



Systemowe błędy w działaniu gmin

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

MICHAŁ TREMPAŁA

Prywatyzacja lokali z zasobów gmin to jeden ze sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednak mimo wieloletnich doświadczeń samorządów proces ten wciąż nie przebiega prawidłowo. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny przyjrzała się praktykom w 20 wybranych miastach. Nieprawidłowości stwierdzono aż w 19 z nich. Miały one charakter powszechny i systemowy, wynikały przede wszystkim z nieodpowiedniej organizacji pracy oraz błędnej interpretacji obowiązujących przepisów. Wyniki kontroli w dużej mierze stanowiły powtórzenie ustaleń z lat poprzednich – sformułowane wówczas wnioski NIK nie zostały wykonane.

Wstęp

Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a jednym z jej celów – popieranie ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania¹. Postulat ten należy odnosić zarówno do faktycznej, jak i do prawnej płaszczyzny działalności państwa. Zadaniem władz państwowych i samorządowych jest zatem tworzenie zasobu nieruchomości oraz regulacji prawnych umożliwiających nabycie mieszkań.

Lokale mieszkalne z gminnego² zasobu nieruchomości mogą być zbywane w trybie bezprzetargowym. Z pierwszeństwa ich nabycia mogą wówczas skorzystać dotychczasowi najemcy, jeśli posiadają umowę na czas nieoznaczony. Dodatkowo mają oni możliwość uzyskania bonifikaty sięgającej nawet 99% wartości nieruchomości. Takie uregulowanie o wybitnie preferencyjnym charakterze jest niewątpliwie sprzeczne z gospodarką rynkową, ma jednak uzasadnienie społeczne³.

¹ Por. art. 75 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

² Gminy są podstawowymi jednostkami władzy publicznej realizującymi zadania dotyczące gospodarki mieszkaniowej.

³ Wskazał na to Sąd Najwyższy w wyroku z 15.1.2003 (IV CKN 1637/00). Oceniał bowiem, że regulacja ta ma ułatwić zakup lokalu przez najemcę, dla którego stanowi on centrum życiowe oraz zapewnić mu stabilne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Podjęcie kontroli sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym⁴ było istotne zarówno z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin⁵, jak i najemców komunalnych lokali mieszkalnych. Pomimo wprowadzenia różnych form wspierania mieszkalnictwa, ich efekty w odniesieniu do potrzeb pozostają niewielkie⁶. Z drugiej strony, mimo wieloletnich doświadczeń gmin związanych z prywatyzacją majątku, wciąż dochodzi do istotnych nieprawidłowości. Wykazały je choćby wcześniejsze kontrole NIK, przeprowadzone na przełomie 2010/2011 r.⁷, w 2014 r.⁸ czy w 2020 r.⁹ Biorąc pod uwagę ich wyniki, celem ostatniego badania było sprawdzenie, czy gminy¹⁰ prawidłowo sprzedawały komunalne lokale mieszkalne, korzystając z formy bezprzetargowej, udzielając zarazem upustów cenowych oraz

czy skutecznie realizowały obowiązek żądania zwrotu bonifikat w sytuacjach przewidzianych prawem. Tak zarysowane obszary kontroli dotyczyły: procesu przygotowania i zbywania lokali, monitorowania obrotu wtórnego tymi nieruchomościami i ewentualnych działań związanych z odzyskiwaniem udzielonych bonifikat.

Ustalenia kontroli

Wadliwe programy gospodarowania zasobem

W celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty gminy mogą tworzyć zasób mieszkaniowy¹¹, a zasady gospodarowania nim są zobowiązane ujmować w programach wieloletnich¹². Tymczasem w aż 13 jednostkach (65% skontrolowanych) NIK stwierdziła nieprawidłowości z tym związane. W dwóch gminach w ogóle nie opracowano programów wieloletnich¹³, zaś w ośmiu

⁴ Kontrole zrealizowano w 2022 r. w pięciu województwach: kujawsko-pomorskim, podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim.

⁵ Dla gminy prywatyzacja mieszkań komunalnych oznacza z jednej strony jednorazowy dochód ze sprzedaży lokali, z drugiej zaś ograniczenie subsydiowania zasobu mieszkaniowego.

⁶ Deficyt mieszkaniowy utrzymuje się na wysokim poziomie, szacowanym na około dwa mln lokali. Por. np. <<https://www.money.pl/gospodarka/w-polsce-brakuje-2-mln-mieszkan-problem-scisku-sie-poglebi-6823875390290784a.html>> (dostęp 23.5.2023).

⁷ Por. Informację o wynikach kontroli: *Udzielanie przez gminy bonifikaty nabywcom komunalnych lokali mieszkalnych przy bezprzetargowej sprzedaży*, nr. ewid. 28/2011/P/10/155/LOLP/10/155.

⁸ Por. Informację o wynikach kontroli: *Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym*, nr. ewid. 163/2014/P/14/097/LOL.

⁹ Por. Informację o wynikach kontroli: *Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym*, nr. ewid. 204/2020/1/20/002/LBY.

¹⁰ Do kontroli wytypowano 20 urzędów miast w: Aleksandrowie Kujawskim, Golubiu-Dobrzyniu, Tucholi, Więcborku, Jędrzejowie, Końskich, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku Kamiennej, Bartoszycach, Braniewie, Iławie, Szczytnie, Dębicy, Stalowej Woli, Mielcu, Przeworsku, Białogardzie, Kołobrzegu, Gryfinie i Świdwinie. Wyboru jednostek kontrolowanych dokonano na podstawie pozyskanych z 67 miast (liczących powyżej 50 tys. mieszkańców) informacji o planach sprzedaży mieszkań komunalnych i stopniu ich realizacji w latach 2016–2021.

¹¹ Na koniec 2016 r. w zasobach skontrolowanych jednostek pozostawały 13 507 lokale, a na koniec 2021 r. – 11 486, tj. o 15% mniej.

