokości 80%,
- w budynkach wybudowanych przed 1945 r. – w wysokości 90%.

Uchwały z 2015 i 2017 r. dodatkowo uwzględniały możliwość sprzedaży lokali wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu na rzecz najemców i udzielenia bonifikaty oraz od pierwszej opłaty z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu.

W przedmiotowych uchwałach nie wprowadzano dodatkowych warunków dotyczących udzielania bonifikaty.

W okresie objętym kontrolą nie uległy zmianie zasady dotyczące udzielania bonifikat.

(akta kontroli str. 409-416)

W zasobie gminy Końskie na dzień 1 stycznia 2016 r. znajdowało się 386 lokali mieszkalnych. Na 31 grudnia zasób lokali mieszkalnych gminy obejmował: 425 lokali w 2016 r., 409 w 2017 r., 396 w 2018 r., 376 w 2019 r., 360 w 2020 r. i 339 w 2021 r. W latach 2016-2021 wpłynęło do Urzędu łącznie 116 wniosków najemców o sprzedaż lokali, z tego w 2016 r. – 16, w 2017 r. – 15, w 2018 r. – 22, w 2019 r. – 23, w 2020 r. – 19, a w 2021 r. – 21. W tych latach rozpatrzono również sześć wniosków, które zostały złożone przed 2016 r.

W okresie objętym kontrolą zbyto łącznie 84 lokale (dziewięć w 2016 r., 10 w 2017 r., 11 w 2018 r., 20 w 2019 r., 13 w 2020 r. i 21 w 2021 r.). Wszystkie lokale sprzedano z udzieleniem bonifikaty w wysokości od 80% do 95%, z czego 77 z bonifikatą 80%¹¹, pięć z bonifikatą 90%¹² oraz dwa z bonifikatą 95%¹³.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

¹¹ Dziewięć w 2016 r. i 2018 r., 10 w 2017 r., 17 w 2019 r., 13 w 2020 r. i 19 w 2021 r.

¹² Po jednym w 2018 r. i 2021 r. oraz trzy w 2019 r.

¹³ Po jednym w 2018 r. i 2021 r. Bonifikaty udzielono stosownie do art. 44 ust. 2 i 2a oraz art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 2021 r. poz. 146). Zgodnie z powołanymi przepisami cena sprzedaży była pomniejszana do 95% i uzależniona od okresu pracy w m.in. w PKP, najmu mieszkania od PKP, posiadanie statusu emeryta, rencisty, wdowy (wdowca) po uprawnionej osobie.

Wartość sprzedanych w trybie bezprzetargowym lokali wg wycen wraz z udziałem w gruncie wyniosła w badanym okresie ogółem 8056 tys. zł, z czego 774,7 tys. zł w 2016 r., 967 tys. zł w 2017 r., 1054,3 tys. zł w 2018 r., 2028,5 tys. zł w 2019 r., 1238,8 tys. zł w 2020 r. i 1992,7 tys. zł w 2021 r. Łączne wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców (z udzieleniem bonifikat) wyniosły 1520,7 tys. zł¹⁴ (143,3 tys. zł w 2016 r.¹⁵, 207,1 tys. zł w 2017 r.¹⁶, 162,7 tys. zł w 2018 r.¹⁷, 375,3 tys. zł w 2019 r.¹⁸, 239,4 tys. zł w 2020 r.¹⁹ i 392,9 tys. zł w 2021 r.²⁰).

(akta kontroli str. 417-418)

Z obowiązujących w latach 2016-2021 *Wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Końskie* wynikało, że gmina sprzedaje ogółem 96 lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu (w 2016 r. – 10, w 2017 r. – 20, w 2018 r. – 19, w 2019 r. – 17, w latach 2020-2021 – po 15). W okresie objętym kontrolą sprzedano łącznie 84 lokale. W latach 2017-2018 r. zbyto odpowiednio 50% i 58% mniej mieszkań niż planowano, a w 2021 r. 40% więcej niż zakładano. Burmistrz wyjaśnił, że wskazane wartości w Programach są szacunkowe. (...) W zależności od różnych czynników (m.in. wartości lokali, statusu finansowego najemcy, dostępności środków finansowych, zmian w przepisach prawa) ulegają zmianie. Dodał również, że w 2021 r. sprzedano o 40% więcej lokali niż zakładano m.in. z uwagi na sytuację epidemiologiczną w kraju związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV 2. Najemcy nie gromadzili środków finansowych na rachunkach bankowych tylko inwestowali w dobra materialne, żeby zabezpieczyć swoją przyszłość wykupując wynajmowane przez siebie lokale mieszkalne.

(akta kontroli str. 383, 396, 408)

W okresie objętym kontrolą w żadnym przypadku należności z tytułu sprzedaży lokalu mieszkalnego w drodze bezprzetargowej nie były rozkładane na raty. Burmistrz wyjaśnił: *Gmina Końskie dopuszczała i dopuszcza możliwość rozłożenia na raty ceny lokali mieszkalnych zbywanych na rzecz najemców zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Za każdym razem, jeśli najemca wyrażał chęć wykupu lokalu mieszkalnego w systemie ratałnym, o wszystkich zasadach dotyczących możliwości rozłożenia ceny nabycia lokalu mieszkalnego został informowany ustnie przez pracownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Po uzyskaniu stosownej informacji najemcy rezygnowali z możliwości zapłaty ceny za nieruchomość lokalową w systemie ratałnym z uwagi na dodatkowe koszty związane zarówno z odsetkami, jaki i z koniecznością wpisu zabezpieczenia w postaci hipoteki ustanowionej na lokalu, a następnie jej wykreślenia.*

(akta kontroli str. 408)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz sporządzał i podawał do publicznej wiadomości *Wykaz lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu na rzecz najemców, w trybie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami* (do 31 grudnia 2017 r.) i *Wykaz lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży wraz z udziałem nieruchomości wspólnej na rzecz*

¹⁴ Z czego 1459,7 tys. z udzieleniem 80% bonifikaty, 56,9 tys. zł z udzieleniem 90% bonifikaty i 4,1 tys. zł z udzieleniem 95% bonifikaty.

¹⁵ Wszystkie z udzieleniem 80% bonifikaty.

¹⁶ Wszystkie z udzieleniem 80% bonifikaty.

¹⁷ W tym 151,6 tys. zł z udzieleniem 80% bonifikaty, 9,5 tys. zł z udzieleniem 90% bonifikaty i 1,6 tys. zł z udzieleniem 95% bonifikaty.

¹⁸ W tym 334,5 tys. zł z udzieleniem 80% bonifikaty, 40,8 tys. zł z udzieleniem 90% bonifikaty.

¹⁹ Wszystkie z udzieleniem 80% bonifikaty.

²⁰ W tym 383,8 tys. zł z udzieleniem 80% bonifikaty, 6,6 tys. zł z udzieleniem 90% bonifikaty i 2,5 tys. zł z udzieleniem 95% bonifikaty.

najemców, w trybie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (po 1 stycznia 2018 r.). Dla wszystkich (84) sprzedanych w latach 2016-2021 lokali mieszkalnych sporządzono ogółem 31 wykazów, z czego 29 wykazów (dla 80 lokali) wywieszono w siedzibie Urzędu na okres 21 dni; 27 wykazów (dla 78 lokali) zamieszczono na stronie internetowej Gminy (<http://bip.umkonskie.pl/>), a informację o 24 wykazach zamieszczono w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona była nieruchomość. Urząd nie zamieścił dwóch wykazów w siedzibie Urzędu, czterech na stronie internetowej Gminy, a informacji o siedmiu wykazach nie zamieszczono w prasie lokalnej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkie (sześć) wykazy dla wniosków złożonych przed 1 stycznia 2017 r. zamieszczano także w inny sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na tablicy ogłoszeń przed wejściem do Urzędu.

