



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.21.1.2024

Juliusz Wiernicki
Prezydent Miasta Piotrkowa
Trybunalskiego

Urząd Miasta Piotrkowa
Trybunalskiego
Pasaż Karola Rudkowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/24/073 – Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy
miejskie.**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, Pasaż Karola Rudkowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski (dalej zw. Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Juliusz Wiernicki, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, od dnia 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, od dnia 21 listopada 2018 r. (akta kontroli, str.: 594-597)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych. 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
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 Łodzi
Kontrolerzy	Marek Tarnawski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/138/2024 z 16 grudnia 2024 r. Ryszard Lewiński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/146/2024 z 24 grudnia 2024 r. (akta kontroli str.: 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd prawidłowo zorganizował proces zbywania i udostępniania nieruchomości. Zadania związane z organizacją postępowań w zakresie dotyczącym zbywania nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminy jak i Skarbu Państwa były realizowane przez pracowników Referatu gospodarki nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą dochody Miasta z tytułu sprzedaży nieruchomości wyniosły łącznie 33.511,7 tys. zł oraz z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste 12.164,5 tys. zł. Z tytułu udostępnienia nieruchomości uzyskano łącznie dochody w wysokości 61.217,8 tys. zł.

Urząd prowadził, w tym aktualizował ewidencję nieruchomości zawierającą informacje określone w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami³. NIK wskazuje, iż ewidencja była prowadzona rzetelnie, ponieważ zawierała wszystkie dostępne informacje. Jednak w przypadku dwóch nieruchomości w ewidencji nie wpisano numerów ksiąg wieczystych, ponieważ nie zostały one przez Urząd założone.

Urząd sporządził plany wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa, jednak plany gminne nie zawierały informacji o konkretnych nieruchomościach przeznaczonych do zbycia i udostępnienia. Plany te na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 - 2026 zawierały jedynie zbiorcze informacje dotyczące określenia wielkości powierzchni nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia i zbycia a ponadto Plany na lata 2021-2023 i 2024 - 2026 nie zawierał enumeratywnie wymienionych w ugn. elementów⁴. Wskazane w Planach zbiorcze informacje o planowanych kosztach i dochodach w związku ze zbyciem i udostępnieniem nieruchomości, uniemożliwiały weryfikację, które nieruchomości, faktycznie zostały zagospodarowane, a tym samym nie dawały możliwości weryfikacji realizacji ww. planów. NIK wskazuje, iż zasady prawidłowej gospodarki wynikające z treści art. 12 ugn wymagają sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości, które są istotnym narzędziem długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami, a zatem ich zbyt ogólny charakter uniemożliwia realizację tej zasady. Zgodność wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia i zbycia z gminnym planem wykorzystania zasobu nieruchomości jest ważnym elementem zarządzania mieniem gminnym. Wykaz ten powinien odzwierciedlać strategiczne cele gminy, które są określone w planie wykorzystania zasobów, ponieważ przeznaczenie nieruchomości do udostępnienia i zbycia powinno być zgodne z celami planu, takimi jak rozwój infrastruktury, zaspokojenie potrzeb mieszkańców czy ochrona środowiska. Tym samym należy stwierdzić, iż plany na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 - 2026 zostały sporządzone w ww. zakresie nierzetelnie.

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

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2024 r., poz. 1145) zwana dalej ugn.

⁴ W planie na lata 2024-2026 brak było elementów wskazanych w art. 25 ust. 2a pkt 1 a w planie na lata 2021-2023 brak było elementów wskazanych w art. 25 ust. 2a pkt. 2 lit. a.

Proces udostępnienia i zbywania nieruchomości był realizowany zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą. Urząd przeprowadzał analizy zasadności udostępnienia nieruchomości, sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępniania i umieszczał je na tablicach ogłoszeń Urzędu na okres 21 dni. Wykazy były publikowane na stronie internetowej Urzędu i na stronie internetowej BIP. Informacje o umieszczeniu wykazów na tablicach były publikowane w lokalnej prasie. Powyższe działania NIK ocenia pozytywnie

W Urzędzie nie obowiązywały uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, a w przypadku zbywania nieruchomości Rada Miasta podejmowała indywidualne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej. Izba wskazuje, że obowiązująca w gminie uchwała dotycząca zbywania nieruchomości tj. *uchwała w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości*⁵ była sprzeczna z przepisami ugn, a Urząd nie przedstawił Radzie projektu zmieniającego treść uchwały.

Poddana kontroli próba transakcji zbycia nieruchomości wykazała, że wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia była ustalana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych. Sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. W przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargów, poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości były wkalkulowane w cenę wywoławczą poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej szacunkowej wartości. W przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym Urząd nie prowadził działań w celu odzyskania od nabywców nieruchomości ww. kosztów co w ocenie Izby było działaniem nierzetelnym.

Urząd dokonując sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu nieograniczonego prowadził co do zasady postępowania zgodnie z przepisami ugn i Rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*⁶. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły dopuszczenia przez Komisję przetargową do przetargu osobę, która złożyła ogólne (blankietowe) upoważnienie współmałżonka do udziału w przetargu i zgodę na nabycie nieruchomości, co było niezgodne z przyjętym regulaminem przetargu. Izba wskazuje również na brak w protokołach z rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy. W wykazach zbywanych nieruchomości brak było informacji o pierwszeństwie w nabywaniu nieruchomości⁷ wraz ze wskazaniem obowiązującego w tym zakresie terminu. Nie zamieszczono także w ogłoszeniach o przetargach godziny przeprowadzenia przetargu.

Zawarte umowy, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości zawierały klauzule zabezpieczające interes gminy i Skarbu Państwa. Wysokość stawek czynszu udostępnianych nieruchomości określana była jednolicie

⁵ Uchwała nr XVIII/350/12 z dnia 29.02.2012 r.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2213). Dalej: Rozporządzenie ws przetargów.

⁷ W oparciu o art. 34 ust. 1 pkt 1 ugn.

na podstawie Zarządzeń Prezydenta, w tym m.in. w oparciu o wyceny i opinie dokonane przez rzeczoznawców majątkowych oraz z uwzględnieniem wskaźnika inflacji (z wyjątkiem dwóch umów najmu, gdzie przy określaniu opłat nie uwzględniono wskaźnika inflacji). W związku z powyższymi NIK proces udostępnienia nieruchomości ocenia pozytywnie z zastrzeżeniem dwóch ww. przypadków.

Izba wskazuje również, że Rada Miejska⁸, wbrew art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, określiła zasady wydierżawiania nieruchomości, na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała ta była podstawą do zawierania przez Prezydenta umów dzierżawy gminnych nieruchomości. Uchwała ta spowodowała, iż faktycznie Prezydent wydierżawiał nieruchomości bez wymaganej przepisami zgody Rady Miejskiej. Do dnia zakończenia kontroli nie uchylono obowiązywania ww. uchwały. Powyższe działania NIK ocenia jako nielegalne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

Opis stanu
faktycznego

1.1 Zadania związane z organizacją postępowań dotyczących zbywania¹¹ nieruchomości gruntowych, w tym zawierania umów, realizował Referat gospodarki nieruchomościami. Ww. referat również realizował zadania związane z opracowaniem planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Ewidencję i windykację należności z tytułu udostępnienia nieruchomości gruntowych prowadził Referat dochodów. Poszczególnym pracownikom Referatu gospodarki nieruchomościami, w ich zakresach obowiązków służbowych, przypisano obowiązki odpowiadające zadaniom referatu.

(akta kontroli str.: 22-496; 3668-3810)

1.2 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzone zostały w zakresie obrotu nieruchomościami trzy kontrole zewnętrzne:

a) kontrola NIK w zakresie zagospodarowania i opodatkowania nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie Łódzkim¹². Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.: a) uzupełnienia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz weryfikacji ewidencji zasobu; rzetelnego

⁸ Uchwała Rady Miejskiej nr XXV/437/08 z 3.09.2008 r. w sprawie zasad wydierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

⁹ Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r., poz. 1465) zwana dalej: usg

¹⁰ 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.

¹¹ Zbywanie nieruchomości tzn. zawarcie umów: sprzedaży, oddanie w użytkowanie wieczyste, wniesienie nieruchomości aportem do spółki, zamiana.

¹² Kontrola P/23/071. Wystąpienie pokontrolne podpisane 29.09.2023 r.

sporządzania sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,

b) kontrola NIK w zakresie sprzedaży przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty¹³. Wniosek pokontrolny dotyczył ustalenia i windykacji zwaloryzowanej kwoty bonifikaty udzielonej przy bezprzetargowej sprzedaży lokalu.

c) kontrola Wojewody Łódzkiego w zakresie wykonywania przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zadań z zakresu administracji rządowej polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa¹⁴. Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.: a) przestrzegania przepisów art. 21 ugn poprzez ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości jedynie nieruchomości Skarbu Państwa o uregulowanym stanie prawnym, b) aktualizowania opłat rocznych nieruchomości Skarbu Państwa.

Urząd na ww. wystąpienia przesłał informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych.

W okresie objętym kontrolą w jednostkach organizacyjnych podległych Urzędowi Miasta Piotrków Trybunalski nie były przeprowadzane zarówno audyty, jak i kontrole (wewnętrzne lub zewnętrzne) w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych.

Wojewoda Łódzki, stosownie do art. 3 ust. 2a pkt. 1 i 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁵ nadzorował wykorzystanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poprzez zatwierdzanie sporządzanych przez Prezydenta Miasta planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz określania stopnia szczegółowości tego planu. Wojewoda w okresie objętym kontrolą nie inicjował zmian obowiązującego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nie zobowiązał Prezydenta Miasta do podejmowania działań, stosownie do treści art. 3 ust. 2aa ww. ustawy.

(akta kontroli, str.: 562-576; 598-695; 3394-3399; 3406-3413; 3418-3492)

1.3 W okresie objętym kontrolą dochody Miasta z tytułu sprzedaży nieruchomości wynosiły odpowiednio: 6.113,8 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 5.600 tys. zł*); 6.542,6 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 6.550 tys. zł*); 5.228,3 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 4.650 tys. zł*); 4.244,8 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 4.660 tys. zł*); 5.650,9 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 4.300 tys. zł*); 5731,3 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 5.850 tys. zł*). Odpowiednio z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste Miasto uzyskało dochody w wysokości 1.891,7 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 1.534,0 tys. zł*); 1.533,9 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 1.550,0 tys. zł*); 1.904,7 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 1.875,0 tys. zł*);

¹³ Kontrola I/23/001/LLO. Wystąpienie pokontrolne podpisane w dniu 7.03.2023 r.

¹⁴ Kontrola znak: GN-II.431.4.2021. Okres objęty kontrolą 12.12.2018 r. – 10.06.2021 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

1.896,4 tys. zł w 2022 r. (zaplanowane 1.900,0 tys. zł), 2.308,9 tys. zł w 2023 r. (zaplanowane 2.309,2 tys. zł) i 2.628,9 tys. zł w 2024 r. (zaplanowane 2.625,0 tys. zł).

