



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.21.2.2024

**Pani
Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta Łodzi
Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi ¹ , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi ² , od grudnia 2010 r.
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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Dominik Gołacki, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/139/2024 z 16 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd lub UMŁ.

² Dalej: Prezydent, Prezydent Miasta, Prezydent Miasta Łodzi.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

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 rzetelnie realizowane przez pracowników Urzędu. W okresie objętym kontrolą dochody Miasta z tytułu sprzedaży nieruchomości wyniosły łącznie 789.986,9 tys. zł oraz z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste 154.088,8 tys. zł. Z tytułu udostępnienia nieruchomości uzyskano łącznie dochody w wysokości 177.029,6 tys. zł.

Urząd prowadził, w tym aktualizował ewidencję nieruchomości zawierającą wszystkie wymagane przepisami prawa informacje, określone w art. 23 ust. 1c ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ (poza jednym przypadkiem nieruchomości, odnośnie do której w ewidencji nie wpisano dotyczącego jej roszczenia).

Urząd sporządził plany wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026 i Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i 2025-2027, które zawierały wszystkie elementy wymagane ugn.

Proces udostępnienia i zbywania nieruchomości był realizowany zgodnie z obowiązującymi przepisami. Urząd sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępniania i umieszczał je na tablicach ogłoszeń oraz stronie internetowej Urzędu oraz publikował informacje o wykazach w prasie.

Urząd, dokonując sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym i bezprzetargowym przeprowadzał je zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁶. Stwierdzono natomiast przypadki wskazywania w projektach uchwał Rady Miejskiej w Łodzi trybu zbywania nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ugn. Wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia była ustalana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego i ograniczonego były wkalkulowane w cenę wywoławczą, poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej wartości.

Rada Miejska w Łodzi w uchwale w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie, określiła zasady wydzierżawiania nieruchomości, która to uchwała była podstawą do zawierania przez Prezydenta umów dzierżawy gminnych nieruchomości.

Proces udostępnienia nieruchomości był realizowany w większości przypadków zgodnie z obowiązującymi przepisami. W jednym przypadku wykaz nie zawierał wszystkich elementów wymaganych art. 35 ust. 2 ugn.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 - zw. dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, ugn.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 2213. - zw. dalej: rozporządzeniem w sprawie zbycia.

Zawarte umowy, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości, zawierały klauzule zabezpieczające interes gminy. Wysokość 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. W jednym postępowaniu przetargowym na dzierżawę nieruchomości nieprawidłowo została ustalona wysokość wadium.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie Miasta Łodzi zbywanie nieruchomości gruntowych zostało powierzone Wydziałowi Zbywania i Nabywania Nieruchomości, w skład którego wchodziły m.in. Oddziały: Nabywania Nieruchomości na Cele Inwestycyjne Miasta, Sprzedaży Lokali, Przekształceń, Zbywania Nieruchomości Gospodarczych, Zbywania Nieruchomości Mieszkaniowych, Obsługi Praw do Nieruchomości, Przetargów na Sprzedaż Nieruchomości, Rozliczeń Udziałów we Wspólnotach Mieszkaniowych. Do zadań Wydziału należało m.in.: sprzedaż i oddawanie nieruchomości stanowiących własność Miasta w użytkowanie wieczyste, przekształcanie prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomościach Miasta w prawo własności, prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą domów jednorodzinnych i garaży na rzecz najemców wraz z oddawaniem gruntów w użytkowanie wieczyste lub ich sprzedażą, nabywanie, zamiany nieruchomości i udziałów w nieruchomościach na rzecz Miasta na cele publiczne, zadania własne, cele inwestycyjne oraz pierwokupy.

Zadania związane z wnoszeniem nieruchomości jako aportu do spółek z kapitałowym udziałem Miasta Łodzi prowadzone były przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego.

(akta kontroli str. 3632)

Prezydent Miasta Łodzi udzieliła pełnomocnictw, w formie aktów notarialnych, pracownikom Urzędu do reprezentowania oraz składania jednoosobowych oświadczeń w imieniu Miasta Łodzi, Miasta Łodzi – miasta na prawach powiatu, w zakresie zarządzania mieniem. Na podstawie zarządzeń Prezydent Miasta udzieliła Wiceprezydentom i pracownikom Urzędu upoważnień do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem Miasta Łodzi. Poszczególni pracownicy posiadali aktualne opisy stanowisk.