¹² Por. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z 21.6.2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.), dalej „ustawa o ochronie praw lokatorów”. Program ten uchwała rada gminy, powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

¹³ W gminach: Dębica i Stalowa Wola.



nie zapewniono ciągłości ich obowiązywania¹⁴ (nie uchwalono kolejnych programów lub weszły one w życie z kilkumiesięcznym opóźnieniem). Dodatkowo w czterech¹⁵ jednostkach samorządu dokumenty te nie zawierały ustawowo określonych elementów, np. prognozy sprzedaży lokali mieszkalnych w kolejnych latach, co uniemożliwiło przedstawienie ich wspólnotom samorządowym. Warto podkreślić, że pominięcie przez radę gminy ustawowo wskazanych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji udzielonego jej upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu¹⁶. Tam, gdzie plany sprzedaży lokali sporządzano i tak nie były one realizowane zgodnie z założeniami¹⁷. Szacunki dotyczące wpływów z tego tytułu do budżetu nie odpowiadały zatem rzeczywistości i nie pozwalały rzetelnie planować kolejnych przedsięwzięć.

Zasady zbywania mieszkań i udzielania bonifikat

W 18 gminach rady miejskie podjęły uchwały w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkaniowych w trybie bezprzetargowym oraz warunków i wielkości bonifikat. W dwóch miały one charakter indywidualny i podejmowano je w konkretnie rozpatrywanych sprawach. Kontrola wykazała, że upustów cenowych udzielano na podstawie obiektywnych kryteriów, w sposób nieprowadzący do nieusprawiedliwionego

odstępstwa od zasady równości. Najczęściej wysokość bonifikaty była uzależniana od wieku budynku i jego stanu technicznego, sposobu zapłaty, długości okresu najmu lokalu, lokalizacji. Wysokość stawek procentowych bonifikaty wahała się od 10 do 99%. W latach 2016–2021 skontrolowane jednostki sprzedały 2242 lokale mieszkalne i tylko w dwóch wypadkach uczyniły to bez upustu.

Ponad połowę mieszkań (58%) sprzedano z bonifikatami nie mniejszymi niż 90% wartości nieruchomości (np. w gminie Stalowa Wola w 149 przypadkach nabywcom udzielono bonifikat wynoszących 99% wartości nieruchomości, a w pozostałych dwóch – 95%). Zaledwie 0,3% lokali zbyto z bonifikatami nieprzekraczającymi 50% ich wartości.

W 20 skontrolowanych samorządach rzeczoznawcy majątkowi wycenili wartość zbywanych lokali na ponad 252 mln zł, natomiast gminy zarobiły na ich sprzedaży nieco ponad 35 mln zł (14% rynkowej wartości nieruchomości). Należy pamiętać, że choć rzeczywiste wpływy były znacząco niższe od możliwych do uzyskania na wolnym rynku, to kompensowano je obniżeniem kosztów utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego. Było to pomocne w sytuacji, gdy lokale komunalne wymagały nakładów obciążających budżet gminy, przy jednocześnie niskich wpływach z czynszów za ich wynajem.

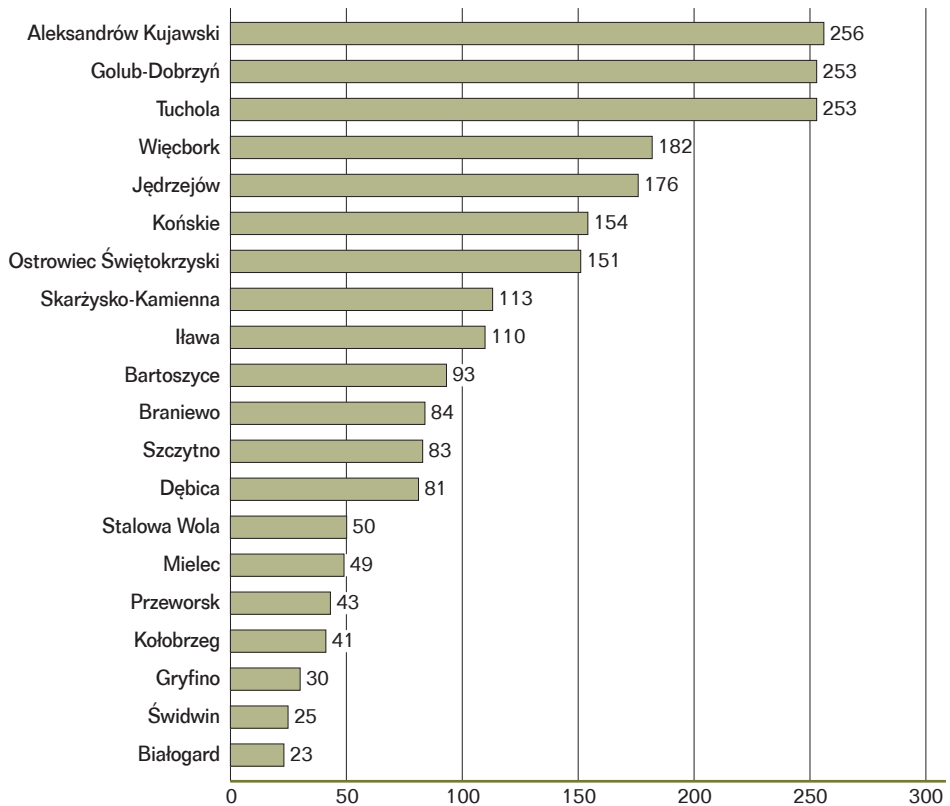
¹⁴ W gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Iława, Bartoszyce, Mielec, Kołobrzeg, Świdwin, Białogard.

¹⁵ W gminach: Aleksandrów Kujawski, Jędrzejów, Iława, Gryfino.