(akta kontroli str. 422-425)

Wszystkie (31) wykazy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży zawierały elementy wymagane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, poza określeniem terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust.1 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 426-430)

Urząd nie doręczył żadnemu z dotychczasowych najemców lokali mieszkalnych, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony, zawiadomień w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia na rzecz najemcy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 431-433)

Nabywcami wszystkich (84) sprzedanych w latach 2016-2021 lokali mieszkalnych byli najemcy, mający pierwszeństwo w nabyciu lokalu, z którymi nawiązano najem na czas nieoznaczony. Nie formułowano innych warunków określonych prawem miejscowym, tj. w stosownych uchwałach Rady Miejskiej w Końskich dotyczących sprzedaży lokali odnośnie osób uprawnionych poza wskazanymi w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 431-433)

W latach 2016-2021, spośród 122 wniosków złożonych z własnej inicjatywy przez ich najemców (116 wpłynęło w okresie objętym kontrolą²¹ i sześć przed 2016 r.), w 13 przypadkach odmówiono sprzedaży lokalu²², 18 najemców zrezygnowało z zakupu²³, osiem spraw jest nadal w toku, a jeden lokal sprzedano w 2022 r. Naczelnik WGN wyjaśniła, że przyczynami odmowy sprzedaży lokali najemcom, którzy złożyli wniosek o ich zakup były m.in. nieuregulowana sytuacja prawna budynku, w którym znajduje się lokal mieszkalny, toczące się postępowanie sądowe o zasiedzenie innej nieruchomości mieszkaniowej, planowane wykorzystanie nieruchomości, na której zlokalizowany jest budynek mieszkalny na lokale socjalne, niemożność sprzedaży z uwagi na brak dostępu nieruchomości do drogi publicznej. Podała, że część lokali zostało oddane do użytkowania stosunkowo niedawno, posiadały wysoki standard wykończenia na dzień złożenia wniosku i nie były przeznaczone do sprzedaży, a jedynie zabezpieczały mieszkaniowe potrzeby

²¹ W 2016 r. złożono 16 wniosków, w 2017 r. – 15, w 2018 r. – 22, w 2019 r. – 23, w 2020 r. – 19 i w 2021 r. – 21.

²² W 2016 r. i 2017 r. po trzy odmowy, w 2018 r. – pięć odmów, w 2020 r. – dwie odmowy.

²³ W 2016 r. dwie rezygnacje, w 2017 r. – trzy, w 2018 r. – cztery, w 2019 r. – pięć, w 2020 r. – jedna, w 2021 r. – trzy.

Gminy. W okresie objętym kontrolą w żadnym przypadku nie odmówiono udzielenia bonifikaty przy sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 419-421, 485)

Szczegółowa analiza próby 30 losowo wybranej dokumentacji (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) dotyczącej bezprzetargowej sprzedaży lokali na rzecz ich najemców wykazała, że wysokość udzielonej bonifikaty, w każdym przypadku była wyliczana prawidłowo i zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Końskich.

(akta kontroli str. 434-435)

We wszystkich przypadkach (84) sprzedaży lokali na rzecz ich najemców przedmiotem zbycia były lokale, co do których nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości ich nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 485)

Wnioski o sprzedaż lokalu w każdym przypadku składały osoby, które były najemcami lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Z badania próby (30) wynika, że od daty zawarcia umowy najmu do dnia zawarcia umowy sprzedaży (daty aktu notarialnego) upłynęło od 310 dni do 17 959 dni.

(akta kontroli str. 431-433)

Z badania dokumentacji dotyczącej sprzedaży przez gminę wszystkich lokali mieszkalnych z bonifikatą wynika, że każdorazowo rzeczoznawca majątkowy sporządzał na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Analiza wybranej próby wykazała, że w jednym przypadku operat szacunkowy był wykorzystany po upływie 12 miesięcy. Operat ten zawierał potwierdzenie aktualności poprzez umieszczenie stosownej klauzuli wraz z analizą potwierdzającą aktualną wartość rynkową przedmiotowego lokalu. Wszystkie operaty dla sprzedanych lokali sporządzane były po uzyskaniu zaświadczenia od starosty o samodzielności lokalu. Z badania próby wynika, że sporządzenie operatów było zlecane od dziewięciu do 150 dni po uzyskaniu tego zaświadczenia. Pełen koszt wyceny zbywanych lokali każdorazowo ponosiła Gmina. Operaty były weryfikowane przez pracowników Wydziału, o czym świadczyły odręczne notatki dokonywane (na części z nich) ołówkiem. W żadnym przypadku nie zgłaszano uwag do sporządzonych wycen.

(akta kontroli str. 436-445)

Zagadnienia związane ze zbywaniem lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie były przedmiotem skarg i wniosków. Nie występowano również o udzielenie informacji publicznej w tych sprawach.

(akta kontroli str. 472-480, 485)

Na próbie 30 lokali objętych szczegółowym badaniem ustalono, że w Urzędzie zmiany związane ze zbyciem komunalnych lokali mieszkalnych ujmowano w ewidencji środków trwałych i wartości aktywów. Wartość analizowanych lokali wyksięgowana z ewidencji środków trwałych (Ma konto 011-01) wyniosła łącznie 1 231 510 zł, w tym w 2016 r. – 172 800 zł, w 2017 r. – 206 210 zł, w 2018 r. – 218 350 zł, w 2019 r. – 227 230 zł, w 2020 r. – 201 540 zł i w 2021 r. – 205 380 zł. Wyksięgowania dokonywano w korespondencji z kontem 071 – wyksięgowanie dotychczasowej amortyzacji oraz kontem 800 – wyksięgowanie nieumorzona części wartości początkowej sprzedanych lokali. Do celów sprawozdawczych²⁴ dochody dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych podano w prawidłowej wysokości.

²⁴ Dane wymagane sprawozdaniami RB-27S.

W latach objętych kontrolą dochody ze sprzedaży ujęte zostały w dziale 700 (Gospodarka mieszkaniowa) rozdziale 70005 (Gospodarka gruntami i nieruchomościami) paragrafie 0770 (Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁵.