(akta kontroli str. 5-1027)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzone zostały następujące kontrole i audyty w zakresie nieruchomościami gruntowych:

⁷ 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.

- a) kontrola NIK w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, z której nie sformułowano uwag i wniosków pokontrolnych⁸,
- b) kontrola kompleksowa Regionalnej Izby Obrachunkowej⁹ m.in. w zakresie: zbywana nieruchomości, przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, dochodów z użytkowania wieczystego, najmu i dzierżawy nieruchomości¹⁰. Nieprawidłowości dotyczyły m.in: ustalenia jednego kryterium wyboru ofert (ceny) w przetargach pisemnych nieograniczonych¹¹, wskazywanie cen wywoławczych w wartości netto z informacją o doliczeniu podatku VAT 23%, zamiast wskazywania wartości brutto¹², niezwracanie wadium w terminach wymaganych przepisami, niezawierania w protokołach na zbycie nieruchomości wszystkich elementów wymaganych prawem (dot. protokołów z przetargów zakończonych wynikiem negatywnym)¹³. Urząd przesłał do RIO informacje o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych.

Z uwagi pokrywanie się próby i okresu objętych badaniem przez RIO i NIK oraz na wskazanie przez RIO nieprawidłowości w tym zakresie, NIK nie wskazuje i nie formułuje, w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, tożsamych nieprawidłowości.

- c) audyt wewnętrzny dotyczący wieloletnich programów gospodarowania mieniem, w wyniku którego stwierdzono, że system kontroli zarządczej funkcjonujący w Wydziale Dysponowania Mieniem nie w pełni zabezpieczał skuteczność, terminowość i rozliczalność zadań wykonywanych w związku z przyjętym Planem wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Łodzi w latach 2018-2020. Czynności sprawdzające wykonania zaleceń audytu potwierdziły ich realizację.

⁸ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/027/LLO/>

⁹ Dalej: RIO.

¹⁰ Kontrola przeprowadzona w okresie 8 listopada 2022 r. – 7 kwietnia 2023 r. obejmująca rok 2022 i lata wcześniejsze.

¹¹ W analizowanej próbie zbycia nieruchomości (opisanej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego), nie stwierdzono wykonania tego wniosku pokontrolnego, z uwagi iż postępowania pisemne objęte próbą NIK przeprowadzane były przed udzieleniem odpowiedzi na wnioski pokontrolne RIO.

¹² W analizowanej próbie zbycia nieruchomości, po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez Kolegium RIO stwierdzono w jednym przypadku przy sprzedaży nieruchomości, że w ogłoszeniu wskazano cenę wywoławczą w wartości netto z informacją o jej powiększeniu o podatek od towarów i usług. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że w przedmiotowym przypadku przetarg został przeprowadzony 17 listopada 2023 r., w którym cena wywoławcza została określona w wysokości 460.000 zł netto i obniżona w drugim przetargu do 370.000 zł netto. Ubruttowienie ceny wywoławczej w drugim przetargu, skutkowałoby koniecznością sporządzenia nowego wykazu i sporządzenia nowego operatu szacunkowego, co generowałby dodatkowe koszty. W związku z tym kontynuowano sprzedaż nieruchomości na dotychczasowych zasadach. Dodatkowo, zlecenie opublikowania ogłoszenia drugiego przetargu przesłane zostało 2 stycznia 2024 r. i ukazało się 4 stycznia 2024 r. w prasie. Wiceprezydent Miasta pismem z 5 stycznia 2024 r. zobowiązał pracowników Urzędu do podawania w wykazach nieruchomości i ogłoszeniach ceny wywoławczej uwzględniającej podatek od towarów i usług. Tym samym brak było możliwości wdrożenia zaleceń RIO na moment przygotowania i publikacji ogłoszenia o przedmiotowy przetargu.