(akta kontroli str.: 3400-3401)

1.4 W okresie objętym kontrolą Urząd dokonał sześciu¹⁶ transakcji sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym, pięćdziesięciu czterech transakcji sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego¹⁷ oraz siedmiu transakcji w trybie przetargu ustnego ograniczonego¹⁸. Urząd zawarł również w trybie bezprzetargowym trzy umowy wniesienia nieruchomości aportem¹⁹, jedną umowę zamiany²⁰ oraz dwie umowy darowizny²¹.

(akta kontroli str.: 3402-3405)

1.5 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości położonych na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2018-2020²²; 2021-2023²³ oraz na lata 2024-2026²⁴. Plany te nie zawierały wszystkich wymaganych przez ustawę o gospodarce nieruchomościami elementów tj.:

-plan na lata 2024 – 2026 nie zawierał określonych w art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn elementów tj. zestawienia nieruchomości w tym a) miejscowości położenia nieruchomości, b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, c) sposobu zagospodarowania nieruchomości. *(Więcej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości).*

-w planie na lata 2021 – 2023 nie zaprezentowano prognozy dotyczącej udostępnienia nieruchomości zasobu co było wbrew zapisom art. 25 ust. 2a pkt 2 lit a) ugn. *(Więcej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str.: 497-521; 3393-3399; 3406-3413)

W stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa obowiązywał plan wykorzystania zasobu na lata 2022-2024²⁵ oraz na lata 2025-2027²⁶. Jak wyjaśnił Prezydent

¹⁶ Postępowania przeprowadzone na podstawie art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn w tym: jedna umowa podpisana w 2019 r.; dwie w 2021 r. (w tym jeden przetarg przeprowadzony w trybie art. 32 ugn), jedna w 2022 r i dwie w 2024 r.

¹⁷ Przetargi przeprowadzone na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ugn; w tym: dwadzieścia dwie umowy podpisane w 2019 r; sześć umów w 2020 r; piętnaście w 2021 r; trzy umowy w 2022 r. i po cztery umowy zawarte w roku 2023 i 2024.

¹⁸ Przetargi przeprowadzone w trybie art. 40 ust. 1 pkt. 2 ugn; w tym jedna umowa zawarta w 2019 r; pięć umów w 2023 r i jedna umowa w 2024 r.

¹⁹ Wniesienie nieruchomości aportem w trybie art. 37 ust. 2 pkt 7 ugn. Po jednej umowie w roku 2019, 2020 i 2022 r.

²⁰ Zamiana nieruchomości w trybie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

²¹ Darowizna nieruchomości w trybie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

²² Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28.02.2018 r. nr 75/2018.

²³ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 5.05.2021 r. nr 112/2021.

²⁴ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 2.04.2024 r. nr 102/2024.

²⁵ Plan zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 19.07.2022 r. (pismo znak: GN-II.7582.91.2022.PJ).

²⁶ Plan zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 3 grudnia 2024 r. (pismo znak: GN-II.7582.295.2024.PJ).

Miasta: „w latach 2019-2021 nie sporządzano planu wykorzystania zasobu Skarbu Państwa w związku ze zmianą przepisów prawa w tym zakresie. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r.²⁷ wprowadziła nowe rozwiązania prowadzenia polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.”

(akta kontroli, str.: 696-755; 3393-3399; 3406-3413)

1.6 Gmina Miasto Piotrków Trybunalski nie posiadała uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami. W przypadku zbywania nieruchomości wchodzących do zasobu nieruchomości, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podejmowała indywidualne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego dotyczące zbywania nieruchomości:

- 1) uchwała nr XVIII/350/12 w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości. Uchwała wskazywała, że udział we współwłasności nieruchomości zbywa się w trybie bezprzetargowym, gdy Gmina zainteresowana będzie wyjściem ze współwłasności a zainteresowany nabyciem udziału będzie jeden ze współwłaścicieli. Gdy nabyciem udziału zainteresowanych jest więcej niż jeden z współwłaścicieli sprzedaż miała następować w trybie przetargu ograniczonego. W przypadku gdy udział Gminy nie zostanie zbyty w oparciu o ww. zasady, Rada Gminy mogła wyrazić zgodę na zbycie w drodze przetargu nieograniczonego. Postanowienia ww. uchwały były sprzeczne z przepisami ugn. (Więcej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).
- 2) uchwała nr LXX/859/23 w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miasto Piotrków Trybunalski na rzecz ich użytkowników wieczystych. Uchwała dotyczyła tych użytkowników wieczystych, którzy w terminie do 31 sierpnia 2024 r. wystąpili z żądaniem zawarcia umowy sprzedaży przedmiotowych nieruchomości w trybie określonym w przepisach epizodycznych Działu VIa ugn²⁸. Uchwała wskazywała m.in., że zapłata ceny za nieruchomość będzie dokonywana jednorazowo a nabywcy będą obciążeni kosztami wyceny nieruchomości oraz kosztami notarialnymi i kosztami wypisów z ksiąg wieczystych.

W skontrolowanej próbie²⁹ w jednym przypadku stwierdzono, że uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego³⁰ wskazywała tryb w jakim winna być zbyta będąca przedmiotem Uchwały nieruchomość. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zatem rada gminy nie może zobowiązać organu wykonawczego gminy do konkretnego działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

²⁷ Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2260).

²⁸ Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego.

²⁹ Próba obejmowała: pięć postępowań sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego, cztery w trybie przetargu ograniczonego, jeden przypadek oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

³⁰ Uchwała nr XXIII/412/12 z dnia 27.06.2012 r.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta projekt tej uchwały był przygotowywany w 2012 r. w oparciu o praktykowane w tym czasie wytyczne, a od 2017 r. w przygotowywanych projektach uchwał nie jest wskazywany tryb w jakim ma nastąpić rozdysponowanie nieruchomości.

(akta kontroli, str.: 3-7; 3393-3399; 3493-3667)

1.7 Prezydent Piotrkowa Trybunalskiego wydał Zarządzenie³¹ wprowadzające *Instrukcję w sprawie trybu postępowania, obiegu dokumentów oraz podziału zadań, kompetencji i obowiązków w obrocie nieruchomościami*. Instrukcja określała tryb postępowania oraz kompetencje i obowiązki komórek i jednostek organizacyjnych w przypadku obrotu nieruchomościami zabudowanymi i niezabudowanymi stanowiącymi własność Gminy, Skarbu Państwa oraz powiatu. Zgodnie z instrukcją, procedura obrotu nieruchomościami mogła być wszczęta w ramach zadań realizowanych przez Referat Gospodarki Nieruchomościami na wniosek zainteresowanego podmiotu lub z inicjatywy jednostek i komórek organizacyjnych Urzędu. Przeprowadzanie postępowania było obowiązkiem Referatu. Instrukcja określa szczegółowe działania jakie muszą zostać podjęte przed sprzedażą lub udostępnieniem nieruchomości. Referat był zobowiązany m.in. do opracowania informacji dla Prezydenta Miasta w zakresie zasadności dokonania obrotu nieruchomościami przeznaczonymi do zbycia lub udostępnienia wraz z ewentualnymi zaleceniami dotyczącymi podjęcia wymaganych działań w tym zakresie. Referat był zobowiązany również do wskazywania Prezydentowi możliwych do zastosowania trybów obrotu ww. nieruchomości, przygotowania projektów uchwał dla Rady Miasta, zlecenia dokonania wyceny nieruchomości oraz przeprowadzenia procedury przetargowej w przypadku zbycia nieruchomości w tej formie.

(akta kontroli, str.: 8-15)

1.8 W okresie objętym kontrolą Nieruchomości wchodzące w skład zasobu gminy oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste były ewidencjonowane zgodnie ewidencją gruntów i budynków (art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c ugn³²).

(akta kontroli, str.: 522-530; 756-2804)

1.9 W Urzędzie nie podjęto uchwał ani nie wprowadzono wewnętrznych procedur, w których w sposób bezpośredni byłyby określone zasady prawidłowej gospodarki, w tym procedury dotyczące przeprowadzenia analizy zasadności (opłacalności lub korzyści) z udostępniania nieruchomości. Przed zbyciem nieruchomości Urząd przeprowadzał analizy dotyczące ich stanu prawnego i usytuowania na tle miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także planów ich zagospodarowania przez Urząd. Referat Gospodarki Nieruchomościami w oparciu o te analizy sporządzał

³¹ Zarządzenie nr 390 z dnia 13.09.2017 r.

³² Badana próba nieruchomości będących przedmiotem zbycia w tym: cztery transakcje zbycia w przetargu ograniczonym, pięć transakcji zbycia w przetargu nieograniczonym, jedna transakcja zamiany nieruchomości, trzy transakcje wniesienia nieruchomości aportem do spółki, dwie darowizny, jedna transakcja oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, sześć transakcji sprzedaży w trybie bezprzetargowym oraz trzy postępowania o ustanowienie służebności.

Kwestionariusze, które były kierowane do Prezydenta do zatwierdzenia. Prezentowano w nich wnioski z przeprowadzonej analizy i zgromadzonej dokumentacji w każdej z procedowanych spraw oraz propozycje dot. sposobu zbycia poszczególnych nieruchomości.

Jak wyjaśnił Prezydent: „Każda z nieruchomości będących przedmiotem trwałego rozdysponowania (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, darowizna, wniesienie aportem do spółek) jest poddawana szczegółowej analizie– zarówno w aspekcie zasadności dokonania obrotu, korzyści ekonomicznych czy innych pożądaných efektów, m.in. urbanistycznych. Podkreślić należy, że pierwszym etapem jest sprawdzenie, czy dana nieruchomość przewidziana jest w planach miejscowych bądź z mocy wydanych decyzji administracyjnych na realizację inwestycji miejskich bądź celów publicznych. Tego rodzaju nieruchomości wykluczane są z obrotu. Drugim, bardzo ważnym aspektem leżącym u podstaw podjęcia decyzji o rozdysponowaniu mienia komunalnego jest realizacja budżetu miasta poprzez generowanie dochodów ze sprzedaży nieruchomości, który jest istotnym elementem budżetu w danym roku budżetowym. (...)”

(akta kontroli, str.: 756-2810; 3418-3438)

1.10. Kontrola próby transakcji zbycia nieruchomości wykazała, że w każdym badanym przypadku wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia była ustalana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych³³. Sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ugn i *Rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*³⁴ zastąpionego *Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości*³⁵. Urząd zlecał również sporządzanie operatów szacunkowych w przypadku transakcji zamiany nieruchomości³⁶ oraz wniesienia nieruchomości aportem do spółki. W zawartej przez Urząd umowie zamiany nieruchomości, strony ustaliły, że koszty aktu notarialnego zostaną poniesione proporcjonalnie przez strony. Urząd w badanych transakcjach sprzedaży nieruchomości w drodze przetargów każdorazowo zwiększał wartość nieruchomości w stosunku do jej wartości zaproponowanej w operacie szacunkowym. Tym samym poniesione przez Urząd koszty na przygotowanie nieruchomości do sprzedaży były wkalkulowane w cenę wywoławczą. W sytuacji sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym tego rodzaju zwiększenia wartości wskazanej w operacie szacunkowym Urząd nie realizował. (*Szerzej w sekcji stwierdzonych nieprawidłowości*).

(akta kontroli, str.: 756-2804)

³³ Rzeczoznawcy majątkowi wpisani do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych prowadzonego przez Ministra Rozwoju i Technologii.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 555).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości z dnia 5 września 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1832).