¹⁶ Tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.12.2014 (I OSK 2368/14 354). Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 29.5.2017 (LEX nr 2300077).

¹⁷ Tylko w jednej gminie faktyczna sprzedaż lokali odpowiadała zaplanowanej, w ośmiu w rzeczywistości sprzedano więcej lokali (nawet o przeszło 100%), a w pięciu przyjętych planów nie zrealizowano.

Rysunek 1. Liczba sprzedanych lokali w latach 2016–2021



Źródło: Opracowano na podstawie kontroli NIK.

Sprzedaż na wnioski zainteresowanych

We wszystkich skontrolowanych gminach procedury bezprzetargowej sprzedaży mieszkań były wszczynane wyłącznie na podstawie wniosków najemców tych lokali. Kierownicy jednostek kontrolowanych tłumaczyli to dbałością o finanse samorządowe i chęcią unikania kosztów przygotowania mieszkań do sprzedaży przy braku zainteresowania najemców. O ile praktyce tej trudno odmówić

racjonalności ekonomicznej, prowadziła ona jednak do nieprawidłowości związanej z zaniechaniem zawiadamiania uprawnionych podmiotów o przeznaczaniu lokalu do sprzedaży. Wystąpiły one w 13 gminach (65% skontrolowanych), a uzasadniając przyczyny wskazywano zwykle, że kierowanie kolejnych pism do wnioskodawców było ekonomicznie niezasadne, skoro wcześniej wyrazili już wolę wykupu mieszkań. Należy jednak pamiętać, że art. 34 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia



1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej także u.g.n.)¹⁸ wymaga, by uprawnionym najemcom doręczać pisemne zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, w których informuje się ich o przysługującym pierwszeństwie zakupu, pod warunkiem złożenia wniosku w terminie określonym w tym zawiadomieniu¹⁹. Oznacza to, że prawo pierwszeństwa nabycia ma charakter relatywny i urzeczywistnia się dopiero na podstawie oświadczenia złożonego w wyznaczonym terminie i dotyczy tylko lokalu, który gmina przeznaczyła uprzednio na sprzedaż. Wskazał na to m.in. Sąd Apelacyjny w Szczecinie²⁰ przesądając, że samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup nie stanowi wystarczającej podstawy do powstania pierwszeństwa i jest prawnie bezskuteczne. Warto podkreślić, że do chwili sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż (co należy do wyłącznej kompetencji gminy) pozostają one poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie. Prawo pierwszeństwa w zakupie może być realizowane

wyłącznie w sytuacji (i dopiero wtedy), gdy publiczny właściciel nieruchomości zdecyduje się je zbyć²¹. Należy też pamiętać, że pierwszeństwo nie rodzi po stronie najemcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego. Stanowi jedynie zakaz zbywania rzeczy w sposób naruszający ustaloną kolejność. Konstrukcja ta nie jest więc oparta na uprawnieniu (prawie podmiotowym), z którego wynikałoby roszczenie przymuszające właściciela do sprzedaży nieruchomości, lecz sprowadza się do eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz²².

Dodatkowo uprawnienie najemców do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych przez nich lokali nie jest bezterminowe, a w wypadku zbiegu uprawnień stosuje się kolejność wymienioną w art. 34 ust. 1 u.g.n.²³. Oznacza to, że w praktyce gminy powinny wysyłać im zawiadomienia dopiero po upływie terminu składania wniosków przez inne osoby (wymienione w art. 34 ust. 1 pkt 1-2 u.g.n.), którym mogłoby przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu²⁴.

¹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

¹⁹ Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

²⁰ Por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 9.5.2018, I ACa 4/18 LEX nr 2513021. W ten sposób także: wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 13.7.2018 XVIII C 1390/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.10.2012 I SA/Wa 1102/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.9.2007, I SA 632/02 LEX nr 506147.

²¹ Zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 16.12.2019, II SA/GI 1119/19, LEX nr 2774286.

²² Tak też E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz aktualizowany, LEX/el 2023.

²³ Oznacza to, że pierwszeństwo w realizacji swojego uprawnienia mają osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy u.g.n. lub odrębnych przepisów, następnie poprzedni właściciel zbywanej nieruchomości pozbawiony prawa własności przed 5.12.1990 lub jego spadkobiercy i dopiero jako ostatni najemcy lokalu mieszkalnego, w wypadku gdy najem powstał w wyniku zawarcia umowy na czas nieoznaczony.

²⁴ Termin ten zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 12 u.g.n. wskazuje się w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

Pozastawowe ograniczenia w sprzedaży mieszkań

Sprzedają obejmowano wyodrębnione i samodzielne lokale mieszkalne o uregulowanym stanie prawnym²⁵. Zbywano je na rzecz osób uprawnionych – najemców posiadających umowy na czas nieokreślony, choć wystąpiły przypadki zawarcia ich kilkadziesiąt, a nawet zaledwie sześć dni przed nabyciem mieszkania. Warto przy tym podkreślić, że u.g.n. nie wprowadza w tym zakresie ograniczeń wynikających z okresu trwania najmu. Przyjmowane przez gminy regulacje odwołujące się do indywidualnych cech podmiotowych, np. długości trwania umowy najmu czy też uprzedniego uregulowania zaległości czynszowych, należy oceniać jako niezgodne z prawem. Naczelny Sąd Administracyjny²⁶ orzekł, że gmina nie może wprowadzać jakichkolwiek dodatkowych kryteriów. Ustawodawca nie przewidział bowiem i nie wyposażył podmiotów, którym służy prawo własności do mienia publicznego w uprawnieniu do ich stanowienia²⁷. Zawężenie kręgu osób uprawnionych do

nabycia lokalu, oznaczało *de facto* pozbawienie części z nich prawa pierwszeństwa, a przez to nieuprawnioną dyskryminację²⁸. Należy jednak pamiętać, że do kontroli zgodności z prawem aktów prawa miejscowego upoważnione są organy nadzoru²⁹ i sądy administracyjne. Do czasu wyeliminowania przez nie z obrotu wadliwych uchwał, pozostają one w mocy³⁰.