¹³ W zakresie terminowego zwracania wadium i zawierania w protokołach z przetargów zakończonych wynikiem negatywnym wszystkich elementów, w analizowanej próbie zbycia nieruchomości, po udzieleniu odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne RIO stwierdzono, że Urząd dostosował się do wniosków pokontrolnych.

d) audyt wewnętrzny dotyczący diagnozowania ryzyk w zakresie gospodarowania nieruchomościami Miasta, w wyniku którego nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1259-1649, 1760-2545, 3775-3783)

Wojewoda Łódzki, stosownie do art. 3 ust. 2a pkt 1 i 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁴ nadzorował wykorzystanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poprzez zatwierdzanie sporządzanych przez Prezydenta Miasta planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz określanie stopnia szczegółowości tego planu.

Plan na lata 2022-2024 został przedłożony Wojewodzie Łódzkiemu pismem z dnia 8 marca 2022 r., do którego zostały wniesione uwagi. Po ich uwzględnieniu, w dniu 26 lipca 2022 r. Wojewoda zatwierdził Plan.

Plan na lata 2025-2027 przedłożony Wojewodzie w dniu 31 października 2024 r., po uwzględnieniu uwag Wojewody, został zatwierdzony w dniu 24 grudnia 2024 r.

Wojewoda Łódzki nie wykonywał w Urzędzie Miasta Łodzi czynności nadzorczych, o których mowa w art. 3 ust. 2aa ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

(akta kontroli str. 1650-1707, 3655-3657)

1.3. W okresie objętym kontrolą dochody Miasta Łodzi¹⁵ z tytułu sprzedaży nieruchomości wynosiły odpowiednio: 86.526,7 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 96.820,8 tys. zł*); 128.862,7 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 115.390 tys. zł*); 153.418,2 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 143.740 tys. zł*); 168.395 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 156.750 tys. zł*); 116.500,3 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 154.555,9 tys. zł*); 136.284 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 152.590,3 tys. zł*). Odpowiednio z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste Miasto uzyskało dochody w wysokości 27.550 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 18.040 tys. zł*); 21.464 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 16.020 tys. zł*); 26.710,4 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 16.040 tys. zł*); 26.618,2 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 16.040 tys. zł*); 26.922,6 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 14.040 tys. zł*) i 24.823,6 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 14.190,3 tys. zł*).

Z tytułu zbycia nieruchomości poprzez zamianę i dopłatę do różnicy w wartości zamienionych nieruchomości ze strony kontrahenta Miasto uzyskało dochody w wysokości: 147 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 250 tys. zł*); 142,6 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 250 tys. zł*); 208,2 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 250 tys. zł*); 99,8 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 250 tys. zł*); 102,3 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 150 tys. zł*); 2.605,3 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 2.557,7 tys. zł*).

(akta kontroli str. 3633-3635)

¹⁴ Dz. U. z 2025 r., poz. 428, dalej: ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹⁵ Wraz z jednostkami organizacyjnymi.

1.4. W okresie objętym kontrolą Miasto Łódź¹⁶ dokonało 157¹⁷ transakcji sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym, 328 transakcji sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego¹⁸, 15 transakcji w trybie przetargu ustnego ograniczonego¹⁹, 24 transakcji w trybie pisemnym nieograniczonym²⁰ oraz jednej w trybie pisemnym ograniczonym w 2020 r. Urząd zawarł również w trybie bezprzetargowym 12 umów wniesienia nieruchomości aportem²¹, 32 umowy zamiany²² oraz siedem umów darowizny²³.

(akta kontroli str. 3636-3639)