³⁶ Sporządzane były operaty obu nieruchomości będących przedmiotem zamiany.

1.11 W skontrolowanej próbie transakcji zbycia nieruchomości nie wystąpiły przypadki wskazane w art. 13 ust. 4 ugn tj. obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

(akta kontroli, str.: 756-2804)

1.12 W skontrolowanej próbie transakcji zbycia nieruchomości nie wystąpiły przypadki wskazane w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 3 ugn tj. zbywane nieruchomości nie graniczyły z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, terenami górniczymi lub terenami parków narodowych.

(akta kontroli, str.: 756-2804)

1.13 W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta zgodnie z art. 35 ugn wywiązywał się z obowiązku sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz jego upubliczniania. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia wywieszany był w siedzibie Urzędu³⁷ oraz opublikowany na stronach internetowych Urzędu³⁸ i stronach BIP³⁹. Ponadto informacje o wykazie Urząd publikował w prasie⁴⁰. Zamieszczane w prasie informacje o wykazie zawierały dane pozwalające na zidentyfikowanie nieruchomości będących przedmiotem zamierzonego zbycia⁴¹.

(akta kontroli, str.: 756-2804)

1.14 Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierały dane identyfikujące te nieruchomości. Natomiast plany wykorzystania posiadanych nieruchomości na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 - 2026 zawierały jedynie zbiorcze informacje dotyczące określenia wielkości powierzchni nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. W związku tym, że przyjęte w Urzędzie plany zawierały jedynie dane ogólne nie pozwalały tym samym na weryfikację czy ostatecznie zbyte nieruchomości, były ujęte w ww. planach. Powyższe wskazuje, iż plany na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 - 2026 zostały sporządzone w sposób uniemożliwiający weryfikację czy nieruchomości ujęte w planie i przeznaczone do zbycia, faktycznie zostały zbyte, a tym samym nie dawały możliwości weryfikacji realizacji ww. planów. NIK wskazuje, iż zasady prawidłowej gospodarki wynikające z treści art. 12 ugn wymagają sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości, na takim poziomie szczegółowości, aby były istotnym narzędziem długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami, a zatem ich zbyt ogólny charakter uniemożliwia realizację tej zasady. Tym samym należy stwierdzić,

³⁷ Lokalizację: Pasaż K. Rudkowskiego i ul. Szkolna.

³⁸ www.piotrkow.pl

³⁹ www.bip.piotrkow.pl

⁴⁰ Publikacje w m.in.: Rzeczpospolita; Tydzień Trybunalski, Piotrkowskie Fakty, Dziennik Łódzki. Nasz Dziennik.

⁴¹ Dokumentami potwierdzającymi ww. czynności, były: Zarządzenie Prezydenta o przeznaczeniu nieruchomości do udostępnienia, którego załącznikiem był wykaz nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, wykaz z adnotacją, w jakich dniach był wywieszony, wydruk ze strony internetowej urzędu oraz wydruk ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej, kserokopia strony gazety, na której opublikowano ogłoszenie.

iż plany na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 – 2026 zostały sporządzone ww. zakresie nierzetelnie. (*Więcej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.*)

(akta kontroli, str.: 497-521; 3393-3399; 3406-3417; 3498-3667)

1.15 Kontrola nieruchomości zbytych w drodze przetargu⁴² wykazała, że Urząd prowadził postępowania zgodnie z przepisami ugn i Rozporządzenia ws przetargów. Urząd prowadząc przedmiotowe postępowania:

a) publikował ogłoszenia o przetargu. W ogłoszeniach zawarte były m.in. informacje dot.: określenia przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, wysokości wadium w formie pieniężnej.

Urząd dochował wymaganych prawem terminów podania do publicznej wiadomości ogłoszeń o organizowanych przetargach.

W przypadku gdy pierwszy i drugi przetarg został rozstrzygnięty wynikiem negatywnym Urząd organizował i ogłaszał kolejny przetarg zachowując wymagane prawem terminy do ich ogłoszenia.

Zgodnie z §16 pkt. 6 *Rozporządzenia ws przetargów* Urząd w ogłoszeniu zamieszczał informacje o terminie i miejscu, w którym można zapoznawać się z dodatkowymi warunkami przetargu.

b) W organizowanych przetargach Urząd prawidłowo określał wysokość wadium (§ 4 *Rozporządzenia ws przetargów*) oraz uzyskiwał informacje potwierdzające jego wpłatę na rachunek Urzędu.

c) Urząd ustalał cenę wywoławczą zgodnie z postanowieniami art. 67 ust. 1 i 2 ugn. W badanej próbie dokumentacji z przeprowadzonych przez Urząd przetargów nieograniczonych w przypadku konieczności przeprowadzenia drugiego i trzeciego przetargu, Urząd każdorazowo utrzymywał cenę wywoławczą bez jej obniżania.

d) Prezydent Miasta w przypadku przeprowadzania przetargów każdorazowo powoływał zarządzeniem Komisję Przetargową zgodnie z §8 ust. 1 *Rozporządzenia ws przetargów*.

e) W przeprowadzonych ustnych przetargach nieograniczonych dochodziło do wyłonienia nabywcy, który zaoferował najwyższą cenę⁴³.

f) W przypadku przetargów ograniczonych Urząd ograniczał⁴⁴ liczbę potencjalnych nabywców ze względu na sprzedaż nieruchomości na rzecz właścicieli nieruchomości przyległych. W każdym z badanych przypadków do przetargu zgłaszał się jeden oferent.

g) Z przeprowadzonych przetargów każdorazowo były sporządzane protokoły Komisji Przetargowej, które zawierały informacje określone w §10

⁴² Pięć postępowań sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego, cztery postępowania w trybie przetargu ograniczonego oraz jeden przypadek oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

⁴³ W badanej próbie do przetargów wpływała jedna oferta.

⁴⁴ Urząd kierował do właścicieli nieruchomości przyległych pismo z informacją o organizowanym przetargu.

Rozporządzenia ws. przetargów. Komisja sporządzała również protokół w sytuacji określonej w § 40 ust. 4 ugn, tj. rozstrzygnięcia przetargu z wynikiem negatywnym.

- j) Urząd zamieszczał na okres co najmniej 7 dni informacje o wynikach przetargów zawierające wszystkie wymagane w §12 *Rozporządzenia ws przetargów* informacje w tym m.in. datę, miejsce i rodzaj przeprowadzonego przetargu; oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem przetargu; liczbę osób dopuszczonych do przetargu; cenę wywoławczą nieruchomości i najwyższą cenę osiągniętą w przetargu; imię i nazwisko lub nazwę albo firmę osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości.

W kontrolowanej próbie postępowań dot. zbycia nieruchomości:

- w jednym przypadku Komisja przetargowa dopuściła do przetargu osobę, która złożyła ogólne (blankietowe) upoważnienie/zgodę współmałżonka do udziału w przetargu i zgodę na nabycie nieruchomości, co było niezgodne z przyjętym regulaminem przetargu, (*Więcej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).
- w wykazach zbywanych nieruchomości brak było informacji o pierwszeństwie w nabywaniu nieruchomości w oparciu o art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wraz ze wskazaniem obowiązującego terminu, (*Więcej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).
- w zamieszczanych w prasie ogłoszeniach o przetargach na zbycie nieruchomości Urząd nie zamieszczał informacji o godzinie ich przeprowadzenia, (*Więcej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).
- w protokołach z rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości nie wprowadzono zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy. (*Więcej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli, str.: 1660-2804; 3498-3667)

1.16 Kontrola dokumentacji⁴⁵ obejmująca przypadki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej wykazała, że:

- a) w każdym przypadku istniały przesłanki do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym wykazanym w art. 37 ust. 2 i 3 ugn.
- Urząd przekazał w drodze darowizny nieruchomości stanowiące własność gminy na rzecz Piotrkowa Trybunalskiego – miasta na prawach powiatu na realizację celu publicznego związanego z działalnością oświatową w związku z reformą oświaty likwidującą nauczanie gimnazjalne. Likwidowane gimnazja zostały przyłączone do działających na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego szkół licealnych.
 - przeprowadzona przez Urząd transakcja zamiany nieruchomości stanowiącej własność gminy Miasta Piotrków Trybunalski na nieruchomość stanowiącą

⁴⁵ Kontrola obejmowała próbę pięciu transakcji sprzedaży, trzy przypadki wniesienia nieruchomości aportem do spółki; jedną transakcję zamiany i dwie umowy darowizny i jeden umowa oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

własność osób fizycznych miała na celu powstanie jednolitych pod względem własnościowym kompleksów nieruchomości o parametrach umożliwiających ich racjonalne zagospodarowanie. Pozyskana od osób fizycznych działka miała wspólnie z bezpośrednio przyległymi działkami gminnymi stanowić całość gospodarczą przygotowaną do sprzedaży pod usługi komercyjne z dopuszczoną zabudową mieszkaniową jednorodzinną. W przedmiotowej transakcji zamiany nie było konieczności zastosowania dopłaty.

- wniesienie nieruchomości stanowiącej własność gminy Miasta Piotrków Trybunalski aportem do spółki w zamian za objęcie w niej udziałów dotyczyło: w jednym przypadku wniesienia nieruchomości do elektrociepłowni w Piotrkowie Trybunalskim (aport dotyczył nieruchomości wykorzystywanych przez elektrociepłownię), a w dwóch przypadkach wniesienia nieruchomości do Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Piotrkowie Trybunalskim (przekazane nieruchomości miały zostać wykorzystane pod zabudowę mieszkaniową).
- sprzedaż nieruchomości na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego nastąpiła po uzyskaniu przez Urząd zgody Wojewody Łódzkiego⁴⁶.
- zbycie nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn następowało w celu poprawienia warunków zagospodarowania przyległych nieruchomości. Pracownia Planowania Przestrzennego w wydanych w przedmiotowych sprawach opiniach każdorazowo wykluczała możliwość wykorzystania zbywanych działek jako odrębnych nieruchomości ze względu na ich parametry. Pracownia wskazywała jednocześnie, że zbywana działka może stanowić całość gospodarczą z działką przyległą i wspólnie z nią zostać zagospodarowana. Usytuowanie zbywanych działek powodowało, że ich nabywcą mógł być jeden właściciel nieruchomości przyległej.
- b) w każdym z badanych przypadków przeprowadzane były przez Urząd rokowania/negocjacje dotyczące zbycia nieruchomości i sporządzany był z nich protokół.
- c) zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ugn każdorazowo cena nieruchomości, będąca przedmiotem zbycia, była ustalona na podstawie wartości określonej w formie operatu szacunkowego.

(akta kontroli, str.: 1079-1659; 1949-2377)

1.17 Postanowienia umów dotyczących zbycia nieruchomości były zgodne z wynikami przetargu oraz z treścią protokołów z przetargu albo protokołów z przeprowadzonych rokowań. Zawarte umowy właściwie zabezpieczały interesy majątkowe gminy i prowadzonej przez nią gospodarki przestrzennej. We wszystkich skontrolowanych przypadkach cena uzyskana przez Gminę ze zbycia nieruchomości została terminowo zapłacona przez nabywców. W protokołach z rokowań nabywca zobowiązany był do wpłaty ceny sprzedaży na konto Urzędu na trzy dni przed terminem podpisania aktu notarialnego – umowy sprzedaży.