Błędnie ustalane wartości bonifikat

W sześciu³¹ skontrolowanych gminach nieprawidłowo określano wartości udzielanych bonifikat³². Ustalając bowiem warunki zbycia lokali w wypadkach, w których przy sprzedaży dokonywano rozliczenia poniesionych przez najemców nakładów, pomniejszono ustaloną cenę nieruchomości o ich wartość – i dopiero od niej (tj. niższej niż wynikająca z operatu szacunkowego) naliczono wysokość bonifikaty. W gminie Więcbork dotyczyło to wszystkich 29 skontrolowanych spraw, przez co wpływy do lokalnego budżetu były niższe o 64,6 tys. zł. Odliczania nakładów dokonywano bazując na oświadczeniach najemców, bez analizy

²⁵ M.in. takie, w stosunku do których nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez gminę.

²⁶ Por. wyrok z 27.5.2014 (I OSK 281/14).

²⁷ Tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17.6.2014 I OSK 298/14, LEX nr 1518059 odnosząc się do tej kwestii wskazał, że skoro ustawodawca w u.g.n. ustalił warunki dotyczące zbycia lokali mieszkalnych, to niedopuszczalne jest uchwałą rady gminy ich rozszerzenie. Ustawodawca najwyraźniej uznał, że postawione przez niego wymogi są wystarczające, bowiem nie upoważnił do ich rozszerzania. Takie stanowisko zajęł także np. Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN.4131.138.2018 z 3.4.2018, stwierdzając nieważność uchwały Rady Miejskiej w Braniewie nr XLI/283/18 z 21.2.2017.

²⁸ Taki pogląd prezentował również Rzecznik Praw Obywatelskich, kiedy wnosił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z grudnia 2011 r. w przedmiocie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy. Sąd w wyroku z 8.9.2013 (sygn. akt I SA/Wa 60/13) podzielił to stanowisko.

²⁹ Tj. wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe.

³⁰ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 25.11.2011, II CSK 111/11, LEX nr 1129094 i przywołane tam orzecznictwo.

³¹ Tj. w gminach: Golub-Dobrzyń, Więcbork, Ława, Przeworsk, Gryfino, Świdwin.

³² Wystąpiły one w 47 spośród 149 przeanalizowanych tam przypadków (31,5%).



ich zasadności, w sytuacji gdy większość wykazanych robót została przeprowadzona bez uzgodnień z wynajmującym i nie była potwierdzona innymi dokumentami. Dodatkowo w jednym przypadku jako poniesione nakłady określono prace, których koszty zostały już zwrócone najemcy przez obniżenie czynszu.

Zgodnie z regulą wynikającą z art. 67 ust. 3 u.g.n., przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Dopiero od tak ustalonej kwoty, zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n., właściwy organ może udzielić bonifikaty. Ustawa wspomina jedynie o bilansowaniu nakładów dotyczących przebudowy lub rozbudowy budynku, w wyniku czego nastąpiło wyodrębnienie lokalu. W takim wypadku zalicza się je na poczet ceny nabycia nieruchomości (por. art. 218 ust. 1 u.g.n.). Dodatkowo prawodawca wyraźnie wskazuje, że pierwszeństwo stosowania mają postanowienia zawartej umowy najmu (ust. 2). Podobnie, jeśli chodzi o nakłady poniesione na ulepszenie lokalu mieszkalnego, art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, że najemca może je wprowadzić za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób ich rozliczenia. To właściciel powinien decydować, które nakłady należy uwzględnić

i zbilansować, przy założeniu, że wpłynęły one na wzrost wartości rynkowej zbywanego lokalu i nie zostały wcześniej rozliczone z uwzględnieniem stopnia zużycia.

Przedwczesne wyceny

We wszystkich skontrolowanych jednostkach wartość sprzedanych lokali była każdorazowo ustalana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, a wyceny były sporządzane w formie operatów szacunkowych. Niemniej w 15 gminach³³ odnotowano wypadki zlecenia i wykonania wyceny jeszcze przed uzyskaniem zaświadczenia od starosty o spełnieniu przez nieruchomość wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Było to działanie niezgodne z § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³⁴, który w sposób jednoznaczny ustala kolejność tych działań. Dodatkowo takie postępowanie mogło skutkować poniesieniem zbędnych kosztów w sytuacji, gdy lokal nie mógłby być przedmiotem sprzedaży. Zaświadczenie starosty odgrywa bowiem podwójną rolę: potwierdza spełnienie ustawowych wymagań dotyczących samodzielności lokalu oraz określa jego strukturę³⁵.

W 14 gminach³⁶ (70% skontrolowanych) przyszyłych nabywców obciążano

³³ Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Golub-Dobrzyń, Tuchola, Więcbork, Jędrzejów, Ostrowiec Świętokrzyski, Iława, Bartoszyce, Braniewo, Szczytno, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Świdwin.

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 555.

³⁵ J. Dydenko, T. Telega: *Komentarz do rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018.