(akta kontroli str. 198-278)

W ramach funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej²⁶, w latach 2016-2021 Urząd nie identyfikował ryzyka związanego ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, a stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości miały znaczenie dla oceny wykonywania kontroli zarządczej w badanym zakresie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-533, 608-716)

Na potrzeby corocznego sporządzenia planu audytu na lata objęte kontrolą w wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w Urzędzie corocznie audytor wewnętrzny identyfikował m.in. ryzyko na średnim poziomie w ramach obszaru *Kształtowanie zrównoważonego rozwoju w procesie zarządzania Gospodarowanie nieruchomości* oraz ryzyko na wysokim poziomie w obszarze *Zarządzanie finansami* w ramach procesu *Pozyskiwanie dochodów i egzekucja należności*. Pomimo stwierdzenia ww. ryzyk, w latach 2016-2021 nie były przeprowadzane audyty wewnętrzne dotyczące zagadnień związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Jerzy Ścisłowicz, audytor wewnętrzny wyjaśnił, że nieobjęcie audytem tych zagadnień wynikało głównie z powodu wystąpienia doraźnych i pilnych potrzeb przeprowadzania postępowania kontrolnego w jednostkach organizacyjnych Gminy Końskie w latach 2016-2021 a także ograniczonymi możliwościami kadrowymi. Audytor uczestniczył w systematycznych, okresowych spotkaniach z kierownikami komórek organizacyjnych Urzędu Miasta i Gminy, którzy regularnie omawiali problematykę związaną z występującymi w ich działalności ryzykami materializującymi się w trakcie wykonywania zadań. Działalność audytora w minionych latach skoncentrowana była głównie na kontrolach w jednostkach organizacyjnych Gminy Końskie w tym spółkach gminnych, z których to jednostek żadna nie zatrudnia audytora wewnętrznego ani nie posiada też komórki kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 111, 331, 333)

W zarządzeniu 89/2014 po jego zmianie zarządzeniem nr 491/2015 z 15 października 2015 r. pełnomocnikiem ds. kontroli zarządczej (dalej: Pełnomocnik) ustanowiono z dniem 16 października 2015 r. osobę zatrudnioną w Urzędzie na samodzielnym stanowisku ds. audytu wewnętrznego – audytora wewnętrznego. W załączniku nr 3 *Polityka zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy w Końskich* do zarządzenia nr 89/2014 wskazano, że Pełnomocnik m.in. dokonuje analizy zidentyfikowanych ryzyk stosując matematyczną metodę oceny; prowadzi agregację i hierarchizację ryzyk zidentyfikowanych przez kierowników na poziomie komórek organizacyjnych; sporządza, w oparciu o informacje przedstawione przez kierowników komórek organizacyjnych, po dokonaniu analizy i oceny ryzyk, roczne sprawozdanie z efektów zarządzania ryzykiem w danym roku kalendarzowym; odpowiada za prawidłowe zarządzanie ryzykiem w Urzędzie; zapewnia

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

²⁶ Przyjętej zarządzeniem nr 89/2014 Burmistrza Miasta i Gminy Końskie z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie kompleksowego wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy w Końskich, ze zm. (dalej: zarządzenie 89/2014).

systematyczne realizowanie procesu analizy i oceny ryzyka w Urzędzie; zatwierdza kluczowe czynności związane z analizą ryzyka oraz działaniami zaradczymi (metody przeciwdziałania ryzyku). Wykonywanie zadań Pełnomocnika powierzono audytorowi wewnętrznemu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-535)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 31 sporządzonych przez Burmistrza w latach objętych kontrolą wykazów lokali przeznaczonych do sprzedaży (dotyczących 84 lokali), dwóch wykazów (dla czterech lokali) nie zamieszczono w siedzibie Urzędu, czterech wykazów (dla sześciu lokali) nie zamieszczono na stronie internetowej Gminy, a informacji o siedmiu wykazach (dla 18 lokali) nie zamieszczono w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Było to niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym *właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.*

(akta kontroli str. 422-425)

Burmistrz wyjaśnił, że *nie dopełniono obowiązków z art. 35 ust. 1 z uwagi na zaniechania pracownicy zajmującej się zbywaniem lokali mieszkalnych na rzecz najemców. Wynikały one z częstego przebywania pracownika na zwolnieniu lekarskim ze względu na trudną sytuację osobistą. W latach 2020-2021 nieobecność pracownicy zajmującej się sprzedażą lokali, a co za tym idzie zaniechania procedury związanej ze sprzedażą lokali były związane z epidemią wirusa COVID 19.*

(akta kontroli str. 810)

2. We wszystkich 31 sporządzonych w Urzędzie w okresie objętym kontrolą wykazach lokali przeznaczonych do zbycia, nie określono terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 pkt 12 tej ustawy.

(akta kontroli str. 426-430)

Burmistrz wyjaśnił: *Artykuł 35 ust. 2 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia należy określić termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2. Przepis ten nie odnosi się do najemców lokali mieszkalnych, gdyż uregulowanie dotyczące pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych na rzecz najemców uregulowane jest w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku lokali mieszkalnych, to najemca występuje z wnioskiem o wykup lokalu mieszkalnego i to on, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 ma pierwszeństwo w jego nabyciu. Sprzedaż lokali w Gminie Końskie odbywa się wyłącznie na wniosek najemców, z którymi najem został zawarty na czas nieoznaczony. (...).*

(akta kontroli str. 810)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z literalnego brzmienia art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wynika, że w wykazie, o którym mowa m.in. art. 35 ust. 1 tej ustawy, określa się termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2. Znajduje to potwierdzenie np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2012 r. nr I SA/Wa 1102/12, w którym wskazano, że zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami *w przypadku zbywania nieruchomości pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Uregulowana w przywołanym przypisie zasada pierwszeństwa aktualizuje się więc wówczas, gdy właściwy organ poweźmie zamiar sprzedaży nieruchomości. W takiej sytuacji organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, o czym stanowi art. 35 ust. 1 powołanej ustawy, wskazując – zgodnie z pkt 12 tego przepisu – termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości*²⁷.

3. Wszystkim najemcom lokali mieszkalnych, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony, Urząd nie doręczył zawiadomień w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia. Było to niezgodne z art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z przepisu tego wynika, że najemcom tym doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu, który nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

(akta kontroli str. 431-433)

Burmistrz wyjaśnił: *Najemcy, którzy złożyli wnioski w sprawie nabycia lokalu mieszkalnego od Gminy Końskie powiadomieni byli każdorazowo pisemnie o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży. Pismo to zostało wysyłane w trakcie podania do publicznej wiadomości wykazu lokali przeznaczonych do zbycia na rzecz dotychczasowych najemców, który zawierał wszystkie warunki sprzedaży lokalu mieszkalnego. Taki wykaz podawany był do publicznej wiadomości przez okres 21 dni. W pismach kierowanych do najemców nie było terminu określonego w art. 34 ust. 4, jednak w mojej ocenie nie ma to wpływu na procedurę sprzedaży. Negatywne skutki braku tego terminu wystąpiłyby w przypadku, gdyby wynajmowane lokale były przeznaczone do przetargu ustnego nieograniczonego. Wtedy, aby nie pominąć najemców w procesie sprzedaży nieruchomości, należy określić termin, w którym mają oni zadeklarować chęć wykupu lokalu przeznaczonego do sprzedaży. W przypadku sprzedaży lokali na rzecz najemców przez Gminę Końskie 100% z nich jest zbywanych na rzecz najemców, z którymi umowa najmu zawarta została na czas nieokreślony. To zawsze najemca występuje z wnioskiem o wykup od tego zaczynamy procedurę. Pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami bada, czy wnioskodawca spełnia warunki przewidziane w ustawie – czyli jest najemcą lokalu mieszkalnego, a umowa najmu została zawarta na czas nieoznaczony. Najemca wie, że tylko on ma prawo wykupić ten lokal. Natomiast pismo do kandydata na nabywcę jest wysyłane, po wycenie nieruchomości. W piśmie tym są określone wszystkie warunki wykupu. Warunki te są ważne przez cały czas trwania ważności operatu szacunkowego.*

²⁷ LEX nr 1240151.

Podanie konkretnego terminu w piśmie do najemców zainteresowanych wykupem nie byłoby zasadne również z uwagi na okres ważności samego operatu szacunkowego określającego wartość wycenianego lokalu. Zgodnie z artykułem 156 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony przez 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, po tym okresie może być wykorzystywany po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę. Tak więc operat szacunkowy może być ważny nawet 2 lata od jego sporządzenia.

