

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 119)
z dnia 7 lutego 2023 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 119)

7 lutego 2023 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Agnieszka Serlikowska** wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy wraz ze współpracownikami oraz **Grzegorz Czarnocki** zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

W dzisiejszym porządku posiedzenia jest rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli – panią Agnieszkę Serlikowską, wicedyrektor delegatury NIK w Bydgoszczy, oraz pana Michała Trempałę i pana Łukasza Burczyka. Witam również pana Grzegorza Czarnockiego, zastępcę przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Wszyscy państwo są z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy, która tą kontrolę przeprowadzała. Bardzo proszę o przedstawienie informacji.

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy Agnieszka Serlikowska:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, z upoważnienia prezesa Najwyższej Izby Kontroli mamy przyjemność przedstawić państwu informację o wynikach kontroli dotyczącej sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych.

Kontrola dotyczyła okresu 2016–2021, była przeprowadzona w roku 2022. Obejmowała 20 urzędów miast z 5 województw – warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego, a także podkarpackiego. Szczegółowe wyniki tej kontroli przedstawi państwu koordynator kontroli, główny specjalista kontroli państwowej, pan Michał Trempała.

Główny specjalista kontroli państwowej w Delegaturze Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy Michał Trempała:

Bardzo dziękuję.

Drodzy panowie posłowie, szanując panów czas i uwagę, ustalenia tej kontroli przedstawię w telegraficznym skrócie. Oczywiście wszelkie szczegóły znajdziecie państwo w informacji, która została przekazana do Komisji i dzisiaj na stronie Najwyższej Izby Kontroli została upubliczniona.

Zacznę od dwóch zdań dotyczących pewnych danych statystycznych, aby zobrazować działalność skontrolowanych gmin. Następnie przedstawię stany i zjawiska, które oceniliśmy jako prawidłowe – te niestety pozostają w zdecydowanej mniejszości. Dalej omówię pokrótce najbardziej powszechne, systemowe nieprawidłowości. Na końcu wskażę oczywiście adresatów i przedmiot wniosków NIK, dotyczący kontrolowanej działalności. Całe wystąpienie potrwa nie dłużej niż 10 minut.

Szanowni państwo, liczba lokali pozostających w zasobach mieszkaniowych skontrolowanych gmin zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą o 15% – jest to stosunek

13,5 tys. na koniec 2016 roku do niemal 11,5 tys. na koniec roku 2021. Oczywiście w głównej mierze wynikało to ze sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców. W latach 2016–2021 skontrolowane gminy sprzedały łącznie 2242 lokale, w tym w przypadku 2240 sprzedaży udzieliły jednocześnie nabywcom bonifikaty. Największe bonifikaty sięgały 99%, a najniższe 10% ustalonej wartości nieruchomości. Blisko 60% wszystkich lokali sprzedano z bonifikatami, które przekraczały 90% wartości nieruchomości. Zaledwie 3 promile mieszkań zbyto z bonifikatami mniejszymi niż 50%. Gminy uzyskały ze sprzedaży lokali mieszkalnych w latach 2016–2021 nieco ponad 35 mln zł, to jest 14% możliwych do uzyskania wpływów, gdyby te lokale zostały sprzedane po cenach rynkowych.

Szanowni państwo, pozytywnie oceniliśmy organizacyjne przygotowanie do wykonywania zadań. We wszystkich przypadkach do sprzedaży przeznaczano lokale o uregulowanym stanie prawnym, zbywano je na rzecz osób uprawnionych, tj. najemców, którzy posiadali umowę na czas nieoznaczony. Choć zdarzały się przypadki, że umowy te zawierano na kilkadziesiąt, a w skrajnym przypadku nawet na 6 dni przed zakupem mieszkania.

Udzielając bonifikat, stosowano obiektywne kryteria, zgodne z uchwałami organów stanowiących w tym zakresie. We wszystkich przypadkach określenie wartości lokali zlecano uprawnionym rzeczoznawcom, którzy za każdym razem sporządzali na tę okoliczność operaty szacunkowe. Wszystkie jednostki monitorowały, czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych nie rozporządzali w nimi w sposób, który prowadziłby do utraty tego przywileju. W 15 gminach działania te były rzetelne i skuteczne – doprowadziły do ujawnienia wszystkich takich przypadków.

Nieprawidłowości przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatami stwierdziliśmy w 19 z 20 skontrolowanych gmin. Do najpowszechniejszych nieprawidłowości należało zlecenie wyceny wartości lokalu jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od właściwego starosty o spełnianiu przez nieruchomość warunków samodzielnego lokalu mieszkalnego. Było to niezgodne z zapisami rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Nieprawidłowości takie stwierdziliśmy w 15 gminach, łącznie w 297 przypadkach, tj. w 70% wszystkich objętych tam badaniem. Rodziło to ryzyko poniesienia zbędnych kosztów wyceny lokali w sytuacji, gdyby ostatecznie nie mógł być on przedmiotem sprzedaży.