³⁶ Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Tuchola, Więcbork, Jędrzejów, Iława, Bartoszyce, Braniewo, Dębica, Stalowa Wola, Mielec, Przeworsk, Gryfino, Świdwin, Białogard.

kosztami wyceny lokali mieszkalnych, a od ich wpłaty uzależniano wszczęcie procedury przygotowania mieszkania do sprzedaży. Zaliczki pobierano w wysokości od blisko 200 do 600 zł. W sumie w latach 2016–2021 opłaty te przekroczyły 145 tys. zł. Niejednokrotnie podstawą do ich pobrania były – niezgodne z prawem – postanowienia uchwał rad miejskich³⁷, wskazujące wprost na konieczność pokrycia przez najemców kosztów wyceny nieruchomości. Taka praktyka miała miejsce w Bartoszycach (woj. warmińsko-mazurskie), mimo że po wcześniejszej kontroli NIK (w 2014 r.) przepis uchwały upoważniający do pobierania zaliczek został usunięty³⁸. Dodatkowo o zaprzestanie tej praktyki wnioskowała w swoim w wystąpieniu z listopada 2020 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie. Zastępca burmistrza wskazał, że taki sposób działania był podyktowany obawą przed zarzutami niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi – w wypadku rezygnacji z nabycia nieruchomości, to gmina ponosiła wszelkie koszty. Należy jednak zaznaczyć, że nawet dbałość o finanse publiczne nie może usprawiedliwiać postępowania niezgodnego z prawem.

Przepisy u.g.n. nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania potencjalnych nabywców zaliczkami na poczet ustalenia wartości lokali oraz warunkowania wszczęcia procedury ich zbycia od dokonania takiej wpłaty. Według art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n. w związku z art. 23 ust. 1 tej ustawy wycenę nieruchomości przeznaczonych do zbycia zapewnia organ gospodarujący zasobem w ramach przygotowania ich do sprzedaży. Stanowisko to potwierdza liczne orzecznictwo sądowe³⁹, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów⁴⁰ oraz orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych⁴¹. Mimo tego skala problemu w ciągu ostatniej dekady nie uległa zmniejszeniu. W kontroli z 2014 r.⁴² NIK ujawniła te same nieprawidłowości w 63% skontrolowanych jednostek.

Należy pamiętać, że przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość⁴³. Wskazana przez rzeczoznawcę majątkowego wycena obliuguje zatem do przyjęcia jej jako minimalnej (dolnej granicy) i ma znaczenie jedynie pomocnicze. Osoby uprawnione do nabycia lokalu bez przetargu nie mogą domagać się ustalenia ceny w wysokości równej wartości

³⁷ Np. w gminach: Więcbork, Tuchola, Stalowa Wola.

³⁸ Uchwałą nr XLVII/338/2014 Rady Miasta Bartoszyce z 24.9.2014 usunięto zapis dotyczący pobierania zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia.

³⁹ Np. w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24.1.2012 (I OSK 1807/11), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10.6.2011 (II SA/Gd 401/11), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6.9.2012 (II SA/Po 681/11).

⁴⁰ Np. Wojewody Wielkopolskiego z 9.6.2009 (znak WN.Ka.5.0911-244/09), Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30.5.2011 (znak PN.4131.213.1), Wojewody Zachodniopomorskiego z 13.7.2012 (znak NK.4.4131.235.2012.SA).

⁴¹ Np. uchwałą nr 202/g/119/14 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 2.10.2014, uchwałą nr 52/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 28.5.2014, uchwałą nr 57/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 9.7.2014.

⁴² Por. Informację o wynikach kontroli: *Sprzedaż komunalnych lokali...*, op.cit.

⁴³ Por. art. 67 ust. 3 u.g.n.



nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego, nie można bowiem zmusić właściciela do niekorzystnego w jego mniemaniu rozporządzenia nieruchomością. To on decyduje, czy zbyć nieruchomość, czy uczynić to w trybie bezprzetargowym i ewentualnie – za jaką cenę⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że może być ona wyższa od ustalonej przez rzeczoznawcę, choć nie powinna być dowolnie określana⁴⁵. Gmina może więc zrekompensować sobie poniesione koszty związane ze zbyciem lokalu na etapie zawierania transakcji.

Zwrotny charakter bonifikaty

Udzielenie bonifikaty przy sprzedaży lokalu należącego do gminy nie jest obowiązkowe. Jej otrzymanie nie może być w żadnym wypadku traktowane jako bezwarunkowo należne, stanowi bowiem wyjątek od zasadniczo równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych⁴⁶. Sama bonifikata ma także charakter zwrotny, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy⁴⁷ wskazując, że sprzedaż po obniżonej cenie uwarunkowana jest zobowiązaniem, iż nabywca nie zbędzie nieruchomości

w okresie karencji na rzecz osoby trzeciej⁴⁸. Ograniczenia te wynikają wprost z u.g.n.⁴⁹ i nie zależą od ich zastrzeżenia w umowie mającej za przedmiot nabycie nieruchomości⁵⁰.

Gmina nie musi zatem informować o możliwości żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty i o okolicznościach, od których to zależy, gdyż wobec równości stron stosunku cywilnoprawnego taki obowiązek nie spoczywa na żadnym z kontrahentów⁵¹. Oceny obowiązków kontraktowych gminy przy zawieraniu umowy sprzedaży lokalu nie można dokonywać na podstawie art. 7 ani art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, które nie mają zastosowania przy czynnościach cywilnoprawnych dokonywanych przez samorząd. Podobnie nie ma też zastosowania w sprawie art. 546 k.c., który nakłada na sprzedawcę obowiązek udzielenia kupującemu potrzebnych wyjaśnień o stosunkach prawnych i faktycznych dotyczących sprzedanej rzeczy. Sądy wskazują bowiem, że przepis ten nie nakłada obowiązku wyjaśniania, jakie ewentualnie roszczenia i w jakich okolicznościach może

⁴⁴ E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.

⁴⁵ Sąd Najwyższy w wyroku z 15.1.2003 (IV CKN 1637/00, Legalis nr 61380), wskazał, że określenie ceny najmowanego lokalu na poziomie znacznie wyższym od jego wartości stanowi naruszenie art. 34 ust. 5 u.g.n. (uniemożliwia skorzystanie z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości) i daje zarazem podstawę do sformułowania roszczenia o wynagrodzenie szkody na podstawie art. 36 ustawy.