(akta kontroli str. 810)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż powiadamianie najemców, po podaniu do publicznej wiadomości informacji o lokalach przeznaczonych do sprzedaży, nie spełnia przesłanek zawartych w art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika, że procedurę zbycia nieruchomości powinno inicjować zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, doręczane najemcom lokalu mieszkalnego, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Złożenie wniosku o nabycie lokalu przez najemcę, w terminie określonym w zawiadomieniu następuje na dalszym etapie.

Ponadto w przywołanym wyżej wyroku WSA w Warszawie z 26 października 2012 r. podano, że (...) *uprawnienie najemców do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych przez nich lokali nie jest bezterminowe, gdyż osoby te korzystają z pierwszeństwa, jeżeli w terminie określonym w zawiadomieniu złożą wnioski o nabycie, w którym wyrażą zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w umowie, o czym stanowi art. 34 ust. 4 i 5 powołanej ustawy. (...) Podkreślić należy, że samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup, w przypadku braku zawiadomienia na piśmie, o którym mowa w art. 34 ust. 4 nie stanowi wystarczającej podstawy do powstania pierwszeństwa i jest prawnie bezskuteczne.*

4. Zadania Pełnomocnika sprawującego bezpośredni nadzór nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Urzędzie²⁸, Burmistrz powierzył zatrudnionemu w Urzędzie audytorowi wewnętrznemu. Było to niezgodne z art. 272 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ stanowiącym, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej. Zgodnie ze standardem 2120.C3 *Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, pomagając kierownictwu w tworzeniu lub usprawnianiu procesów zarządzania ryzykiem, audytorzy wewnętrzni muszą powstrzymać się od przejmowania jakichkolwiek obowiązków kierownictwa i faktycznego zarządzania ryzykami³⁰.

(akta kontroli str. 492-535)

Burmistrz wyjaśnił: *Audytorowi wewnętrznemu powierzono funkcję Pełnomocnika ds. kontroli zarządczej z uwagi, że jego wiedza i kompetencje dają rękojmię, niezależnej i obiektywnej oceny realizacji celów i zadań*

²⁸ Przy współpracy z Sekretarzem – zgodnie z § 10 ust. 2 zarządzenia nr 89/2014.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³⁰ Określonym w załączniku do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Rozw. i Fin. poz. 28).

funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej i ułatwiają mu planowanie audytu na poszczególne lata.

(akta kontroli str. 803-804, 806)

Audyt wewnętrzny wyjaśnił: (...) z dnia 16 października 2015 r. przejąłem obowiązki pełnomocnika ds. kontroli zarządczej w zakresie „nadzoru nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej i prawidłowego zarządzania ryzykiem w Urzędzie”, ponieważ obowiązki te nie są tożsame z „przejmowaniem jakichkolwiek obowiązków kierownictwa i faktycznego zarządzania ryzykiem”.

(akta kontroli str. 367-368)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Nadzór i udział audytora w procesie kontroli zarządczej stoi w sprzeczności z niezależnością i obiektywizmem audytu wewnętrznego. Prowadzi do sytuacji, w której audytor oceniałby własną pracę. Przyjętej przez audytora tezie przeczą sporządzane przez niego dla Urzędu m.in. rejestry ryzyk, programy działania i sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczące okresu objętego kontrolą.

5. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze związanym ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, mogą świadczyć o niezapewnieniu przez Burmistrza w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, jak również skuteczności i efektywności działania.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało do obowiązków Burmistrza.

(akta kontroli str. 608-716)

Burmistrz wyjaśnił: Zagadnienia związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych z bonifikatą były przedmiotem analizy w trakcie przygotowywania rejestrów ryzyk na poszczególne lata. Z uwagi na to, iż ustawa (...) o gospodarce nieruchomościami w sposób jasny i czytelny reguluje procedurę zbywania nieruchomości uznano, że zagadnienia związane ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym nie są obarczone ryzykiem. Z powyższych względów zagadnienia te nie zostały objęte audytem lub wewnętrzną kontrolą.

(akta kontroli str. 802-803, 805)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz sprzedawał z bonifikatą lokale mieszkalne osobom uprawnionym. Sporządzone w Urzędzie wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określały terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto część wykazów nie została właściwie podana do publicznej wiadomości. Urząd nie doręczał najemcom lokali mieszkalnych, z którymi najem został nawiązany na czas nieokreślony, zawiadomień w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia. Najemcy z własnej inicjatywy składali wnioski o zakup lokalu. Bonifikaty były udzielane prawidłowo i zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady

Miejskiej w Końskich. Wartość zbywanych lokali każdorazowo była ustalana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego i po uzyskaniu zaświadczenia starosty o spełnieniu przez dany lokal wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Pełny koszt wycen zbywanych nieruchomości ponosiła Gmina. Wszystkie zmiany związane ze sprzedażą lokali uwzględniono w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki. Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakresy obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności zatrudnionych osób umożliwiały właściwą realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze związanym ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, mogą świadczyć o niezapewnieniu przez Burmistrza w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze. Ponadto nadzór nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Urzędzie powierzono osobie, która ją ocenia w ramach audytu wewnętrznego.

OBSZAR

2. Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie sprawy związane z prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi z bonifikatą przypisano WGN. W § 28 pkt 2 lit. k regulaminu organizacyjnego Urzędu wskazano, że do zakresu działania WGN należą zadania związane z analizą wtórnego obrotu nieruchomości nabytymi od Gminy wraz z prowadzeniem spraw związanych ze zwrotem udzielonych bonifikat.

(akta kontroli str. 7, 20)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 21 maja 2018 r. monitoringiem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą zajmowali się pracownicy WGN na ustne polecenie Naczelnika WGN, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Od 22 maja 2018 r. zadania wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie obrotu nieruchomościami, w tym m.in. *prowadzenie rejestru zbywanych lokali mieszkalnych – badanie czy lokal mieszkalny nabyty uprzednio od gminy został zbyty na rynku wtórnym z naruszeniem przepisów o udzielonej bonifikacie* powierzono pisemnie pracownikowi WGN³¹. W kolejnym, podpisanym przez niego w dniu 19 lutego 2021 r., *Zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności* poza prowadzeniem ww. rejestru, przypisano mu również m.in. prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych na rzecz najemców oraz w drodze przetargu. W związku z przebywaniem tego pracownika na zwolnieniu lekarskim, od 28 września do 7 listopada 2021 r. tymi sprawami zajmowała się Naczelnik WGN, a od 8 listopada 2021 r., powyższe obowiązki pisemnie powierzono innemu pracownikowi WGN.

(akta kontroli str. 36, 40-50, 486)

W latach objętych kontrolą monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanych z bonifikatą odbywało się przy pomocy sporządzanych i prowadzonych w Wydziale odrębnie dla każdego roku *rejestrów obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionymi przez najemców – zwrot bonifikaty*. Rejestry te były prowadzone w formie zarówno elektronicznej jak i papierowej³². W rejestrach odnotowywano: imię/imięna i nazwisko nabywcy pierwotnego; adres lokalu mieszkalnego objętego bonifikatą; numer i datę zawarcia aktu notarialnego; dane dotyczące nowego

³¹ W przyjętym przez niego w dniu 22 maja 2018 r. *Zakresie obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności*.