⁴⁶ Zarządzenie Wojewody Łódzkiego z dnia 29.12.2020 r. nr 199/2020 w sprawie zbycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa.

W przypadkach zastosowania przez Urząd możliwości rozłożenia ceny sprzedaży na raty zgodnie z art. 70 ust. 2 ugn, wymagane raty były wpłacane na konto Urzędu w wymaganych umową terminach. W umowach wprowadzone były zapisy, zgodnie z którymi raty podlegały oprocentowaniu a w celu zabezpieczenia wierzytelności Miasta Piotrków Trybunalski ustanawiana była hipoteka umowna.

W przypadku zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa⁴⁷, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego składał wnioski⁴⁸ i uzyskiwał zgodę Wojewody Łódzkiego na dokonanie transakcji. Prezydent przekazał również Wojewodzie Łódzkiemu informacje o przeprowadzonej transakcji zgodnie z art. 23 ust. 4 ugn.

W każdym zbadanym przypadku został przez strony transakcji spisany protokół wydania/przekazania nieruchomości.

Miasto osiągnęło odpowiednio następujące dochody ze zbycia nieruchomości objętych próbą kontrolną:

- ze sprzedaży nieruchomości gminnych: 948,3 tys. zł w 2019 r.; 4.960,5 tys. zł w 2020 r.; 67,6 tys. zł w 2021 r, 58,3 tys. zł w 2022 r.; 415,6 tys. zł w 2023 r. i 1.086,9 tys. zł w 2024 r.
- ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa: 92,1 tys. zł w 2021 r.
- z oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste: 68,0 tys. zł w 2019 r.
- ustanowienia służebności gminnej: 355 zł w 2023 r. i 8,5 tys. zł w 2024 r.
- ustanowienia służebności Skarbu Państwa: 17,9 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli, str.: 756-2804, 3498-3667)

1.18 W próbie objętej kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których osoby fizyczne lub prawne, na rzecz których dokonano sprzedaży nieruchomości lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, występowały do Urzędu o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W siedmiu przypadkach, na wniosek nabywców nieruchomości, Urząd wydał warunki zabudowy, które nie odbiegały od postanowień dotyczących zagospodarowania nieruchomości określonych w umowach.

(akta kontroli, str.: 756-2804; 3498-3667)

1.19 Urząd w przedłożonych Radzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w uzasadnieniach do projektów uchwał dotyczących zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminy prawidłowo informował o ich przeznaczeniu wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych oraz planowanych przez nabywców sposobach ich zagospodarowania.

(akta kontroli, str.: 756-2804; 3498-3667)

1.20 W próbie objętej kontrolą nie wystąpiły przypadki zbywania nieruchomości gruntowych na potrzeby budowlane na obszarach, które w studium

⁴⁷ Próba obejmowała transakcję zbycia działki stanowiącej własność Skarbu Państwa na rzecz jej dotychczasowego użytkownika wieczystego.

⁴⁸ Wniosek zawierał wszystkie elementy wskazane w art. 23 ust. 1 pkt. 7 i art. 23a ugn.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w planie ogólnym miały przeznaczenie wykluczające zabudowę⁴⁹.

(akta kontroli, str.: 756-2804; 3498-3667)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości położonych na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2018-2020⁵⁰; 2021-2023⁵¹ oraz na lata 2024-2026⁵². Plany te nie zawierały wszystkich wymaganych przez ugn elementów tj.:

- plan na lata 2024 – 2026 nie zawierał określonych w art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn elementów tj. zestawienia nieruchomości w tym: a) miejscowości położenia nieruchomości, b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, c) sposobu zagospodarowania nieruchomości.

- w planie na lata 2021 – 2023 nie zaprezentowano prognozy dotyczącej udostępnienia nieruchomości zasobu wbrew zapisom art. 25 ust. 2a pkt 2 lit a) ugn.

Prezydent m.in. wyjaśnił, iż zestawienie nieruchomości prowadzone było w programie komputerowym iMienie, w którym prowadzona była ewidencja zasobu nieruchomości. Prezydent poinformował, iż podjęte zostały czynności mające na celu uzupełnienie przyjętego na lata 2024 – 2026 gminnego planu wykorzystania nieruchomości polegające na dodaniu załącznika do tego planu w postaci zestawienia nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

NIK wskazuje, iż brak elementów planu określonych w art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn świadczy o tym, iż plan wykorzystania nieruchomości na lata 2024 – 2026 sporządzony był nierzetelnie w ww. zakresie.

(akta kontroli str.: 497-521; 3393-3399; 3406-3417)

2. W ocenie NIK przyjęte w Urzędzie Plany wykorzystania posiadanych nieruchomości zostały sporządzone w sposób uniemożliwiający weryfikację czy nieruchomości ujęte w planie i przeznaczone do zbycia i udostępnienia, faktycznie zostały w ten sposób zagospodarowane. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierały dane identyfikacyjne tych nieruchomości. Natomiast plany wykorzystania posiadanych nieruchomości na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 - 2026 zawierały jedynie zbiorcze informacje dotyczące określenia wielkości powierzchni nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępnienia. W związku tym, że przyjęte w Urzędzie plany zawierały jedynie

⁴⁹ m.in.: tereny zalewowe.

⁵⁰ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28.02.2018 r. nr 75/2018.

⁵¹ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 5.05.2021 r. nr 112/2021.

⁵² Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 2.04.2024 r. nr 102/2024.

dane ogólne i nie pozwalały tym samym na weryfikację czy ostatecznie zbyte nieruchomości, były ujęte w ww. planach. Tymczasem, zasady prawidłowej gospodarki wynikające z treści art. 12 ugn wymagają sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości, które są istotnym narzędziem długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami, a zatem ich zbyt ogólny charakter uniemożliwia realizację i weryfikację tej zasady.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *„Dane wykazane w planach wykorzystania zasobu gminnego na lata 2018-2020, 2021-2023 oraz 2024-2026 odnośnie zbywania i nabywania nieruchomości zostały zamieszczone w tych dokumentach na podstawie najlepszej posiadanej wówczas wiedzy i złożonych wniosków w sprawie zbycia bądź nabycia nieruchomości. W planie podane zostały powierzchnie ogólne nieruchomości do zbycia i nabycia bez wskazywania ich szczegółowego oznaczenia i lokalizacji, co w mojej ocenie nie było błędem, gdyż przepisy wskazujące, co powinna zawierać prognoza dotycząca udostępniania nieruchomości zasobu nie precyzują szczegółowo jakie dane powinny się w nim znaleźć. W celu uniknięcia w przyszłości zarzutów dotyczących nieprawidłowości w przyjmowanych planach wykorzystania zasobu nieruchomości, wystąpię z wnioskiem do właściwego ministra w zakresie interpretacji przepisów prawa i wskazanie szczegółowych wytycznych dotyczących danych, które powinny być zawarte w planach wykorzystania zasobu, w szczególności jakie dane powinna zawierać prognoza dotycząca udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu”.*

W ocenie Izby, elementem planu wykorzystania posiadanych przez gminę nieruchomości jest program zagospodarowania nieruchomości, w którym powinny być wskazane zamierzenia gminy co do sposobu zagospodarowania konkretnych lub możliwych do zidentyfikowania nieruchomości w okresie obowiązywania planu.

(akta kontroli, str.: 497-521; 3393-3399; 3406-3417; 3498-3667)

3. W sytuacji sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym Urząd nie podejmował działań w celu odzyskania od nabywcy nieruchomości, kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Zgodnie z treścią art. 67 ust. 3 ugn przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Tym samym jest możliwość ustalenia ceny sprzedaży powyżej ceny oszacowania nieruchomości, co w powiązaniu z art. 12 ugn wprowadzającym zasadę prawidłowej gospodarki, winno spowodować podjęcie przez Urząd ww. działań w trakcie prowadzonych rokowań.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *„(...) w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym działania w celu odzyskania od nabywców nieruchomości poniesionych kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży nie były prowadzone. Niemniej jednak kwestia ta jest przedmiotem analizy.”*

(akta kontroli, str.: 1949-2377; 3498-3667)

4. Urząd nie przygotował i nie przedłożył Radzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego projektu zmieniającego treść uchwały⁵³ w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości dostosowującego ją do zgodności z przepisami ugn.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła Uchwałę w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości. Uchwała wskazywała, że udział we współwłasności nieruchomości zbywa się w trybie bezprzetargowym, gdy Gmina zainteresowana będzie wyjściem ze współwłasności, a zainteresowany nabyciem udziału będzie jeden ze współwłaścicieli (§1 ust. 1). W przypadku, gdy nabyciem udziału zainteresowanych jest więcej niż jeden z współwłaścicieli sprzedaż miała następować w trybie przetargu ograniczonego (§2). W przypadku gdy udział Gminy nie zostanie zbyty w oparciu o ww. zasady, Rada Gminy mogła wyrazić zgodę na zbycie w drodze przetargu nieograniczonego (§3).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zatem rada gminy nie może zobowiązać organu wykonawczego gminy do konkretnego działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Nie może wskazywać w uchwale dotyczącej ustanowienia ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami na tryb, w jakim ma być sprzedana nieruchomość. Uchwała rady gminy nie może poruszać zagadnień, które ustawowo zastrzeżone są dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym⁵⁴, dotycząca ogólnych zasad, powinna zawierać zbiór reguł postępowania wykonawczego, bez ingerowania w szczegółowe rozwiązania, w tym wskazujące na tryb zbywania nieruchomości gminnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zgodnie z przyjętą linią orzecniczą Rada nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Prezydent wyjaśnił, że treść uchwały poddana zostanie gruntownej analizie prawnej celem sprawdzenia jej zgodności z prawem oraz podjęcia ewentualnych dalszych działań dla osiągnięcia stanu zgodnego z prawem.

(akta kontroli, str.: 3-7; 3393-3399; 3493-3497)

5. Komisja Przetargowa wbrew postanowieniu Regulaminu przetargu⁵⁵ dopuściła do jego udziału osobę, która przedłożyła zgodę współmałżonka na dokonanie czynności prawnych związanych z udziałem w przetargu, która nie spełniała wymogów określonych w przedmiotowym Regulaminie.

⁵³ Uchwała nr XVIII/350/12 z dnia 29 lutego 2012 r.

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r., poz. 1465).