⁴⁶ Sąd Najwyższy w wyroku z 12.2.2015 (IV CSK 265/14, LEX nr 1663411) wskazał, że udzielenie bonifikaty najemcy stanowi istotny przywilej finansowy nabywcy lokalu uzyskiwany kosztem środków publicznych i niewątpliwie stawiający nabywcę lokalu w sytuacji lepszej od tych osób, które zmuszone są zaspokajać swoje potrzeby nabywając mieszkania po ich cenie rynkowej.

⁴⁷ Por. uchwałę z 9.12.2005 (III CZP 112/05, OSNC 2006/11).

⁴⁸ Tj. przed upływem 10 lat, a w wypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, licząc od dnia nabycia.

⁴⁹ Por. art. 68 ust. 2 u.g.n..

⁵⁰ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 7.12.2012 (II CSK 256/12, LEX nr 1288633).

⁵¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 28.10.2015 (II CSK 763/14).

realizować sprzedawca wobec kupującego już po sprzedaży rzeczy czy prawa⁵².

Niemniej w 11 skontrolowanych gminach⁵³ w umowach sprzedaży lokali zawierano informacje o wynikającym z u.g.n. obowiązku zwrotu bonifikaty w wypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystaniu jej na cele inne niż uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem pięciu lat. W trzech gminach⁵⁴ w aktach notarialnych formułowano także wymóg przekazania informacji o dalszym zbyciu nieruchomości. Zapisy te nie zwalniają jednak gminy z obowiązku samodzielnego weryfikowania takich sytuacji.

Monitorowanie wtórnego obrotu lokalami

Sankcją za naruszenie zakazu zbywania nieruchomości lub wykorzystania jej na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty jest obowiązek zwrotu „kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji”. Sformułowanie to nie jest precyzyjne, jak wskazał Sąd Najwyższy⁵⁵, nie chodzi bowiem o zwrot kwoty bonifikaty, a o uiszczenie dopłaty do rzeczywistej ceny zbywanej nieruchomości, wcześniej pomniejszonej o udzieloną ulgę.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw do wydania aktu o charakterze generalnym, dotyczącego zasad zwrotu udzielonych bonifikat. Ustawa

zawiera w tym względzie kompletną regulację, nie zostawiając żadnemu organowi miejsca do uszczegóławiania zapisów i tym samym podstaw do przyjmowania aktów skierowanych do ogółu mieszkańców danej jednostki administracyjnej. Aktualny pozostaje pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁶, że skoro nabywcą nieruchomości może być wyłącznie indywidualnie określony podmiot, także działania na rzecz odzyskania bonifikaty (w tym żądanie zwrotu) mogą być skierowane wyłącznie do niego. Wymaga to od gminy regularnego monitorowania wtórnego obrotu nieruchomościami w celu ustalenia, czy właściciele lokali nabytych na preferencyjnych warunkach cenowych nie rozporządzali nimi (w okresie karencji) w sposób powodujący utratę tego przywileju.

Kontrola wykazała, że wszystkie jednostki podejmowały takie działania. Wykorzystywały do tego informacje o zmianach w ewidencji gruntów prowadzonych i przekazywanych przez starostów, informacje w sprawie podatku od nieruchomości przedkładane przez podatników, wpływające do urzędów akty notarialne lub akty poświadczenia dziedziczenia (z sądów, od kancelarii notarialnych), wyniki prowadzonych inwentaryzacji zasobu mieszkaniowego czy wreszcie informacje pozyskiwane z publicznie dostępnych baz

⁵² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 9.11.2016 (II CSK 93/16, LEX nr 2182276) czy choćby wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 30.4.2015 (I ACa 989/14, LEX nr 1785314).

⁵³ Tj.: Aleksandrów Kujawski, Więcbork, Końskie, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Bartoszyce, Braniewo, Mielec, Kołobrzeg, Świdwin, Białogard.

⁵⁴ W Ostrowcu Świętokrzyskim, Iławie i Szczycynie.

⁵⁵ Por. uchwałę z 11.4.2008 (III CZP 130/07).

⁵⁶ Por. wyrok z 27.5.2002, I SA 413/02, Legalis nr 96938.



danych. Najpowszechniejszą formą prowadzenia weryfikacji obrotu wtórnego były analizy zmian właścicielskich lokali w systemie o nazwie Elektroniczne Księgi Wieczyste, udostępnianym przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁵⁷.

NIK pozytywnie oceniła w 15 gminach monitorowanie dalszego obrotu sprzedażnymi nieruchomościami. Podejmowane działania ujawniły wszystkie przypadki zaistnienia przesłanek do żądania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W pięciu jednostkach⁵⁸ były one nierzetelne i nieskuteczne. Po przeanalizowaniu ksiąg wieczystych kontrolerzy stwierdzili 18 przypadków zbycia nieruchomości, które nie zostały w urzędach zidentyfikowane (z 251, tj. 7%). W ośmiu sprawach⁵⁹ dopiero na skutek kontroli NIK postarano się wyjaśnić przesłanki zwolnienia z obowiązku zwrotu kwoty równowartości udzielonej bonifikaty. Takie działania oceniono jako nierzetelne.

Dochodzenie roszczeń o zwrot bonifikat

Obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie ma charakter potencjalny. Materializuje się on dopiero po wystąpieniu

z takim żądaniem przez sprzedawcę. Po pierwsze, możliwa jest rezygnacja z tego prawa (przy zawarciu umowy uprawniony umieszcza w niej takie postanowienie, bądź czyni to na późniejszym etapie⁶⁰). Po drugie, art. 68 ust. 2c u.g.n. pozwala organowi odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą wojewody, rady lub sejmiku⁶¹. W pozostałych wypadkach, z wyłączeniem zwolnień wskazanych w art. 68 ust. 2a lub 2b u.g.n., żądanie zwrotu bonifikaty po spełnieniu przesłanek określonych w art. 68 ust. 2 jest w zasadzie obowiązkiem organu⁶².