Wiąże się to zarazem z drugą najpowszechniejszą nieprawidłowością – niezgodnym z prawem obciążaniem przyszłych nabywców kosztami wyceny lokali mieszkalnych. Takie nieprawidłowości stwierdziliśmy w 14 gminach, łącznie w 325 przypadkach, czyli 76 % tam zbadanych. Od potencjalnych nabywców żądano zaliczki w wysokości od 200 do 600 zł. Od jej wpłaty uzależniano wszczęcie procedury przygotowania lokalu do sprzedaży. W latach 2016–2021 skontrolowane gminy pobrały w ten sposób bezprawnie od najemców lokali ponad 145 tys. zł. Skala tego problemu nie uległa zmniejszeniu w porównaniu do analogicznej kontroli NIK z 2014 roku. Tożsamą nieprawidłowość ujawniliśmy w 63% skontrolowanych wówczas jednostek.

W 13 gminach występowały przypadki niepowiadomienia na piśmie najemców o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia i o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tych nieruchomości – mimo takiego wymogu wynikającego wprost z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nieprawidłowość ta szczególnie zdaniem kontrolowanych miała charakter formalny, bowiem we wszystkich gminach lokale sprzedawano wyłącznie na pisemny wniosek najemców. Niemniej ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków w tym zakresie, a pierwszeństwo nabycia mieszkania urzeczywistnia się dopiero w momencie przeznaczenia przez gminę lokalu do sprzedaży i powiadomienia o tym na piśmie odpowiednich najemców.

W 13 gminach stwierdziliśmy nieprawidłowości dotyczące wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym. W dwóch przypadkach, mimo obowiązku wynikającego z ustawy z 2001 roku o ochronie praw lokatorów, takich programów w ogóle nie opracowano. Natomiast w 8 nie zapewniono ciągłości obowiązywania tych programów. To znaczy nie uchwalano ich na kolejne lata bądź weszły one w życie z kilkumiesięcznym opóźnieniem. W pozostałych gminach stwierdziliśmy, że jeżeli dokumenty

zostały uchwalone, to brakowało w nich wszystkich ustawowo określonych elementów, na przykład planów sprzedaży nieruchomości lokalowych. W orzecnictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że pominięcie któregokolwiek z elementów takiego wieloletniego programu skutkuje niepełną realizacją ustawowego upoważnienia.

W 6 gminach stwierdziliśmy nieprawidłowości związane z ustalaniem wartości bonifikaty. Wystąpiły one w 47 spośród 149 przeanalizowanych przypadków, czyli w 31,5% zbadanych. Ustaloną cenę lokalu pomniejszono najpierw o wartość nakładów poniesionych przez najemców i od tej wartości, czyli niższej niż wartość wynikająca z operatu szacunkowego, niezgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, naliczano wysokość bonifikaty. Wskutek tego pomniejszono wpływy do budżetów gmin o ponad 154 tys. zł.

W 4 gminach organy stanowiące w uchwałach dotyczących zasad sprzedaży lokali komunalnych zawarły ograniczenia dotyczące ich zbywania, które miały charakter podmiotowy i wiązały się z indywidualną sytuacją wnioskodawców – na przykład z niezaleganiem z opłatami czynszowymi czy z odpowiednim okresem najmu. W naszej ocenie umieszczanie w aktach prawa miejscowego dodatkowych kryteriów wykraczających poza ustawowe upoważnienie, zawężające zarazem krąg osób uprawnionych, których pierwszeństwo w zakupie mieszkania wynika wprost z ustawy, było po prostu niedopuszczalne.

Jeżeli chodzi o obszar dotyczący monitorowania dalszego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatami, nieprawidłowości stwierdziliśmy w 5 gminach. Prowadzone tam działania były nierzetelne i nieskuteczne. Kontrolerzy NIK po analizie ksiąg wieczystych lokali stwierdzili bowiem 18 przypadków z 251 objętych badaniem wtórnego obrotu tymi lokalami, który nie został w urzędach zidentyfikowany. W 8 przypadkach dopiero na skutek kontroli NIK zostały podjęte działania w celu wyjaśnienia przesłanek zwalniających nabywców lokali z obowiązku zwrotu kwoty równowartości udzielonej bonifikaty. Warto przy tym podkreślić, że narzędzia do prowadzenia monitoringu sprzedaży mieszkań są bezpłatnie i powszechnie dostępne. Bowiem księgi wieczyste ujawniające ewentualne zmiany właścicielskie są dostępne w formie elektronicznej na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości.