Regulamin przetargów w dniu 19.04.2019 r.⁵⁶ dotyczący ustnych przetargów nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski położonych w Piotrkowie Trybunalskim w § 1 pkt. 1 stanowił, że: *W przetargu mogą brać udział osoby fizyczne i prawne, które złożą zgłoszenie udziału w przetargu wraz z wymaganymi załącznikami w terminie wskazanym w ogłoszeniu o przetargu oraz terminowo wpłacą wadium.*

Jednocześnie Regulamin w § 2 pkt. 2 wskazywał, że: *W przypadku, gdy uczestnikiem przetargu jest osoba pozostająca w związku małżeńskim, winna ona złożyć oświadczenie co do obowiązującego w małżeństwie ustroju majątkowego oraz oświadczenie określające majątek (wspólny/osobisty), do którego ma nastąpić nabycie nieruchomości.*

Regulamin w § 2 pkt. 3 lit. a stanowił, że w przypadku, o którym mowa w ww. § 2 pkt. 2 warunkiem dopuszczenia do przetargu będzie:

- *stawiennictwo obojga małżonków na przetargu albo*

- *przedłożenie zgody drugiego małżonka, o której mowa w art. 37 § 1 pkt. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁵⁷ na dokonanie czynności prawnych związanych z udziałem w przetargu, zgoda powinna być wyrażona co najmniej w formie pisemnej z podpisem poświadczonym notarialnie i określać rodzaj, przedmiot i istotne warunki czynności prawnej, której dotyczy.*

W dokumencie *Zgłoszenie udziału w III przetargu ustnym na sprzedaż niezabudowanej nieruchomości położonej w Piotrkowie Trybunalskim*, dopuszczony do udziału w przetargu uczestnik pozostający w związku małżeńskim wskazał, że nabycia dokonuje jako osoba fizyczna do majątku wspólnego w ramach prowadzonej działalności. Załączył jednocześnie pełnomocnictwo i zezwolenie⁵⁸, w którym małżonka upoważniła swojego męża do nabywania i zbywania w imieniu i na jej rzecz lub do jego majątku osobistego lub objętego wspólnością majątkową małżeńską m.in. nieruchomości w drodze umów. Tym samym należy uznać załączony dokument jako pełnomocnictwo ogólne (blankietowe), w którym nie został wskazany rodzaj i przedmiot nabycia. Zgodnie z § 4 Protokołu z III publicznego Przetargu ustnego nieograniczonego z dnia 7 lutego 2020 r. na sprzedaż nieruchomości położonej w Piotrkowie Trybunalskim, osobami wyłonionymi w przetargu jako nabywcy przedmiotowej nieruchomości zostało małżeństwo w oparciu o ww. pełnomocnictwo.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *„(...) należy wskazać, iż zapisy regulaminu przetargu w kwestionowanym zakresie wymagają uszczegółowienia, tak aby w przyszłości nie budziły wątpliwości. Treść tych zapisów uzgodniona zostanie z Biurem Prawnym i przy konstruowaniu regulaminów na sprzedaż nieruchomości w najbliższym okresie zostanie uwzględniona.”*

(akta kontroli, str.: 1660-1948; 2378-2804; 3498-3667)

6. W zamieszczanych w prasie ogłoszeniach o przetargach na zbycie nieruchomości Urząd nie zamieszczał informacji o godzinie ich

⁵⁶ Załącznik do Zarządzenia nr 105 Prezydenta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 22.03.2019 r.

⁵⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (D.U z 2024 r., poz. 1061).

⁵⁸ Akt notarialny A nr 8460/2007 z dnia 19.10.2007 r.

przeprowadzenia. Zgodnie z art. 38 ust. 2 ugn, § 6 ust. 5a pkt 4 Rozporządzenia w sprawie przetargów w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *„Wyciągi z ogłoszeń o przetargach zamieszczane przez Miasto zarówno w prasie codziennej ogólnokrajowej, jak i prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, zawierają wszystkie obowiązkowe elementy wynikające z rozporządzenia, łącznie z informacją o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia o przetargu, jak również dane teleadresowe, pod którymi można uzyskać szczegółowe informacje dotyczące przetargu (w tym godzinę jego przeprowadzenia). Niemniej jednak w przyszłości, przygotowywane do publikacji w prasie wyciągi z ogłoszeń o przetargach, uzupełnione zostaną o godzinę ich przeprowadzenia.”*

(akta kontroli, str.: 1660-1948; 2378-2804; 3498-3667)

7. W wykazach zbywanych nieruchomości⁵⁹ Urząd odnosił się jedynie do treści art. 216a ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącznie w zakresie art. 34 ust. 1 pkt 2. W wykazach brak było informacji o pierwszeństwie w nabywaniu nieruchomości w oparciu o art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wraz ze wskazaniem obowiązującego terminu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *(...) Nieruchomości objęte próbą badawczą miały różne podstawy prawne nabycia: np. nabycie do zasobu aktami notarialnymi zawartymi po 1990 r., postanowieniami Sądu Rejonowego o zasiedzenie nieruchomości, decyzjami o przekazaniu nieruchomości na Skarb Państwa w zamian za emeryturę lub rentę rolniczą itp. W związku z powyższym przygotowując wykazy nieruchomości o takiej podstawie prawnej założono, iż wykluczone jest istnienie przesłanek, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i podawano je do publicznej wiadomości na okres 21 dni. (...)”.* Od 2024 r. wszystkie przygotowywane wykazy zawierają te informacje.

(akta kontroli, str.: 1660-2804, 3498-3667)

8. W protokołach z rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości wprowadzano w Urzędzie zapisy dot. możliwości odstąpienia od umowy w sytuacji niestawienia nabywających w ustalonym terminie w kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy. Do protokołów nie wprowadzono zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *„(...) Miasto widzi potrzebę uregulowania problematyki ewentualnego odzyskiwania poniesionych kosztów na przygotowanie nieruchomości do sprzedaży w trybie bezprzetargowym w sytuacji odstąpienia wnioskodawców od ich nabycia. Aktualnie przedmiotem analizy jest wypracowanie właściwych rozwiązań, które umożliwiłyby Miastu obciążanie kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży przyszłych nabywców, z uwzględnieniem ich ryzyka w sytuacji odstąpienia od nabycia”.*

(akta kontroli, str.: 1660-1948; 2378-2804; 3498-3667)

⁵⁹

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2020; 2021-2023 oraz na lata 2024-2026. Plany te nie zawierały wszystkich wymaganych w art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami elementów co w ocenie Izby było działaniem nierzetelnym. NIK wskazuje, że zaprezentowane w planie informacje dotyczące udostępniania nieruchomości w sposób opisowy, bez podania informacji co do powierzchni przeczy istocie sporządzania planu i nie dawały możliwości weryfikacji ich realizacji.

Izba wskazuje, że obowiązująca w gminie uchwała dotycząca zbywania nieruchomości tj. *uchwała w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości* była sprzeczna z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a Urząd nie przedstawił Radzie projektu zmieniającego jej treść.

Poddana kontroli próba transakcji zbycia nieruchomości wykazała, że wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia była ustalana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych. Sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. W przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargów, poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości były wkalkulowane w cenę wywoławczą poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej szacunkowej wartości. W przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym Urząd nie prowadził działań w celu odzyskania od nabywców nieruchomości ww. kosztów.

Urząd dokonując sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu nieograniczonego przeprowadzał co do zasady postępowania zgodnie z przepisami ugn i Rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły dopuszczenia przez Komisję przetargową do przetargu osobę, która złożyła ogólne (blankietowe) upoważnienie współmałżonka do udziału w przetargu i zgodę na nabycie nieruchomości, co było niezgodne z przyjętym regulaminem przetargu. Izba wskazuje również na brak w protokołach z rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy co było działaniem nierzetelnym. W wykazach zbywanych nieruchomości brak było informacji o pierwszeństwie w nabywaniu nieruchomości w oparciu o art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wraz ze wskazaniem obowiązującego terminu. Nie zamieszczono także w ogłoszeniach o przetargach godziny przeprowadzenia przetargu.

OBSZAR

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego

2.1 Zadania związane z organizacją postępowań dotyczących udostępniania⁶⁰ nieruchomości gruntowych, w tym zawierania umów, realizował Referat gospodarki nieruchomościami⁶¹. W umowach, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości, zawarto uprawnienie Urzędu do dokonywania

⁶⁰ Udostępnianie nieruchomości tzn. zawarcie umów: dzierżawy, najmu, użytkowania, użyczenia.

⁶¹ Zadania Referatu opisane zostały w pkt. 1.1 wystąpienia.

kontroli zgodności ich faktycznego wykorzystania z ich przeznaczeniem wynikającym z zawartej umowy.

(akta kontroli str.: 22-435)

2.2 W okresie objętym kontrolą została przeprowadzona kontrola planowa zlecona przez Wojewodę Łódzkiego, w zakresie wykonywania przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zadań z zakresu administracji rządowej polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa. Kontrolą objęto okres od 12 grudnia 2018 r. do 10 czerwca 2021 r. Przedmiotem kontroli było m.in. udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Innych kontroli, których przedmiotem byłoby udostępnianie nieruchomości gminnych lub nieruchomości Skarbu Państwa, w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzono.

(akta kontroli str.: 562-576)

Wojewoda Łódzki w ramach czynności nadzorczych zatwierdzał sporządzone przez Prezydenta plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz określał stopień szczegółowości ww. planów. Wojewoda nie wykonywał innych czynności nadzorczych w sposób bezpośrednio odnoszących się do udostępnianych przez Prezydenta nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.: 598-695)

W okresie objętym kontrolą w jednostkach organizacyjnych podległych pod Urząd Miasta Piotrków Trybunalski nie były przeprowadzane zarówno audyty, jak i kontrole (wewnętrzne lub zewnętrzne) w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych.

Prezydent wyjaśnił, iż kontrole zgodności wykorzystania udostępnionych nieruchomości przeprowadzane były wrywkowo w ramach możliwości czasowych i kadrowych Referatu gospodarowania nieruchomościami. Jednak, jak wskazał Prezydent, kontrole nie obejmowały nieruchomości objętych próbą badawczą.

(akta kontroli, str.: 3418-3492)

2.3 Urząd w poszczególnych latach okresu od 2019 r. do 2024 r. osiągnął łącznie dochody z tytułu udostępnienia nieruchomości⁶² odpowiednio w wysokości: 14.888,9 tys. zł⁶³, co stanowiło 99,2% planu, 9.718,3 tys. zł⁶⁴ (99,6%),

⁶² Udostępnienie tj. najem, dzierżawa, oddanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie.

⁶³ W tym z tytułu: najmu i dzierżawy 12.819,7 tys. zł (98,5%), użytkowanie 53,6 tys. zł (100,1%), użytkowanie wieczyste 1.891,7 tys. zł (103,7%).

⁶⁴ W tym z tytułu: najmu i dzierżawy 8.146,0 tys. zł (99,5%), użytkowanie 38,4 tys. zł (99,6%), użytkowanie wieczyste 1.533,9 tys. zł (100,0%)

8.671,4 tys. zł⁶⁵ (100,3%), 8.793,1 tys. zł⁶⁶ (100,4%), 9.432,6 tys. zł⁶⁷ (101,4%), 9.713,5 tys. zł⁶⁸ (99,4%).

(akta kontroli str.: 3400-3401)

2.4 W okresie od 2019 r. do 2024 r. Urząd:

- wydzierżawił nieruchomości odpowiednio w liczbie: 58 nieruchomości, w tym wszystkie w formie bezprzetargowej; 37 nieruchomości, w tym 36 w formie bezprzetargowej i jedną w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego; 39 nieruchomości, w tym 37 w formie bezprzetargowej i dwie w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego; 60 nieruchomości, w tym 59 w formie bezprzetargowej; jedną w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego; 63 nieruchomości w formie bezprzetargowej; 45 nieruchomości, w tym 41 w formie bezprzetargowej, trzy w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego i jedną w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego;

-użyczył łącznie 17 nieruchomości, wszystkie w formie bezprzetargowej, odpowiednio w liczbie: 3 nieruchomości, 2, 1, 1, 8 i 2;

-wynajął ogółem 3 nieruchomości, wszystkie w formie bezprzetargowej, w tym jedną w 2020 i dwie w 2022 r.