W siedmiu gminach (35% skontrolowanych) nie było potrzeby podejmowania czynności na rzecz zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty. W pozostałych samorządach wystąpiło 21 spraw, w których takie działania były uzasadnione, przy czym siedem z nich zidentyfikowali dopiero kontrolerzy NIK. W pięciu jednostkach⁶³ (w sześciu przypadkach) nie dochodzono lub bezpodstawnie zaniechano dochodzenia należnych gminom zwrotów bonifikat w łącznej kwocie 363,5 tys. zł, pomimo zaistnienia przesłanek. Kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali przy tym,

⁵⁷ <https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do> (dostęp 4.4.2023).

⁵⁸ W gminach: Aleksandrów Kujawski, Końskie, Skarżysko-Kamienna, Mielec, Świdwin

⁵⁹ Tj. jednym wykrytym w UM Aleksandrowa Kujawskiego, jednym w UMiG Końskie i sześciu stwierdzonych w UM Mielec.

⁶⁰ Sąd Najwyższy w wyroku z 5.3.2015 (V CNP 12/14, LEX nr 167809) uznał, że rezygnacja z roszczenia, mająca charakter zwolnienia z długu, może nastąpić także po powstaniu tego długu.

⁶¹ Dodatkowo Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 12.8.2020 (I ACa 679/19, LEX nr 3069852) wskazał, że żądanie zwrotu równowartości bonifikaty podlega także ocenie przez przyzmat art. 5 k.c. W praktyce może to prowadzić do odstąpienia od żądania dopłaty (zwrotu udzielonej bonifikaty) także w innych sytuacjach niż przewidziane w u.g.n..

⁶² E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.; J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2021.

⁶³ Tj. w gminach: Aleksandrów Kujawski, Więcbork, Iława, Świdwin, Skarżysko-Kamienna.

że obowiązujące przepisy nie określają terminu do wystąpienia z żądaniem zwrotu, a czas ten ograniczony jest wyłącznie okresem przedawnienia.

Odkładanie tego obowiązku w czasie należy ocenić jako niedopuszczalne. Dbłość o finanse jednostki samorządu terytorialnego wymaga, aby czynności służące uzyskaniu należnych gminie dochodów podjąć jak najszybciej, tak by odzyskać tę samą wartość ekonomiczną, jaką miała wierzytelność w chwili sprzedaży lokalu. Bezczynność wierzyciela nie powinna być, także z uwagi na zasady współżycia społecznego, źródłem zwiększenia świadczenia dłużnika w wyniku przyznania waloryzacji za czas aż do wystąpienia o jego zasądzenie. Właściwy organ powinien wystąpić o zwrot równowartości bonifikaty zaraz po stwierdzeniu, że spełnione są przesłanki żądania jej zwrotu, a ewentualna zwłoka w wysunięciu tego żądania nie powinna skutkować wydłużeniem okresu waloryzacji⁶⁴.

Wnioski i podsumowanie

Praktyka postępowania przy sprzedaży przez gminy lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z udzielaniem bonifikat nie uległa zmianie. Oznacza to, że formułowane dotąd przez NIK wnioski i oceny nie wpłynęły na sposób działania tych jednostek. Wciąż dochodzi do nieprawidłowości wynikających z błędnej interpretacji obowiązujących

przepisów lub niewłaściwej organizacji pracy. Kontrola ujawniła, że aż w 19 z 20 skontrolowanych urzędów naruszano regulacje prawne lub postępowano nierzetelnie.

NIK po raz kolejny wskazała na potrzebę wyeliminowania praktyki uzależnienia podjęcia procedury bezprzetargowej sprzedaży lokali od wniesienia opłat na pokrycie kosztów ich przygotowania do zbycia. Takie działanie, choć ekonomicznie racjonalne (uzasadniane chęcią „utrwalenia więzi” z potencjalnym nabywcą i unikaniem zbędnych wydatków w wypadku gdy zrezygnuje on z zakupu) pozostaje niezgodne z prawem. Ustawa umożliwia gminom zrekompensowanie kosztów prowadzenia postępowania na etapie ustalania wartości nieruchomości i zawierania umowy sprzedaży.

Ponadto NIK przypomniła o obowiązku pisemnego powiadomienia najemców, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia lokalu mieszkalnego o tym uprawnieniu i warunkach skorzystania z niego. Choć wszystkie postępowania były inicjowane na podstawie wniosków uprawnionych najemców, podkreślenia wymaga, że wobec braku uprzedniego przeznaczenia konkretnych nieruchomości do sprzedaży, podania te nie miały waloru oświadczeń, jakich od nabywcy wymaga art. 34 ust. 5 u.g.n. Te zaś dopiero uprawniają do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Dodatkowo przyzwolenie na prywatyzację inicjowaną

⁶⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 7.7.2011, II CSK 683/10, LEX nr 951297 lub Sądów Apelacyjnych: w Szczecinie z 6.3.2013, I ACa 863/12, LEX nr 1344258 czy w Warszawie z 27.3.2015, I ACa 1400/14, LEX nr 1751204.



przez najemców prowadziło do rozproszenia tego procesu, przez co utrudniało realizację selektywnej sprzedaży mieszkań w wytypowanych przez gminę budynkach⁶⁵. Należy pamiętać, że sprzedaż mienia komunalnego wymaga podejścia zdeterminowanego skalą problemu mieszkaniowego na poziomie lokalnym oraz przygotowania długofalowej koncepcji przekształceń własnościowych⁶⁶. Ograniczanie się wyłącznie do rozpatrywania wniosków o wykup mieszkań pochodzących od najemców nie może być traktowane jako przejaw kompleksowej polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Ponieważ udzielanie bonifikat przy sprzedaży oznacza nieekwiwalentne wyzbycie się składnika mienia przez gminę, NIK zwróciła uwagę na potrzebę szczególnej staranności i systematyczności przy prowadzeniu monitoringu rynku wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi. Za równie ważną uznała weryfikację przesłanek ewentualnej utraty uzyskanego przywileju finansowego oraz niezwłoczne dochodzenie należności z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty w wypadkach przewidzianych prawem. Narzędzia służące do realizacji tych zadań są powszechnie i nieodpłatnie dostępne. Odkładanie w czasie realizacji obowiązków należy traktować jako nierzetelne. Celowe zwiększanie

świadczenia należnego od dłużnika narusza także zasady współzycia społecznego.