³² Po weryfikacji – wg stanu na 31 grudnia danego roku – wtórnego obrotu ujętych w nich lokali były one przez pracownika WGN drukowane i wpinane do segregatora.

nabywcy lokalu; datę i numer aktu notarialnego dotyczącego wtórnego zbycia lokalu; wskazanie, czy lokal został zbyty na rzecz osoby bliskiej, zamieniony na inny lokal mieszkalny bądź środki uzyskane ze sprzedaży lokalu zostały wykorzystane w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości.

(akta kontroli str. 52-58, 124, 126-127, 140-152, 486)

Dostęp do danych zawartych w tych rejestrach miał w latach 2016-2018 pracownik wyznaczony przez Naczelnika Wydziału, a od połowy 2018 r. pracownica, której ten obowiązek został wpisany w zakres obowiązków. Tylko ona była upoważniona do modyfikowania danych zawartych w tych rejestrach. W związku z nieobecnością tej osoby, od 5 listopada 2021 r. obowiązek prowadzenia rejestrów powierzono innemu pracownikowi WGN.

(akta kontroli str. 124, 127, 486)

Naczelnik Wydziału wyjaśniała: *Monitorowanie wtórnego obrotu lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą odbywało się na bieżąco. Polegało ono na odnotowywaniu (do 5 lat wstecz) w ww. rejestrach imienia i nazwiska nowego nabywcy lokalu, daty zbycia lokalu mieszkalnego i nr aktu notarialnego, więzów rodzinnych pomiędzy zbywcą i nabywcą (w przypadku zbycia lokalu na rzecz osoby bliskiej) lub wskazania zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny lub wykorzystania w ciągu 12 miesięcy środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu na nabycie innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości. Kontrola sprzedaży wtórnych następowała poprzez systematyczną weryfikację zmian danych ewidencji gruntów i budynków przychodzących z Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Końskich. Ponadto przynajmniej raz w roku wyznaczony pracownik przeglądał ewidencję gruntów i budynków w zakresie ewidencji lokali, do której dostęp posiada gmina Końskie. W przypadku zaistniałej zmiany sprawdzano na portalu Elektronicznych Ksiąg Wieczystych odpis zupełny księgi wieczystej zawierający m.in. termin sporządzenia aktu notarialnego i nabywcę. W okresie objętym kontrolą zawiadomienia o zmianie ewidencji budynków i gruntów wraz z pismem przewodnim były przysyłane ze Starostwa przez system ePUAP i ewidencjonowane w systemie elektronicznego obiegu dokumentów Urzędu. W przysyłanych przez Starostwo plikach znajdowały się wszystkie zawiadomienia, w tym dotyczące zmian w ewidencji podatkowej. W związku z tym z systemu elektronicznego obiegu dokumentów Urzędu nie można wygenerować jedynie zawiadomień dotyczących wtórnego obrotu lokalami mieszkaniowymi objętymi bonifikatą. W pierwszej kolejności zawiadomienia te kierowane były do pracowników Wydziału Finansowego Urzędu (z uwagi na konieczność aktualizacji ewidencji podatkowej), a następnie do Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, który dekretował pismo do pracownika, zajmującego się aktualizacją programu PUMA w zakresie opłat przekształceniowych i opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Następnie pracownik ten przeglądał te zawiadomienia pod kątem zmiany użytkownika wieczystego, czy też właściciela, który płaci opłatę przekształceniową, jak również pod kątem sprzedaży lokali mieszkalnych znajdujących się zasobach mieszkaniowych gminy Końskie. Zawiadomienia dotyczące lokali, które kiedyś należały do gminnego zasobu nieruchomości pracownik drukował i przekazywał osobie zajmującej się monitoringiem obrotu lokalami na rynku wtórnym.*

(akta kontroli str. 124, 127, 486)

W latach 2016-2021 z sądów nie były przekazywane do Urzędu informacje dotyczące wtórnego obrotu komunalnymi lokalami mieszkalnymi.

(akta kontroli str. 486)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono rejestry lokali sprzedanych z bonifikatą: *Obrót nieruchomościami – Zbycie* (od marca 2005 r. do końca 2020 r.) i *Rejestr obrotu nieruchomościami – Zbycie nieruchomości z zasobu Gminy Końskie* (od stycznia 2021 r.). W rejestrze *Obrót nieruchomościami – Zbycie* ujęto: w 2016 r. – 37 aktów notarialnych zbycia nieruchomości gminnych, z których dziewięć dotyczyło lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą, w 2017 r. – 27 aktów notarialnych zbycia nieruchomości gminnych, z których 10 dotyczyło lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą, w 2018 r. – 44 aktów notarialnych zbycia nieruchomości gminnych, z których 11 dotyczyło lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą, w 2019 r. – 44 aktów notarialnych zbycia nieruchomości gminnych, z których 20 dotyczyło lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą, w 2020 r. – 47 aktów notarialnych zbycia nieruchomości gminnych, z których 13 dotyczyło lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą. W rejestrze tym najczęściej podawano dane o numerze i dacie sporządzenia aktu notarialnego, nabywcy lokalu, adresie i cenie lokalu po bonifikacie oraz numerze i powierzchni działki ewidencyjnej, na której był położony. W *Rejestrze obrotu nieruchomościami – Zbycie nieruchomości z zasobu Gminy Końskie* wykazanych było 46 aktów notarialnych zbycia nieruchomości gminnych, z których 21 dotyczyło lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą w 2021 r. Rejestr zawierał najczęściej informacje o numerze i dacie sporządzenia aktu notarialnego, danych nabywcy, adresie lokalu, numerze działki ewidencyjnej, na której był położony i udziale części działki w nieruchomości wspólnej, numerze księgi wieczystej, powierzchni lokalu, oraz jego cenie po bonifikacie. Rejestry te prowadzili pracownicy WGN zajmujący się zbywaniem i nabywaniem nieruchomości na rzecz gminy Końskie, którzy mieli obowiązek ich aktualizacji niezwłocznie po sporządzeniu aktu notarialnego. Obowiązek ten dotyczył również pracownika, który w zakresie obowiązków miał sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

(akta kontroli str. 60-108, 124, 127)

Porównanie danych zawartych w 20 losowo wybranych wypisach z aktów notarialnych ujętych w ww. rejestrach³³ wykazało, że dane zawarte w tych rejestrach były rzetelne.

(akta kontroli str. 109-110)

W latach 2016-2021 notariusze nie przesyłali do Urzędu aktów notarialnych dotyczących sprzedaży wtórnej lokali mieszkalnych objętych bonifikatą. W tym okresie do Urzędu wpłynęło osiem aktów notarialnych³⁴ i akt poświadczenia dziedziczenia³⁵, które zostały przekazane bezpośrednio przez zbywców lokali. Spośród nich:

- dwa akty notarialne (z 2016 r.) i akt poświadczenia dziedziczenia (z 2019 r.) zostały przekazane do Urzędu bez pism przewodnich. Nie było na nich żadnych dekretacji. Naczelnik WGN oświadczyła, że akty notarialne znajdują się przy rejestrach obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionymi przez najemców, a akt poświadczenia dziedziczenia przekazała pracownikowi odpowiedzialnemu za monitorowanie obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi;

³³ 17 z rejestru *Obrót nieruchomościami – Zbycie* i trzech z rejestru *Rejestr obrotu nieruchomościami – Zbycie nieruchomości z zasobu Gminy Końskie*.