(akta kontroli str.: 3402-3405)

2.5 Urząd za okresy lat od 2018 r. do 2020 r., od 2021 r. do 2023 r. i od 2024 r. do 2026 r. sporządził plany wykorzystania posiadanych nieruchomości. *(Szczegółowe informacje w zakresie planów zagospodarowania zasobów zostały opisane punkcie 1.5 wystąpienia oraz nieprawidłowościach I Obszaru kontroli i dotyczą także udostępniania nieruchomości).*

(akta kontroli str.: 497-521)

2.6 W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące uchwały Rady Miejskiej dotyczące udostępniania nieruchomości:

- uchwała Nr XXV/437/08⁶⁹ Rady Miejskiej z 3.09.2008 r. Uchwała określała zasady wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała była podjęta wbrew

⁶⁵ W tym z tytułu: najmu i dzierżawy 6.703,4 tys. zł (100,4%), użytkowanie 63,3 tys. zł (100,0%), użytkowanie wieczyste 1.904,7 tys. zł (100,0%).

⁶⁶ W tym z tytułu: najmu i dzierżawy 6.831,7 tys. zł (100,6%), użytkowanie 65,1 tys. zł (100,1%), użytkowanie wieczyste 1.896,4 tys. zł (100,0%).

⁶⁷ W tym z tytułu: najmu i dzierżawy 7.041,6 tys. zł (101,9%), użytkowanie 82,1 tys. zł (100,3%), użytkowanie wieczyste 2.308,9 tys. zł (100,0%).

⁶⁸ Stan na 30.11.2024 r., w tym z tytułu: najmu i dzierżawy 6.995,3 tys. zł (99,2%), użytkowanie 89,3 tys. zł (99,7%), użytkowanie wieczyste 2.628,9 tys. zł (100,0%).

⁶⁹ Uchwała Rady Miejskiej nr XXV/437/08 z 3.09.2008 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

brzmieniu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg. (*Więcej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

- uchwała nr XLIX/905/2002⁷⁰ Rady Miejskiej z 26.06.2002 r. Uchwała określała zasady obciążania nieruchomości gruntowych służebnościami gruntowymi.

(akta kontroli str.: 3-4)

2.7 Prezydent w formie Zarządzenia określił procedury dotyczące udostępnienia nieruchomości. (*Procedury te zostały opisane w pkt 1.7 Wystąpienia pokontrolnego*).

(akta kontroli, str.: 8-15)

2.8 Na podstawie próby badawczej 15 czynności prawnych dotyczących udostępnienia nieruchomości stwierdzono, iż ewidencja zasobu nieruchomości zawierała elementy określone w art. 23 ust. 1c ugn i była prowadzona rzetelnie.

(akta kontroli str.: 522-530)

Urząd, w celu zapewnienia zgodności danych w gminnej ewidencji nieruchomości z danymi z Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej: EGiB), przeprowadzał wrywkowe kontrole danych nieruchomości zasobu gminnego z danymi z EGiB pod kątem poprawności numeru ksiąg wieczystych, użytków czy dokumentów stanowiących podstawę własności. W przypadku stwierdzenia rozbieżności składane były do Referatu geodezji, kartografii i katastru wnioski o wprowadzenie stosownych zmian.

(akta kontroli str.: 3418-3492)

Nieruchomości gruntowe oznaczone numerami ewidencyjnymi 40 i 48 obrębu 30 (ul. Wronia), objęte próbą badawczą nie posiadały założonych ksiąg wieczystych

(akta kontroli str.: 522-530)

Prezydent wyjaśnił, iż na dzień 01.01.2019 r. 203 działki o łącznej powierzchni 20,504 ha nie miały założonych ksiąg wieczystych. W okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2024 r. uregulowano stan prawny i w konsekwencji założono księgi wieczyste dla 99 działek o łącznej powierzchni 12,4491 ha. Jednocześnie należy podkreślić, że w związku z przeprowadzoną w 2019 r. modernizacją ewidencji gruntów i budynków wykazane zostało, że wiele nieruchomości zarówno gminnych jak i należących do osób fizycznych posiada podwójne księgi wieczyste. Powyższe spowodowało konieczność prowadzenia przez Referat gospodarki nieruchomościami postępowania wyjaśniające i składania wniosków o zamknięcie ksiąg wieczystych, które nie zostały zamknięte podczas prowadzonych w latach 70-tych i 80-tych postępowań wywłaszczeniowych. Ww. czynności są czasochłonne i wymagają wielu dodatkowych działań, jak np. zlecenie wykonania map do celów prawnych, badanie dokumentów załączonych do ksiąg wieczystych, czy poszukiwanie dokumentów w archiwach. Regulacja stanu prawnego wielu z tych nieruchomości odbywała się w ramach

⁷⁰ Uchwała Rady Miejskiej nr XLIX/905/2002 z 26.06.2002 r. w sprawie zasad obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski służebnościami gruntowymi oraz występowania o ustanowienie takich służebności na nieruchomościach nie będących jej własnością.

postępowań sądowych mających na celu uzgodnienie treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości. Postępowania te są procesem długotrwałym i niezależnym od organu. Mimo niewielkiego składu osobowego (sprawy regulacji stanu prawnego nieruchomości prowadzone są przez 2 osoby), wnioski składane są systematycznie. W najbliższym czasie zostaną złożone wnioski o założenie ksiąg wieczystych dla m.in. działek 48 i 40 w obrębie 30.

(akta kontroli str.: 522-530, 3498-3667)

2.9 W Urzędzie nie podjęto uchwał ani nie wprowadzono wewnętrznych procedur, w których, w sposób bezpośredni byłyby określone zasady prawidłowej gospodarki, w tym procedury dotyczące przeprowadzenia analizy zasadności (opłacalności lub korzyści) z udostępniania nieruchomości. Z analizy dokumentacji 15 postępowań poddanych badaniu, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości gruntowych wynikało, iż udostępnianie odbywało się na wniosek zainteresowanych stron. Przed udostępnieniem Urząd przeprowadzał analizy dotyczące stanu prawnego nieruchomości i ich usytuowania na tle mpzp lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także planów ich zagospodarowania przez Urząd. Rezultatem tych analiz były Kwestionariusze kierowane do Prezydenta w których prezentowano stany nieruchomości i propozycje stanowiące odpowiedzi na wnioski złożone przez zainteresowane osoby/podmioty o udostępnienie nieruchomości.

(akta kontroli str.: 3418-3492)

Prezydent wyjaśnił m.in, iż oddawanie nieruchomości w dzierżawę odbywało się w przeważającej większości na wniosek podmiotów zainteresowanych. Były to nieruchomości przeznaczone głównie na cele rolnicze oraz tereny położone w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości stanowiących własność dzierżawców w celu poprawy warunków zagospodarowania tych nieruchomości oraz w przypadku doraźnej potrzeby wnioskodawcy (np. dzierżawy terenu w celu składowania materiałów budowlanych). Są one oddawane w dzierżawę, kiedy nie mogą zostać sprzedane na rzecz właścicieli nieruchomości sąsiednich bądź gdy osoby te nie są zainteresowane ich nabyciem. Oddanie działek gminnych w dzierżawę zapewnia Miastu stały dochód z dzierżawy oraz podatku od nieruchomości, przy jednoczesnym ich zagospodarowaniu. Taki sposób rozdysponowania nieruchomości nie wyklucza możliwości ewentualnej ich sprzedaży w przyszłości.

W najem oddawane są głównie nierozdysponowane nieruchomości zabudowane budynkami lub obiektami niezwiązanymi trwale z gruntem (np. pawilonami).

Nieruchomości gminne użyczane są w nielicznych przypadkach. Następuje to na rzecz m.in. podmiotów publicznych (np. Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim, Łódzki Urząd Wojewódzki) oraz jednostek miejskich (np. Środowiskowa Świetlica Socjoterapeutyczna „Bartek”), które realizują zadania z zakresu administracji publicznej. Nieruchomości gminne użycza się również działającym na terenie Miasta stowarzyszeniom i organizacjom w celu organizacji przez nie imprez, pikników o charakterze niezarobkowym i charytatywnym. Są to najczęściej imprezy jednodniowe. Użyczenie

nieruchomości w celu organizacji tego typu imprez jest również rodzajem wsparcia Miasta dla tego rodzaju pożytecznej społecznie działalności.

(akta kontroli str.: 3418-3492)

2.10 Przy określaniu wysokości opłat za wynajem nieruchomości zasobu gminnego stosowano jednolite zasady, które zostały ustalone w Zarządzeniu nr 50⁷¹ Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 30.01.2015 r.

Dla określania opłat za dzierżawę nieruchomości gruntowych zasobu gminnego stosowano jednolite stawki ustalone w zarządzeniach Prezydenta⁷²: nr 197 z 15 maja 2013 r; (stawki obejmowały okres lat 2013 – 2019), nr 487 z 31 grudnia 2019 r; (na lata 2020 – 2021) nr 428, z dnia 15 grudnia 2022 r; (na rok 2023), nr 393 z 5 grudnia 2023 r; (na rok 2024).

Także w przypadku udostępniania nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa stosowano jednolite zasady przy ustalaniu wysokości opłat określone w zarządzeniu Prezydenta: nr 197 z 15 maja 2013 r. (stawki obejmowały okres lat 2013 – 2019), nr 489 z 31 grudnia 2019 r; (na lata 2020 – 2021), nr 427 z 15 grudnia 2022 r; (na rok 2023), nr 394 z 5 grudnia 2023 r; (na rok 2024).

W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem oraz dzierżawę podawano na tablicach ogłoszeniowych Urzędu: wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat i zasady ich aktualizacji.

Nieruchomości objęte próbą badawczą były udostępniane na okres do 3 lat po zakończeniu poprzedniego trzyletniego okresu udostępnienia. Powyższe udostępnienia odbywały się w oparciu o zapisy uchwały Nr XXV/437/08 Rady Miejskiej z 3.09.2008 r. Uchwała określała zasady wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała ta była podjęta niezgodnie z przepisami usg. *(Więcej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str.: 4; 3812-3837)

2.11 Na podstawie próby badawczej stwierdzono, iż opłaty za udostępnianie nieruchomości w formie dzierżawy były określone na podstawie Zarządzeń Prezydenta. Natomiast wysokość ww. stawek opłat określono w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego w dniu 8 listopad 2019 r. i następnie w oparciu o opinię z 10 listopada 2022 r. sporządzoną również przez rzeczoznawcę majątkowego.

Prezydent 15 grudnia 2023 r. wydał zarządzenia nr 393 (dot. nieruchomości Gminnych) i 394 (dot. nieruchomości Skarbu Państwa), w których ustalił stawki czynszu na rok 2024, poprzez ich zwaloryzowanie (wskaźnikiem cen towarów

⁷¹ Zarządzenie w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali użytkowych oraz garaży stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski, stanowiących współwłasność gminy Miasto Piotrków Trybunalski i pozostających we władaniu gminy Miasto Piotrków Trybunalski.