Analiza aktów prawa miejscowego regulujących sprzedaż lokali mieszkalnych przez gminy skłoniły NIK do wystąpienia do organów nadzoru prawnego o dokonywanie oceny tych uchwał i wyeliminowanie przepisów wskazujących na ograniczenia o charakterze podmiotowym, wykraczające poza regulację u.g.n. Należy pamiętać, że ich wprowadzanie bez wyraźnego upoważnienia ustawowego jest nielegalne. Wszelkie modyfikacje dotyczące kwestii pierwszeństwa w nabyciu lokalu nie mogą ograniczać uprawnień wynikających wprost z ustawy. Odrębną i odmienną kwestią pozostają warunki udzielania bonifikat. Zgoda na dokonanie upustów cenowych przy sprzedaży nieruchomości gminnych nie jest obligatoryjna, a ustawodawca nie ograniczył rady gminy w określaniu wprowadzanych w tym zakresie zasad. Mogą one mieć charakter przedmiotowy i podmiotowy. Zagadnienia te powinny być jednak wyraźnie rozdzielane przy formułowaniu prawa lokalnego.

Skala, zakres i powtarzalność stwierdzonych nieprawidłowości wykazała słabość przyjętych rozwiązań dotyczących kontroli zarządczej. W zdecydowanej większości jednostek ryzyko związane ze sprzedażą nieruchomości, monitorowaniem

⁶⁵ Szerzej na temat tego zjawiska por. R. Cyran: *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, „Nieruchomości” nr 12/2005, s. 38 i nast.

⁶⁶ E. Kucharska-Stasiak, M. Załęczna, K. Żelazowski: *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie gminy Łódź*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju” nr 157/2014, s. 125.

ich obrotu wtórnego czy odzyskiwaniem udzielonych bonifikat nie zostało zidentyfikowane. Uniemożliwiało to wypracowanie skutecznych mechanizmów kontroli, wykrycie nieprawidłowości i zaplanowanie działań mogących im zapobiec.

Prywatyzacja mienia komunalnego jest jednym z kluczowych elementów polityki mieszkaniowej gmin. Pomimo doświadczeń zdobywanych przez niemal 25 lat od wejścia w życie u.g.n., wciąż dochodzi do systemowych, powszechnych i powtarzalnych nieprawidłowości. Nieustająca rozbieżność pomiędzy stosowaną

praktyką a przyjętymi wymogami wskazuje na konieczność cyklicznego podejmowania kontroli w tym przedmiocie. Skłania też do stawiania pytań o możliwość, potrzebę i dopuszczalność nowelizacji przepisów tej ustawy, zwłaszcza w zakresie w jakim są one regularnie, a nie rzadko celowo pomijane.

MICHAŁ TREMPAŁA

główny specjalista kontroli państwowej,
Delegatura NIK w Bydgoszczy

Słowa kluczowe: sprzedaż mieszkań z bonifikatą, gminny zasób mieszkaniowy, gospodarowanie nieruchomościami, sprzedaż lokali mieszkalnych

Bibliografia:

1. Bończak-Kucharczyk E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz aktualizowany, LEX/el 2023
2. Błaszczak A., Chełchowski A., Hopfer A., Jaroszyński A., Marciniuk K., Możdżeń-Marcinkowski M., Niewiadomski A., Wojciechowski P., Czechowski P.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
3. Cyran R.: *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, „Nieruchomości” nr 12/2005.
4. Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
5. Dydenko J. (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2020.
6. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
7. Klat-Wertelecka L., Klat-Górska E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
8. Kucharska-Stasiak E., Załączna M., Żelazowski K.: *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie gminy Łódź*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju” nr 157/2014.
9. Nowak K.: *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa – Kraków – Gdańsk 2021.

**ABSTRACT:****Sale of Municipal Flats Without Tenders – Systemic Errors in the Activity of Municipalities**

One of constitutional responsibilities of public authorities is to follow a policy that meets the accommodation needs of the citizens, and one of its objectives – to support them in efforts to acquire their own flats. This should refer to both the actual and legal aspects of the State's activity. Therefore the State and self-government authorities are tasked with developing estate resources and legal regulations allowing for purchasing them. Flats from municipal resources may be acquired without tender. The priority is given to current tenants if they have indefinite contracts. In addition they can apply for a price reduction even up to 99 percent of its the value. Such a provision, whose nature is clearly preferential, is undoubtedly contrary to the market economy, however it is socially justified. The audit of sales of municipal flats without tender was important both from the perspective of municipalities' financial management and the tenants. Despite various forms of support for housing, their results are incapable of satisfying the needs. On the other hand, despite many years of experience that municipalities have with regard to privatisation of their assets, significant irregularities still occur. These were indicated in previous NIK's audits conducted in 2010/2011, in 2014 and in 2020. The latest audit was aimed at examining whether municipalities properly sold flats taking advantage of the non-tender procedure and offering price reductions, as well as to check if they effectively demanded returns of reductions if legally required. The audit comprised the following areas: preparations and sales of flats, monitoring of secondary trading, and potential measures related to the recovery of reductions.

Michał Trempała Senior Public Audit Expert, Regional Branch of NIK in Bydgoszcz

Key words: sales of flats with reduction, municipal housing resources, estate management, sales of flats