W trzecim ostatnim obszarze odnoszącym się do obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem, to znaczy sytuacjach zbycia lokalu lub wykorzystania go na cele inne niż te, które uzasadniały udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, z wyjątkiem dotyczącym zbycia na rzecz osób bliskich bądź wykorzystania pozyskanych w ten sposób środków w ciągu 12 miesięcy na inne cele mieszkaniowe, nieprawidłowości stwierdziliśmy także w 5 urzędach.

W 6 przypadkach z 21 uzasadnionych okolicznościami faktycznymi i prawnymi nie dochodzono lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty w łącznej kwocie przekraczającej 363 tys. zł. Prezydenci i burmistrzowie tych gmin w swoich wyjaśnieniach wskazywali, że obowiązujące przepisy nie określają terminu na wystąpienie z żądaniem zwrotu, a czas ten jest ograniczony wyłącznie okresem przedawnienia.

Natomiast w naszej ocenie takie wyjaśnienie należało uznać za niedopuszczalne – to odkładanie obowiązku w czasie sprzeczne z interesem jednostki samorządu terytorialnego. Dbałość o finanse jednostek samorządu terytorialnego wymaga, aby czynności w celu uzyskania należnych gminie dochodów podejmować jak najszybciej, by odzyskać tę samą wartość ekonomiczną, jaką miała wierzytelność w chwili sprzedaży.

W związku z wynikami kontroli NIK sformułowała 90 wniosków pokontrolnych, z których większość została już zrealizowana. Natomiast do wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, kierowników podmiotów gospodarujących zasobem mieszkaniowym w imieniu gminy za pośrednictwem omawianej informacji wnioskujemy o wyeliminowanie praktyki uzależniania podjęcia procedury sprzedaży od wniesienia opłat za sporządzenie operatu szacunkowego – oczywiście, o ile taka praktyka ma miejsce; o pisemne powiadamianie najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu lokalu, o tym uprawnieniu i o warunkach skorzystania z tego uprawnienia w przypadku zaniechania takich działań; o systematyczny monitoring rynku wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi i o niezwłoczne dochodzenie należności jednostek samorządu teryto-

rialnego z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty we wszystkich ustawowo uzasadnionych przypadkach.

Dodatkowo do wojewodów zwracamy się z wnioskiem o dokonywanie pogłębionej analizy uchwał rad gmin odnoszących się do procedury bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkaniowych w celu wyeliminowania z tych uchwał zapisów wskazujących na ograniczania charakterze podmiotowym, wykraczające poza regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dziękuję uprzejmie. Oczywiście pozostajemy do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, czy są jakieś pytania? Pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

Mam nadzieję, że to pytanie nie wzbudzi u kolegów z Solidarnej Polski żadnej reakcji.

Chodzi mi o to, że przy obrocie nieruchomościami najważniejszą osobą de facto jest notariusz. Teraz pytanie, czy notariusze nie mają zobowiązania sprawdzić, czy dany lokal nie jest obciążony właśnie tym uwarunkowaniem karencji co do obrotu? A jeżeli nie jest, to czy nie powinien być? Bo wtedy do takich transakcji by nie dochodziło. Ja sobie nie za bardzo wyobrażam, żeby gminy ciągnęły za sobą 1000 wagoników i jeszcze śledziły, co się dzieje z ich nieruchomościami. Przecież to jest absurd. Od tego są ludzie, którzy za to biorą po prostu pieniądze. To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz dotyczy owych operatów szacunkowych. Wydaje mi się, że w sytuacji, kiedy cena jest obniżona do 1%, to zasadnym jest, żeby nie dokładać do interesu. Zatem czy we wnioskach de lege ferenda nie powinno być tak, że jednak w tej sytuacji koszty operatu ponosi kupujący? Są granice, że tak powiem, wydolności samorządowej i robienia ukłonów wobec obywateli, wobec mieszkańców.

Chcę przypomnieć, że program sprzedaży mieszkań komunalnych i zakładowych – bo tak to wygląda, również spółdzielczych w którymś momencie – to jest największy uwłaszczeniowy program III Rzeczypospolitej, obejmujący praktycznie, nie wiem, może nawet połowę obywateli i miliony mieszkań. Nie było większego programu, nikt więcej ludziom nie dał – mówię tutaj o Rzeczypospolitej po prostu – niż w ramach tego programu. Te upusty są wartości nieraz setek tysięcy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jeszcze ktoś chciał zabrać głos lub zadać jakieś pytania? Nie ma. Proszę bardzo.