³⁴ 2016 r. – jedna umowa darowizny lokalu mieszkalnego; 2019 r. – dwie umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego (pierwotny nabywca sprzedał lokal mieszkalny objęty bonifikatą i za środki z tej sprzedaży zakupił nieruchomość wykorzystywaną na cele mieszkaniowe); 2020 r. – trzy akty notarialne, w tym dwie umowy sprzedaży (pierwotny nabywca sprzedał lokal mieszkalny objęty bonifikatą i za środki z tej sprzedaży nabył inny lokal mieszkalny) i jedna darowizna lokalu mieszkalnego; 2021 r. – dwie umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego (pierwotni nabywcy sprzedali lokal mieszkalny objęty bonifikatą i za środki ze sprzedaży nabyli inny lokal).

³⁵ Akt poświadczenia dziedziczenia z 2019 r. (w spadku po pierwotnym nabywcy lokali mieszkalnego nabyła córka).

- przedłożenie czterech aktów notarialnych (po dwa z lat 2020 i 2021) poprzedzone było korespondencją pierwotnych nabywców lokali mieszkalnych (objętych bonifikatą) z Urzędem o możliwości zbycia lokalu (na pismach pierwotnych nabywców znajdowały się dekretacje Naczelnika WGN na pracownika zajmującego się monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi objętymi bonifikatą). Akty notarialne zostały przekazane bez pism przewodnich i nie było na nich dekretacji. Naczelnik WGN oświadczyła, że ww. akty przekazała pracownikowi odpowiedzialnemu za monitorowanie obrotu wtórnego lokalami mieszkalnymi;
- dwa akty notarialne (z 2019 r.) zostały przekazane do Urzędu bez pism przewodnich. Na obu umowach znajdowała się dekretacja Naczelnika WGN na pracownika zajmującego się monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi objętymi bonifikatą.

(akta kontroli str. 112-119, 362)

W umowach sprzedaży nieruchomości (aktach notarialnych ustanowienia odrębnej własności lokali mieszkalnych i ich sprzedaży na rzecz najemców) nie sformułowano wymogów w zakresie obowiązku informowania gminy Końskie o ich dalszym zbyciu lub zmianie ich wykorzystywania (np. w związku z rozpoczęciem prowadzenia w lokalu działalności gospodarczej). Naczelnik WGN wyjaśniła, że wynikało to z braku uregulowań prawnych w tym zakresie. Dodała, że: *Notariusze w aktach notarialnych wpisywali obowiązek zwrotu bonifikaty, jeżeli nabywca sprzeda lokal mieszkalny przed upływem 5 lat od dnia nabycia. W przypadku zgłaszania możliwości zbycia lokalu mieszkalnego przez nabywcę notariusz pouczał ustnie również o warunkach uniknięcia zwrotu bonifikaty (...).*

(akta kontroli str. 124, 126, 130-137)

W latach 2012-2021 na rzecz najemców sprzedano 144 lokale mieszkalne, spośród których 32 (22%) zostało zbytych³⁶ w obrocie wtórnym, z tego 29 lokali zbyto³⁷ na rzecz osoby bliskiej, a w trzech przypadkach wykorzystano uzyskane środki w ciągu 12 miesięcy na zakup innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości.

(akta kontroli str. 52-58, 140-154, 338, 417-418, 801)

Analiza zmian stanu własności 30 lokali mieszkalnych z bonifikatą ujętych w prowadzonych w Urzędzie na potrzeby monitoringu *rejestrach obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionymi przez najemców – zwrot bonifikaty* dotyczących lokali sprzedanych w latach 2012-2016 wykazała, że przy czterech lokalach nie odnotowano transakcji ich zbycia, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*³⁸. W dwóch przypadkach nie zachodził obowiązek żądania zwrotu bonifikaty – dwa lokale zostały darowane osobom bliskim, a jedna osoba bliska otrzymała w spadku. Potencjalnie przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty zaistniały w przypadku jednego z tych lokali, który pierwotny nabywca zbył przed upływem 5 lat od dnia jego zakupu od gminy Końskie.

(akta kontroli str. 52-58, 138-139, 339-360, 364-365)

W obszarze monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi w ramach funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej zidentyfikowano na poziomie średnim ryzyko *terminów zbywania lokali mieszkalnych nabytych z bonifikatą z mogącą*

³⁶ W tym darowanych lub otrzymanych w spadku.

³⁷ W tym darowano lub otrzymano w spadku.

³⁸ Szczegółowym badaniem objęto stan własności 30 z 54 lokali mieszkalnych objętych bonifikatą, przy których w prowadzonych w Urzędzie *rejestrach obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionymi przez najemców – zwrot bonifikaty* dotyczących sprzedaży tych lokali w latach 2012-2016 nie odnotowano ich zbycia na rynku wtórnym.

wywoływać to ryzyko okolicznością niedopełnienia obowiązków³⁹. Za metodę przeciwdziałającą temu ryzyku przyjęto porównywanie zapisów księgowych z ewidencją mienia, a sposobem reakcji na to ryzyko miało być dokonywanie stosownych naliczeń. Burmistrz wyjaśnił: (...). *Porównanie zapisów księgowych z ewidencją mienia daje całkowity obraz dokonanych transakcji w zakresie uzyskiwanych dochodów z majątku oraz dochodów będących pochodną udzielonej wcześniej bonifikaty. Terminowe przeprowadzanie inwentaryzacji zapewnia możliwość weryfikacji stanu mienia i daje możliwość monitorowania należności Gminy.*

(akta kontroli str. 492-533, 608-716, 806)

Na potrzeby corocznego sporządzenia planu audytu na lata objęte kontrolą w wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w Urzędzie corocznie audytor wewnętrzny identyfikował m.in. ryzyko na średnim poziomie w ramach obszaru *Kształtowanie zrównoważonego rozwoju w procesie zarządzania Gospodarowanie nieruchomości* oraz ryzyko na wysokim poziomie w obszarze *Zarządzanie finansami* w ramach procesu *Pozyskiwanie dochodów i egzekucja należności*. Pomimo stwierdzenia ww. ryzyk, w latach 2016-2021 nie były przeprowadzane audyty wewnętrzne dotyczące zagadnień związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że w okresie 2016-2021 nie obejmowano audytem wewnętrznym zagadnień związanych z monitorowaniem wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi, ze względu na niewystępowanie problemów związanych z tym zagadnieniem, niesygnalizowanie żadnych kłopotów z tym związanych przez wydział merytoryczny, na etapie planowania zadań audytowych jak i w trakcie lat budżetowych ani też trudności w realizacji zadań związanych z wtórnym obrotem lokalami mieszkalnymi. (...).

(akta kontroli str. 111, 331, 333-334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 21 maja 2018 r. prowadzeniem monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą zajmowali się pracownicy WGN, którym Burmistrz nie powierzył tego w formie pisemnej – zajmowali się tym na ustne polecenie Naczelnika tego Wydziału.

Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 *Struktura organizacyjna* (części A *Środowisko wewnętrzne*)⁴⁰, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Ponadto w standardzie kontroli zarządczej nr 6 *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji* (części B *Cele i zarządzanie ryzykiem*) wskazano, że należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

(akta kontroli str. 36)

Burmistrz wyjaśnił: *Obowiązek monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą wynika wprost z art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – jest on*

³⁹ W ramach zadania *Efektywne pozyskiwanie dochodów budżetowych ze sprzedaży mienia komunalnego*.