⁷² W sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego za nieruchomości gruntowe, których właścicielem lub posiadaczem jest gmina Miasto Piotrków Trybunalski.

i usług konsumpcyjnych w okresie I-III kwartału 2023 r. w stosunku do I-III kwartału 2022 r.) w stosunku do stawek ustalonych na rok 2023 zarządzeniami 427 i 428.

(akta kontroli str.: 3812-3837)

W przypadku dwóch nieruchomości udostępnionych w formie najmu w 2022 roku, wysokość opłat została ustalona na podstawie zarządzenia Prezydenta nr 50⁷³ z 30 stycznia 2015 r. W związku z powyższym wysokość opłat nie uwzględniała wzrostu cen towarów i usług (wskaźnik inflacji) za okres lat 2015 – 2021. Działanie to było wbrew zasadom prawidłowej gospodarki tj. wysokość opłat określono bez uwzględnienia utraty ich wartości spowodowanej inflacją. *(Więcej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości)* Ponadto w przypadku jednej z ww. nieruchomości najemca zalegał z zapłatą czynszu na dzień 24.02.2025 r. w kwocie głównej 76.518,17 zł i odsetek 4.980,50 zł.

(akta kontroli str.: 3120-3218)

Prezydent wyjaśnił, iż w celu wyegzekwowania należności podjęto czynności:

-po przekazaniu przez Referat Dochodów w dniu 3.01.2024 r. przedsądowych wezwań do zapłaty, w dniu 09.01.2024 r. przekazano sprawę zaległości do Biura Prawnego w celu skierowania jej na drogę postępowania sądowego. W dniu 29 lipca 2024 r., wydany został przez Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim nakaz zapłaty w tej sprawie (dotyczy zaległości na kwotę 7.608,58 zł plus należne odsetki),

-po przekazaniu przez Referat Dochodów w dniu 3.01.2025 r. przedsądowych wezwań do zapłaty, w dniu 10.01.2025 r. przekazano sprawę zaległości do Biura Prawnego w celu skierowania jej na drogę postępowania sądowego (dotyczy zaległości na łączną kwotę: 40.390,11 plus należne odsetki). Skierowanie sprawy do sądu jest obecnie opracowywane w Biurze Prawnym. Prezydent wskazał, iż rozwiązanie umowy najmu z powodu zaległości z tytułu czynszu jest rozwiązaniem ostatecznym. Mając na uwadze, że umowa najmu została zawarta na stosunkowo krótki okres, tj. 3 lata oraz rodzaj prowadzonej przez Najemcę działalności – prowadzenie dziennej świetlicy dla dzieci, nie zdecydowano się na rozwiązanie umowy najmu. Jednocześnie Najemca zwrócił się z wnioskiem o rozłożenie istniejącej zaległości na raty. Sprawa rozłożenia istniejącej zaległości na raty jest obecnie w toku.

(akta kontroli str.: 3418-3492)

2.12 Zawarcie umów, których przedmiotem było udostępnianie nieruchomości gruntowych, było poprzedzone sporządzeniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Wykazy zawierały informacje określone w art. 35 ust. 1 ugn⁷⁴. W przypadku trzech nieruchomości, z próby objętej

⁷³ Zarządzenie w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali użytkowych oraz garaży stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski, stanowiących współwłasność gminy Miasto Piotrków Trybunalski i pozostających we władaniu gminy Miasto Piotrków Trybunalski.

⁷⁴ Oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, termin zagospodarowania nieruchomości, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub

badaniem, nie sporządzono wykazów nieruchomości przeznaczonych do użyczenia (dwa przypadki) i dzierżawy (jeden przypadek). Powyższe dotyczyło nieruchomości udostępnionej na jeden dzień w jednym przypadku i na trzy miesiące w pozostałych dwóch przypadkach. Niesporządzenie wykazów w tych trzech przypadkach było zgodne z art. 35 ust. 1b ugn.

(akta kontroli str.: 2811-3329)

2.13 Urząd zamieszczał na okres 21 dni, na tablicach ogłoszeniowych Urzędu, wykazy nieruchomości gminnych przeznaczonych do udostępnienia. Wykazy były również zamieszczane na stronach internetowych Urzędu (www.piotrkow.pl) oraz na stronie biuletynu informacji publicznej (www.bip.piotrkow.pl). Informacje o zamieszczeniu wykazów Urząd podawał do publicznej wiadomości poprzez publikację informacji w prasie Piotrkowski Tydzień. Informacje publikowane w prasie zawierały wskazanie miejsca umieszczenia ogłoszeń, nieruchomości przeznaczone do udostępnienia i formę udostępnienia (najem, dzierżawa, użyczenie). Dokumentami potwierdzającymi ww. czynności, były: zarządzenie Prezydenta o przeznaczeniu nieruchomości do udostępnienia, którego załącznikiem był wykaz nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, wykaz z adnotacją, w jakich dniach wykaz był wywieszony, wydruk ze strony internetowej urzędu oraz wydruk ze strony internetowej biuletynu informacji publicznej, kserokopia strony gazety Piotrkowski Tydzień, na której opublikowano ogłoszenie.

(akta kontroli str.: 2811-3329)

2.14 Nieruchomości objęte próbą badawczą nie graniczyły z nieruchomościami oddanymi w trwałą zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, nie były położone na terenie górniczym lub na terenie parku narodowego. Dlatego nie było konieczności: zawierania porozumień z naczelnymi organami administracji państwowej, uzyskania opinii organu nadzoru górniczego, zawierania porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego. W przypadku jednej nieruchomości składającej się z działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 192/4 i 137/9 obręb 29 i budynku usytuowanego na ww. działkach, która była wpisana do rejestru zabytków i stanowiła własność gminy, uzyskano zgodę Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na oddanie jej w dzierżawę na okres 3 lat.

(akta kontroli str.: 3120-3185)

2.15 W planach wykorzystania zasobu gminnego powierzchnia nieruchomości była podana, poprzez wskazanie powierzchni zbiorczo i w związku z tym nie można stwierdzić, czy wskazane w wykazach nieruchomości do udostępnienia zostały ujęte w planach. *(Szczegółowe informacje ww. zakresie zostały opisane pkt. 1.14 Wystąpienia).*

(akta kontroli str.: 497-521)

2.16 Rada Miejska nie określiła w drodze uchwały zasad oddania nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas

dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

nieoznaczony. Próba badawczą objęto nieruchomości, które zostały udostępnione na czas oznaczony do 3 lat, po poprzednim okresie udostępnienia, który był również krótszy niż 3 lata. Dla ww. przypadków udostępnienia, Rada Miejska, wbrew przepisom art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg określiła zasady wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. *(Więcej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*

(akta kontroli str.: 4)

2.17 Wszystkie udostępnione nieruchomości objęte próbą badawczą udostępniono w trybie bezprzetargowym, na czas krótszy niż 3 lata. Powyższe było zgodne z art. 37 ust. 4 ugn.

(akta kontroli str.: 2811-3329)

2.18 Na podstawie próby badawczej NIK stwierdziła, iż Urząd udostępniał nieruchomości, w formie najmu lub dzierżawy, na okres do 3 lat. W takich przypadkach Urząd udostępniał nieruchomości, w trybie bezprzetargowym, w tym na wniosek zainteresowanej osoby/podmiotu. Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie instrukcją⁷⁵ w sprawie trybu postępowania, obiegu dokumentów oraz podziału zadań, kompetencji i obowiązków w obrocie nieruchomościami, postępowanie w zakresie udostępnienia nieruchomości prowadził Referat gospodarki nieruchomościami. Po otrzymaniu wniosku zainteresowanej osoby/podmiotu pracownicy ww. referatu pozyskiwali niezbędne informacje od innych komórek organizacyjnych Urzędu w celu określenia statusu nieruchomości⁷⁶, w tym ewentualnych planów w zakresie jej wykorzystania na cele inwestycyjne. Po uzyskaniu niezbędnych danych, w kwestionariuszu kierowanym do Prezydenta, zawierano informacje konieczne do podjęcia decyzji o udostępnieniu nieruchomości i sporządzeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Na podstawie kwestionariusza Prezydent wydawał zarządzenie w sprawie przeznaczenia nieruchomości do udostępnienia i ogłoszenia wykazu nieruchomości gruntowej. Następnie wykaz był zamieszczany na tablicach ogłoszeniowych Urzędu, na stronie internetowej urzędu oraz na stronie biuletynu informacji publicznej a ogłoszenie o zamieszczeniu wykazu było publikowane w gazecie lokalnej. Po upływie 21 dni od umieszczenia wykazu na tablicach ogłoszeniowych zawierana była umowa.

(akta kontroli str.: 2811-3329)

2.19 Postanowienia zawarte w umowach, których przedmiotem było udostępnianie nieruchomości, zabezpieczały interes gminy Miasta Piotrków Trybunalski i interes Skarbu Państwa. Zabezpieczenie interesów polegało na

⁷⁵ Zarządzenie nr 390 z dnia 13.09.2017 r.

⁷⁶ W ramach określania statusu planowanej do wynajęcia lub wydzierżawienia nieruchomości referat gospodarki nieruchomości pozyskiwał od innych komórek organizacyjnych informacje: dane z poprzedniej umowy najmu lub dzierżawy, nr ewidencyjny działki, informacja: z księgi wieczystej, z portalu geodezyjnego (w tym zdjęcie), z rejestru gruntów, z miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego lub ze studium uwarunkowań i kierunków zabudowy.

zawarcu w umowach stosownych klauzul, takich jak np.: na działce nie można wznosić żadnych elementów budowlanych bez zgody Wydierżawiającego, wszelkie zmiany poczynione na działce przez Dzierżawcę w chwili zakończenia dzierżawy Dzierżawca usunie na własny koszt. W umowach uwzględniono waloryzację opłat za dzierżawę związaną z inflacją.

(akta kontroli str.: 2811-3329)

2.20 Urząd, w tym Referat gospodarowania nieruchomościami, udostępniał nieruchomości, w formie użyczenia, na wniosek zainteresowanej osoby/podmiotu. Użyczenie odbywało się zgodnie z obowiązującą w Urzędzie instrukcją *w sprawie trybu postępowania, obiegu dokumentów oraz podziału zadań, kompetencji i obowiązków w obrocie nieruchomościami*. Proces użyczenia nieruchomości przebiegał analogicznie do procesu wydzierżawiania nieruchomości opisanego w pkt. 2.18.

W przypadku użyczenia dwóch nieruchomości gminnych nie pobrano opłat. W jednym przypadku użyczono nieruchomość gruntową na jeden dzień, na wniosek [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] w celu zorganizowania pikniku charytatywnego. W drugim przypadku użyczono nieruchomość gruntową na okres 5 lat na rzecz [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]. Świetlica jest jednostką organizacyjną Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, nie posiada osobowości prawnej i prowadzi gospodarkę finansową na zasadzie jednostki budżetowej rozliczając się z budżetem miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

W przypadku dwóch umów użyczenia dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, pomieszczenia w budynku zostały użyczone bez pobrania opłat na magazyn broni dla Państwowej Straży Łowieckiej w jednym przypadku i na cele statutowe powiatu piotrkowskiego w drugim przypadku.