Główny specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Bydgoszczy Michał Trempała:

Panie pośle, wystąpiły takie sytuacje, w których gminy zawierały takie nieformalne porozumienia z notariuszami, którzy działali na terenie tej gminy, po to żeby wspomagać gminę w tym zakresie. Rzeczywiście takie nieformalne porozumienia istniały i notariusze wówczas pilnowali upływu okresu tej karencji.

Jeszcze zanim zaczęliśmy posiedzenie, pytał pan, od kiedy... Na pewno przepis dotyczący bonifikat był już w pierwotnej wersji ustawy o gospodarce nieruchomościami – to jest sierpień 1997 roku.

Jeszcze wspominał pan poseł o operatach szacunkowych. Mniej więcej koszt takiego operatu to jest 540 zł. Występowały takie sytuacje, w których gminy, co prawda, pobierały tą kwotę... Bo rzeczywiście pojawiały się takie sugestie ze strony jednostek skontrolowanych, że to w pewien sposób zabezpiecza też interes gminy, że taki najemca, który ponieś już pewne koszty, nie wycofa się później, jak pozna ostateczną cenę tego mieszkania. Rzeczywiście były gminy, które w ten sposób pobierały – nazwijmy to – kaucję, później odliczały to od ceny sprzedawanego mieszkania. Ale rzeczywiście w większości gmin – i to jest nieprawidłowość, która powtarza się już od wielu lat – w sposób bezprawny, w tym stanie prawnym, który obowiązuje dzisiaj, obciąża się najemców. To do wójta, burmistrza, prezydenta, który gospodaruje zasobem mieszkaniowym, należy przygotowanie takiego lokalu do sprzedaży, w tym wycenienie go przed dokonaniem sprzedaży.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę.

Zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grzegorz Czarnocki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, ja tylko bardzo krótko.

Powiem tylko tyle, że oczywiście zapoznaliśmy się jako instytucja, która specjalizuje się w kontrolach samorządu, także gospodarki finansowej, z tymi wynikami. Te wyniki oczywiście, jak rozmawialiśmy przed posiedzeniem, nie są przełomowe. One obrazują pewne zjawiska, które już omawialiśmy, chociażby na tej sali. Mieliśmy kontrolę koordynowaną kilka lat temu i pewne nieprawidłowości rzeczywiście znikają z pola naszego widzenia.

Natomiast jeśli chodzi o tę nieprawidłowość, o to obciążanie, o którym mówił pan specjalista i o którym wspominał pan poseł, to jest taka sytuacja, kiedy mogę powiedzieć z osobistego doświadczenia kontrolerskiego – burmistrzowie buntują się przeciwko temu. Nie mogą postawić bariery dla tych osób, które mówią: „wykupię tę nieruchomości”, a potem, jak nagle muszą zapłacić 10 tys., to mówią: „nie, jednak nie”. Ale gmina ponosi wtedy koszty przygotowania tego operatu.

Wyniki kontroli NIK są takie, że w 75% jednostek są problemy z tym przepisem. Nasze wyniki kontroli są takie, że powyżej 50% jednostek faktycznie narusza ten przepis. Te wyniki kontroli niewiele dają. Bo o ile pamiętam, w informacji państwo wskazujecie, że nawet w tej samej jednostce, gdzie była kontrola NIK, po kilku latach znowu ten sam problem wystąpił. U nas jest taka sama sytuacja. Zmieniają się burmistrzowie. Ten problem istnieje. Być może rzeczywiście należałoby wprowadzić jakieś rozwiązanie w ustawie, żeby wprowadzić jakąś nawet symboliczną kwotę obciążenia dla tej osoby, która wnioskuje i z powodu której wniosku są czynione koszty, żeby jednak ten problem rozwiązać. Wydaje się, że troska o finanse samorządowe tego by wymagała. To taki nasz głos w tej sprawie.

Natomiast jeśli chodzi o wyniki, to tak jak mówiłem, my te rzeczy badamy. Jest to pewne poszerzenie. Tak jak zawsze NIK bardzo pięknie przedstawia w takiej bardzo rozbudowanej formie swoje wyniki. Wniosek, jeśli mógłbym przekazać do pani dyrektor, to tyle. Taka jest moja rola. To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Tą uwagą rzeczywiście powinna się zająć Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Jak powiedział pan poseł Wilczyński, rzeczywiście to jest program uwłaszczeniowy umożliwiający nabycie na własność mieszkania, w którym bardzo często całe życie się mieszkało – albo rodzina lub poszczególni jej członkowie. To było bardzo ważne i to jest olbrzymi sukces naszego państwa i tych wszystkich przemian ustrojowych, które nastąpiły. A uszczelnienie tego systemu, oczywiście takie bardzo racjonalne, powinno być rozważone.

Dziękuję państwu bardzo. Komisja zapoznała się z informacją. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.