⁴⁰ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

nieodłączną częścią zagadnień związanych ze zbywaniem nieruchomości z bonifikatą, uznano więc, że ujęcie go w zakresie obowiązków pracownika nie jest obligatoryjne. (...).

(akta kontroli str. 120-122)

2. W Urzędzie monitoring wtórnego obrotu lokalami nie był prowadzony w pełni rzetelnie, gdyż nie zapewniał ujawnienia wszystkich przypadków zaistnienia ustawowych przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. W rejestrach obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionymi przez najemców – zwrot bonifikaty dotyczących lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą w latach 2012-2014 nie odnotowano zbycia czterech takich lokali na rynku wtórnym przed upływem pięciu lat od ich sprzedaży pierwotnym nabywcom. Dotyczyło to dwóch lokali mieszkalnych sprzedanych z bonifikatą w dniu 16 października i 21 listopada 2012 r., które zostały darowane na rzecz osoby bliskiej odpowiednio 6 września 2016 r. i 30 stycznia 2017 r., jednego lokalu mieszkalnego sprzedanego z bonifikatą w dniu 5 sierpnia 2014 r. – otrzymały go 20 marca 2017 r. w spadku osoby bliskie i jednego lokalu mieszkalnego sprzedanego z bonifikatą w dniu 18 czerwca 2013 r. – został on dwukrotnie sprzedany (w dniu 25 września 2017 r. i 4 kwietnia 2018 r.). W przypadku ostatniego lokalu, dopiero w toku kontroli (tj. pismem z 25 lutego 2022 r.) Urząd wystąpił do jego pierwotnego nabywcy o przedłożenie informacji o zaistnieniu przesłanek zwalniających z obowiązku zwrotu bonifikaty. Roszczenie gminy Końskie o ewentualny zwrot tej bonifikaty ulegnie przedawnieniu pod koniec września 2023 r., zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴¹.

(akta kontroli str. 52-58, 138-139, 339-360, 364-365)

Burmistrz i Naczelnik WGN wyjaśnili W rejestrach obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionymi przez najemców nie odnotowano zbycia czterech lokali mieszkalnych objętych bonifikatą położonych w Końskich ze względu na rotację pracowników w okresie 2016-2017 z uwagi na urlopy macierzyńskie. W latach 2018-2019 pracownica, której powierzono obowiązki monitorowania wtórnej sprzedaży lokali mieszkalnych sprzedanych przez nabywców przed upływem 5 lat, ze względu na trudną sytuację osobistą często przebywała na zwolnieniu i nie sprawdziła w wystarczający sposób prowadzonych rejestrów, zaś w latach 2020-2021 na zaniebdania w tym zakresie wpłynęła również sytuacja związana z wirusem COVID.

(akta kontroli str. 125, 129, 810)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przyjęto rozwiązania organizacyjne umożliwiające prawidłową weryfikację stanu prawnego zbytych z bonifikatą lokali mieszkalnych – jednak monitoring ich wtórnego obrotu nie był prowadzony w pełni rzetelnie. Przed upływem pięciu lat od sprzedaży tych lokali pierwotnym nabywcom, Urząd nie zidentyfikował czterech (z 30 objętych szczegółowym badaniem) przypadków wtórnego ich obrotu. Potencjalnie przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty zaistniały w przypadku jednego z tych lokali. Dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd podjął działania zmierzające do ustalenia prawa do zwolnienia z tego obowiązku. Zadania dotyczące monitorowania wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą Burmistrz przypisał Wydziałowi. Jednak dopiero od 22 maja 2018 r. analizę zbycia takich lokali na rynku wtórnym przydzielił w formie pisemnej pracownikowi tej komórki organizacyjnej. Wcześniej prowadzeniem tego monitoringu zajmowali się pracownicy na ustne polecenia Naczelnika Wydziału. W Urzędzie zidentyfikowano ryzyko związane z monitorowaniem wtórnego obrotu lokali mieszkalnymi.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

Analiza wszystkich 32⁴² ujawnionych przez Urząd w rejestrach obrotu lokalami mieszkalnymi wykupionych przez najemców – zwrot bonifikaty przypadków wtórnych zbyć lokali mieszkalnych objętych bonifikatą wykazała, że w żadnym z nich nie zaistniały przesłanki do żądania zwrotu bonifikaty.

(akta kontroli str. 52-58, 140-152, 336-337, 801)

Odnosnie ujawnionego w trakcie kontroli NIK jednego przypadku wtórnego zbycia lokalu mieszkalnego objętego bonifikatą, co do którego potencjalnie istnieją przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, Burmistrz wyjaśnił: (...) w dniu 25 lutego br. do nabywcy lokalu wysłano pismo wzywające do niezwłocznego złożenia wyjaśnień. Do 18 marca br. [dop. NIK – dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce] zwrotne potwierdzenie doręczenia pisma nie wpłynęło do Urzędu. Jeśli pismo nie zostanie doręczone podjęte zostaną kroki zmierzające do ustalenia aktualnego adresu zamieszkania nabywcy. Naczelnik Wydziału zapewnił mnie, że doloży wszelkich starań, aby wyjaśnić zaistniałą sytuację. (...).

(akta kontroli str. 803, 806)

W umowach sprzedaży nieruchomości nie wprowadzono dodatkowych warunków uzasadniających obowiązek zwrotu zwaloryzowanej równowartości udzielonej bonifikaty. Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że nie ma takiego obowiązku przewidzianego przepisami prawa. Nadmienila, że (...). Stosownych informacji w tym zakresie podczas aktu notarialnego ustnie udzielali notariusze. Jeśli nabywca zamierzał zbyć lokal mieszkalny przed upływem 5 lat od jego nabycia mógł wystąpić do Gminy z prośbą o wyjaśnienie możliwości zbycia lokalu, bez konieczności zwrotu bonifikaty. O takiej możliwości informował często zarówno przedstawiciel Gminy jak i notariusz. Ponadto w aktach notarialnych było zawarte pouczenie o warunkach zwrotu bonifikaty w przypadku sprzedaży przez najemcę lokalu mieszkalnego przed upływem 5 lat od jego sprzedaży przez Gminę na rzecz najemcy.

(akta kontroli str. 124, 126)

W okresie objętym kontrolą żądanie zwrotu bonifikaty dotyczyło sprzedanego w dniu 15 czerwca 2011 r. lokalu mieszkalnego objętego 80% bonifikatą (wynoszącą 31 116,16 zł). Pierwotny nabywca tego lokalu zbył go osobie trzeciej w dniu 21 lipca 2011 r. O tym fakcie następnego dnia Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich poinformował Burmistrza⁴³. Pismem z 5 sierpnia 2011 r. Urząd wystąpił do pierwotnego nabywcy tego lokalu o wskazanie przesłanek do zwolnienia z obowiązku zwrotu bonifikaty. Pismo to pozostało bez odpowiedzi. Po upływie 12 miesięcy od daty sprzedaży tego mieszkania, pismem z 14 sierpnia 2012 r. Burmistrz wezwał pierwotnego nabywcę do m.in. przedstawienia dokumentów świadczących o spełnieniu przesłanki z art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁴ oraz, w przypadku nieprzedstawienia powyższych dokumentów, do uiszczenia w terminie 14 dni od daty otrzymania tego pisma kwoty 32 291,88 zł

⁴² 12 dotyczących lokali mieszkalnych sprzedanych przez gminę Końskie w latach 2012-2015, po trzy sprzedane w latach 2016-2018, ośmiu sprzedanych w 2019 r., jednego z 2020 r. i dwóch z 2021 r.