(akta kontroli str.: 3219-3329)

2.21 Udostępnione przez Urząd nieruchomości objęte próbą badawczą, udostępniane były na okres krótszy niż 3 lata. Podstawą dla Prezydenta do udostępnienia ww. nieruchomości była uchwała Rady Miejskiej nr XXV/437/08 z 3.09.2008 r., która określała zasady wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. W związku z powyższą uchwałą, która była niezgodna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg, (*patrz pkt. 2.6 wystąpienia*) Rada Miejska nie wyrażała zgody na udostępnienie konkretnej nieruchomości w sposób bezpośredni, tj. dla każdej nieruchomości osobno. W planach wykorzystania zasobu nieruchomości nie zaprezentowano w sposób zindywidualizowany nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Dlatego należy stwierdzić, iż Rada Miejska nie została poinformowana o udostępnieniu poszczególnych nieruchomości oraz o sposobie ich udostępnienia. Rada mogła pozyskać te informacje z wywieszonych na tablicach ogłoszeniowych wykazów nieruchomości

przeznaczonych do udostępnienia oraz ze strony internetowej Urzędu i ze strony BIP Urzędu.

(akta kontroli str.: 4; 2811-3329)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rada Miejska na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustr. uchwałą Nr XXV/437/08 z 3 września 2008 r., określiła zasady wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. W ww. uchwale określono rodzaje nieruchomości, poprzez wskazanie sposobów ich wykorzystania (przeznaczenia), które mogą być wydzierżawiane na kolejny trzyletni okres. Były to nieruchomości przeznaczone pod: uprawy rolne, ogródki, w tym m.in. przydomowe, warzywno-kwiatowe, dojazd-drogę, garaże, usługi, działalność handlowo-usługową, pawilony, kioski „RUCH”, działalność rozrywkową. W uchwale wyrażenie zgody na wydzierżawienie nieruchomości uzależniono od spełnienia łącznie warunków: złożenie wniosku przez dotychczasowego dzierżawcę, zachowanie dotychczasowego celu dzierżawy, nieruchomość nie będzie przeznaczona do zbycia lub do innego zagospodarowania przez gminę, dzierżawca nie zalega w zapłacie czynszu oraz innych opłat określonych w postanowieniach poprzedniej umowy dzierżawy. Powyższe działania NIK ocenia jako sprzeczne z zasadą legalności.

(akta kontroli str.: 4)

NIK wskazuje, iż powyższa uchwała jest niezgodna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) ustr., ponieważ w ww. przepisie nie zawarto uprawnień dla organu stanowiącego gminy (tutaj Rady Miejskiej) do określenia zasad postępowania w przypadkach, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Prezydent wyjaśnił m.in., iż celem postawionym powyższej uchwale było uregulowanie zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustr. zasady postępowania w przypadkach, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Zgodnie z treścią analizowanego przepisu, w takiej sytuacji również jest wymagana uchwała rady gminy. Powołując się na wyrok⁷⁷ WSA w Gdańsku z 21 stycznia 2015 r. Prezydent wskazał, iż wydzierżawienie nieruchomości przekracza zakres zwykłego zarządu i dlatego wymagana jest uchwała Rady Miejskiej.

(akta kontroli str.: 3393-3409)

NIK podziela stanowisko Prezydenta, iż w przypadku wydzierżawiania nieruchomości gminnych wymagana jest uchwała Rady Miejskiej. Wydzierżawienie nieruchomości jest to czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu i w związku z tym wydzierżawienie nieruchomości nie stanowi

⁷⁷ Sygn. II SA/Gd 719/14.

kompetencji organu wykonawczego gminy (tutaj Prezydenta). Natomiast NIK nie podziela stanowiska, iż uchwała Nr XXV/437/08 z 3 września 2008 r. wypełniła dyspozycję/jest zgodna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg. NIK wskazuje, iż ww. uchwała jest niezgodna z przytoczonym przepisem, ponieważ uprawnia on organ nadzorczy gminy (tutaj Radę Miasta) do określenia „*zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej*”, ale nie uprawnia Rady Miejskiej do określenia zasad, „*gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość*”.

Fakt, iż ww. uchwała Rady Miejskiej jest niezgodna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg potwierdza wyrok WSA⁷⁸ w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., który stanowi, iż Rada Gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie i to zawieranych na okres oznaczony powyżej 3 lat lub czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku⁷⁹ z dnia 13 grudnia 2022 r. wskazał, iż „*Prawidłowa wykładnia powołanych wyżej przepisów (chodzi o art. 37 ust 4 u.g.n i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) usg – przypis NIK) prowadzi do wniosku, iż wyrażenie w uchwale rady gminy generalnej zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości gruntowych na czas oznaczony do lat 3, na kolejny czas w przypadku, gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość, jako prowadzące do wyłączenia stosowania art. 37 ust. 4 u.g.n. i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., stanowi rażące naruszenie prawa.*”

Ponadto NIK wskazuje, iż w zarządzeniu Prezydenta nr 390 z 13.09.2017 r. wprowadzającym *Instrukcję w sprawie trybu postępowania, obiegu dokumentów oraz podziału zadań, kompetencji i obowiązków w obrocie nieruchomościami* w §3 pkt 5 zawarto stwierdzenie: „*Opracowanie projektu uchwały w zakresie obrotu (zbycia, obciążenia nieruchomości, ich wydzierżawiania, wynajmowania, użyczenia lub oddawania w użytkowanie) nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata lub gdy po umowie na okres 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość*”. Powyższy zapis wskazuje, iż w 2017 r. Prezydent miał świadomość konieczności podjęcia przez Radę Miejską uchwały w zakresie wyrażenia zgody na obrót nieruchomościami w sytuacji, gdy po umowie na okres 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

2. Gmina Miasto Piotrków Trybunalski w dniu 27 stycznia 2022 r., zawarła umowę [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] której przedmiotem było wynajęcie zabudowanej części nieruchomości. Wielkość czynszu w obydwu umowach

⁷⁸ Sygn. Akt II SA/Lu 74/11

⁷⁹ I OSK 690/19.

ustalono na podstawie stawek określonych w Zarządzeniu nr 50⁸⁰ Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 30 stycznia 2015 r. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych podanych przez GUS za lata 2015 – 2021⁸¹ sumarycznie wynosił 12,9%, a przy zastosowaniu tzw. procentu składanego⁸² wynosił 13,49%. W związku z powyższym ceny uzyskane za wynajem ww. nieruchomości nie uwzględniały spadku wartości spowodowane inflacją za okres lat 2015 – 2021. Powyższe działanie należy uznać za nierzetelne.

(akta kontroli str.: 3418-3492; 3812-3837)

Prezydent wyjaśnił, iż w przypadku ww. nieruchomości stawki czynszu zostały określone na podstawie Zarządzenia nr 50 i w następnych latach były waloryzowane o wskaźnik cen towarów i usług w 2023 r. w stosunku do I-III kwartału 2022 r. o 13,2% i w 2024 r. o 3,3%.

NIK wskazuje, iż powyższe waloryzacje opłat czynszu za lata 2023 – 2024 nie uwzględniły utraty wartości opłaty czynszowej za lata 2015 – 2021 spowodowanej wzrostem cen towarów i usług.

(akta kontroli str.: 3418-3492; 3812-3837)

OCENA CZĄSTKOWA

Rada Miejska, wbrew art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg uchwałą Nr XXV/437/08z 3 września 2008 r., określiła zasady wydzierżawiania nieruchomości, która to uchwała była podstawą do zawierania przez Prezydenta umów wydzierżawiania gminnych nieruchomości. Uchwała ta spowodowała, iż faktycznie Prezydent wydzierżawiał nieruchomości bez wymaganej przepisami zgody Rady Miejskiej. Do dnia zakończenia kontroli nie zmieniono ww. uchwały. Powyższe działania NIK ocenia jako sprzeczne z zasadą legalności. Urząd prowadził, w tym aktualizował ewidencję nieruchomości zawierającą informacje określone w art. 23 ust. 1c ugn. NIK wskazuje, iż ewidencja była prowadzona rzetelnie, ponieważ zawierała wszystkie dostępne informacje. Proces udostępnienia nieruchomości był realizowany zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą. Urząd przeprowadzał analizy zasadności udostępnienia nieruchomości, sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępniania i umieszczał je na tablicach ogłoszeń Urzędu na okres 21 dni. Wykazy były publikowane na stronie internetowej Urzędu i na stronie internetowej BIP. Informacje o umieszczeniu wykazów na tablicach były publikowane w lokalnej prasie. Wykazy zawierały wszystkie określone w art. 35 ust. 2 ugn informacje. Powyższe działania NIK ocenia pozytywnie. Zawarte umowy, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości, zawierały klauzule zabezpieczające interes gminy i Skarbu Państwa. Wysokość

⁸⁰ Zarządzenie w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali użytkowych oraz garaży stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski, stanowiących współwłasność gminy Miasto Piotrków Trybunalski i pozostających we władaniu gminy Miasto Piotrków Trybunalski.

⁸¹ Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015-2021 wynosił odpowiednio: -0,9%, -0,6%, 2,0%, 1,6%, 2,3%, 3,4%, 5,1%

⁸² Procent składany oznacza w tym przypadku, że w każdym kolejnym roku wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja) jest naliczany od powiększonego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych z poprzedniego roku. Następuje tzw. kapitalizacja inflacji. Procent składany, w tym przypadku, pokazuje faktyczny wzrost inflacji na przestrzeni lat 2015 - 2021.

stawek czynszu udostępnianych nieruchomości określana była jednolicie na podstawie Zarządzeń Prezydenta, w tym m.in. w oparciu o wyceny/opinie dokonane przez rzeczoznawców majątkowych oraz z uwzględnieniem inflacji. Jednak w przypadku dwóch umów najmu, przy określaniu opłat nie uwzględniono inflacji. W związku z powyższymi NIK proces udostępnienia nieruchomości ocenia pozytywnie z zastrzeżeniem dwóch ww. przypadków.

OBSZAR 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. przeprowadzenie wnikliwej analizy prawnej skutkującej przygotowaniem i przedłożeniem Radzie Miejskiej w Piotrkowie Trybunalskim uchwał, w zakresie wydierżawiania nieruchomości stanowiących własność gminy oraz zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości, zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa;
 2. zobowiązanie pracowników do zamieszczania w ogłoszeniach o przetargach informacji o godzinie ich przeprowadzenia;
 3. wprowadzenie do protokołów z rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy;
 4. uzupełnienie gminnego planu wykorzystania posiadanych nieruchomości na lata 2024-2026 wszystkimi wymaganymi przez przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami elementami w tym informacjami pozwalającymi na weryfikację ich realizacji w okresie obowiązywania;
 5. podejmowanie działań w celu odzyskiwania, od nabywcy nieruchomości w trybie bezprzetargowym, poniesionych przez Urząd kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży;
 6. rzetelne weryfikowanie dokumentów świadczących o zgodzie współmałżonka na dokonanie czynności prawnych związanych z udziałem w przetargu;
 7. weryfikacja i waloryzacja stawek czynszu nieruchomości planowanych do wynajęcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Łódź, 31 marca 2025 r.

Kontrolerzy

Marek Tarnawski

Doradca techniczny
/podpisano elektronicznie/

Ryszard Lewiński

Główny specjalista k.p
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Piotr Walczak
/podpisano elektronicznie/