⁴³ Do Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w dniu 22 lipca 2011 r. wpłynął akt notarialny sprzedaży tego mieszkania na rynku wtórnym.

⁴⁴ Tj. dokumentów świadczących, że środki uzyskane ze sprzedaży tego lokalu przeznaczone zostały w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

z tytułu zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji wyliczonej w sposób określony w art. 5 i art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pismem z 19 września 2012 r. ówczesny Wydział Rolnictwa i Gospodarki Gruntami Urzędu zwrócił się do Skarbnika Miasta i Gminy Końskie o podjęcie działań w celu wyegzekwowania należnej na rzecz gminy Końskie zwaloryzowanej kwoty bonifikaty. W dniach 25 kwietnia i 20 sierpnia 2013 r. pracownicy Wydziału Finansowego Urzędu bezskutecznie próbowali doręczyć pierwotnemu nabywcy ww. lokalu wezwanie do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty z odsetkami ustawowymi do dnia zapłaty⁴⁵. Wezwaniem do zwrotu bonifikaty z 12 maja 2014 r. Urząd zwrócił się do pierwotnego nabywcy o zwrot zwaloryzowanej bonifikaty⁴⁶. Pierwotny nabywca tego lokalu dokonał w 2014 r. (19 maja, 9 czerwca i 16 lipca) trzech wpłat na kwotę 800 zł tytułem spłaty bonifikaty. W związku z nieuregulowaniem przez niego pozostałej należności wynikającej ze zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, w dniu 22 sierpnia 2016 r. Urząd wniósł do sądu pozew o m.in. zasądzenie na rzecz gminy Końskie kwoty 31 491,88 zł wraz z odsetkami ustawowymi. Złożenie tego wniosku poprzedziło skierowanie do pierwotnego nabywcy dwóch ostatecznych przedsądowych wezwań do zapłaty (z 12 czerwca 2014 r. i 14 lipca 2016 r.). Wyrokiem zaocznym z 8 listopada 2016 r. sąd zasądził od pierwotnego nabywcy lokalu na rzecz gminy Końskie ww. kwotę wraz z ustawowymi odsetkami oraz kwotę 6375 zł tytułem kosztów procesu. Wyrokowi nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

(akta kontroli str. 293-330, 363)

Wartość zwaloryzowanej bonifikaty objętej żądaniem zwrotu (pomniejszonej o należności wyegzekwowane) wyniosła: 31 491,88 zł w 2016 r., 30 092,12 zł w 2017 r., 25 207,18 zł w 2018 r., po 22 411,10 zł w latach 2019-2021.

(akta kontroli str. 282-283)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły przypadki odstąpienia od zwrotu udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 281)

W latach objętych kontrolą żądaniem zwrotu objęta była jedna bonifikata dotycząca przypadku opisanego powyżej. W oparciu o tytuł wykonawczy – wyrok sądu z dnia 8 listopada 2016 r. (sygn. akt I C 562/16) zaopatrzony w klauzulę wykonalności z dnia 16 stycznia 2017 r., pismem z 19 stycznia 2017 r. Gmina wystąpiła do komornika sądowego z wnioskiem o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego przeciwko pierwotnemu nabywcy lokalu, celem wyegzekwowania m.in. należności z tytułu zwrotu bonifikaty. W latach objętych kontrolą wysokość wyegzekwowanych ww. należności wyniosła łącznie 9080,78 zł, z czego 1399,76 zł w 2017 r., 4884,94 zł w 2018 r. i 2796,08 zł w 2019 r.). W dniu 15 lipca 2021 r. komornik sądowy poinformował, że postępowanie egzekucyjne przeciwko tej osobie jest bezskuteczne. W toku postępowania egzekucyjnego ustalił on m.in., że dłużnik nie jest nigdzie zatrudniony; nie pobiera renty, emerytury ani zasiłku; prawdopodobnie przybywa za granicą, nie posiada pojazdów mechanicznych, wierzytelności, innych praw i składników majątku.

(akta kontroli str. 283-284, 286-290, 293-294, 366, 785)

W ramach kontroli zarządczej Burmistrz identyfikował ryzyko w obszarze związanym z wywiązywaniem się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty

⁴⁵ Po wywiadzie przeprowadzonym wśród sąsiadów w dniu 20 sierpnia 2013 r. pracownicy powzięli informację, że pierwotny nabywca przebywa za granicą.

⁴⁶ Pismo odebrała 13 maja 2014 r. osoba zamieszkująca wspólnie z pierwotnym nabywcą, przebywającym w tym czasie za granicą.

w sytuacjach przewidzianych prawem. Burmistrz wyjaśnił, że opisane w drugim obszarze niniejszego wystąpienia ryzyko *terminów zbywania lokali mieszkalnych nabytych z bonifikatą* obejmowało również żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty. Nadmieniał, że przyjętą metodą przeciwdziałania temu ryzyku był bieżący nadzór i kontrola.

(akta kontroli str. 492-533, 608-716, 803, 805)

Na potrzeby corocznego sporządzenia planu audytu na lata objęte kontrolą w wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w Urzędzie, audytor wewnętrzny corocznie identyfikował m.in. ryzyko na średnim poziomie w ramach obszaru *Kształtowanie zrównoważonego rozwoju w procesie zarządzania Gospodarowanie nieruchomości* oraz ryzyko na wysokim poziomie w obszarze *Zarządzanie finansami* w ramach procesu *Pozyskiwanie dochodów i egzekucja należności*. Pomimo stwierdzenia ww. ryzyk, w latach 2016-2021 nie były przeprowadzane audyty wewnętrzne dotyczące zagadnień związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że w latach 2016-2021 nie obejmowano audytem wewnętrznym spraw związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonych bonifikat w sytuacjach przewidzianych prawem, głównie z powodu wystąpienia doraźnych i pilnych potrzeb przeprowadzania postępowania kontrolnego w jednostkach organizacyjnych Gminy Końskie a także ograniczonymi możliwościami a także dlatego, że w żadnym z przedmiotowych okresów służby obligowane do prowadzenia tej działalności, nie wskazywały na istnienie problemów natury organizacyjnej lub prawnej w tym zakresie, w szczególności przy realizacji zadań związanych z wykonywaniem obowiązku żądania zwrotu udzielonych bonifikat w sytuacjach przewidzianych prawem. (...).

(akta kontroli str. 111, 331, 334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował prawidłowe działania w celu wyegzekwowania jednej należności z tytułu zwrotu przyznanej w 2011 r. bonifikaty.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia we wszystkich formach przewidzianych ustawą o gospodarce nieruchomościami.
2. Określanie w wykazach lokali przeznaczonych do zbycia terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Doręczanie najemcom lokali mieszkalnych, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony, zawiadomień w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości.
4. Rzetelne monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą.

5. Zapewnienie funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze związanym ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym.
6. Podjęcie działań zapewniających zaprzestanie wykonywania przez audytora wewnętrznego zadań związanych z nadzorem nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Urzędzie.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, 8 kwietnia 2022 r.

Kontrolerzy
Marcin Sudół
specjalista kontroli państwowej

Marcin Sudół
podpis

Monika Górniak-Napora
starszy inspektor kontroli państwowej

Monika Górniak-Napora
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Grzegorz Walendzik
Grzegorz Walendzik