1.5. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie opracowano Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łodzi na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026 (dalej zw. Planami). Posiadały one elementy wymagane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak prognozy dotyczące udostępnienia i zbywania nieruchomości zasobu były wykazane w formie łącznych (sumarycznych) powierzchni, ilości nieruchomości lub prognozowanych łącznych przychodów. Takie wykazanie danych umożliwiało we wszystkich przypadkach stwierdzenie zrealizowania planów pod względem finansowym. Z uwagi na wielkość zasobu miejskiego szczegółowe dane dotyczące m.in. położenia i powierzchni nieruchomości gminnych nie były załączane do Planów, w których wskazano odesłanie, iż są one prowadzone elektronicznie w aplikacji „*Ewidencja Nieruchomości*”.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli²⁴, wyjaśnił, że ww. Plany mają charakter kierunkowy i strategiczny. Ich celem jest określenie głównych zasad gospodarowania mieniem gminy, a nie prezentowanie szczegółowego harmonogramu zagospodarowania konkretnych nieruchomości. Zarządzanie zasobem gminy wymaga możliwości elastycznego reagowania na zmieniające się uwarunkowania przestrzenne i prawne oraz potrzeby inwestycyjne czy bieżące potrzeby społeczności lokalnej. Wskazanie konkretnych działek mogłoby tę elastyczność ograniczyć. Ponadto gospodarka nieruchomościami musi odbywać się z zachowaniem zasady efektywności i celowości. Wskazywanie konkretnych nieruchomości w Planach, z 3-letnim wyprzedzeniem bez pełnej analizy stanu prawnego, technicznego i funkcjonalnego działek mogłoby prowadzić do działań nieefektywnych, a w konsekwencji do ryzyka naruszenia zasad gospodarności i celowości. Przepis art. 25 ugn stanowi, że plan wykorzystania zasobu zawiera w szczególności prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości z zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, a także przewidywane dochody i wydatki z tego tytułu. Ustawa nie nakłada obowiązku wskazywania konkretnych działek, dopuszczając ogólny, opisowy charakter dokumentu w tym zakresie.

¹⁶ Wraz z jednostkami podległymi.

¹⁷ W tym: 27 w 2019 r., 22 w 2020 r., 24 w 2021 r., 29 w 2022 r., 35 w 2023 r. i 20 w 2024 r.

¹⁸ W tym: 43 w 2019 r., 46 w 2020 r., 67 w 2021 r., 64 w 2022 r., 55 w 2023 r. i 53 w 2024 r.

¹⁹ W tym: 2 w 2019 r., 1 w 2020 r., 1 w 2021 r., 4 w 2022 r., 4 w 2023 r. i 3 w 2024 r.

²⁰ W tym: 17 w 2020 r. i 7 w 2021 r.

²¹ W tym: 1 w 2019 r., 3 w 2020 r., 1 w 2021 r., 4 w 2022 r., 2 w 2023 r. i 1 w 2024 r.

²² W tym: 9 w 2019 r., 3 w 2020 r., 4 w 2021 r., 3 w 2022 r., 1 w 2023 r. i 12 w 2024 r.

²³ W tym: 1 w 2019 r., 2 w 2023 r. i 4 w 2024 r.

²⁴ Działając na podstawie udzielonego przez Prezydenta Miasta Łodzi upoważnienia nr DPr-BAWiK-III.007.45.2025 z dnia 27 marca 2025 r.

W zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości Plan na lata 2018-2020 nie został zrealizowany w trzech przypadkach, tj.:

- a) z tytułu wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze (rozdział 70005 § 0750) tj. planowano dochody co roku w wysokości 36.486.762 zł, natomiast w 2018 r. osiągnięto dochody w wysokości 32.321.267,67 zł,

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że niewykonanie Planu wynikało z uwagi na przedłużające się negocjacje dzierżawy działek pomiędzy Zarządem Dróg i Transportu oraz Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Łodzi. Ostatecznie umowa dzierżawy została podpisana 18 grudnia 2018 r., a większość dochodów planowanych na 2018 r. wpłynęła w kolejnym roku.

- b) z tytułu wpływów z opłat użytkowania wieczystego (rozdział 70005 § 0750), tj. planowano dochody w 2020 r. w przedziale 68.000.000 zł – 72.000.000 zł, natomiast w 2020 r. osiągnięto dochody w wysokości 52.239.593,86 zł.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że Plan był opracowany przed wejściem w życie przepisów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z mocy prawa oraz zmiany przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprowadzającej przepisy o zmianie stawki procentowej z 3% na 1% dla gruntów zabudowanych miejscami postojowymi lub garażami od 1 stycznia 2019 r. Dodatkowo w skutek pandemii zmieniono ustawowy termin wnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste z 31 marca 2020 r. na 31 stycznia 2021 r. Czynniki te miały wpływ na osiągnięte dochody w 2020 r.

- c) z tytułu wpływów z odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (rozdział 70005 § 0770), tj. planowano dochody co roku w wysokości 123.580.000 zł, natomiast w 2018 i 2019 r. osiągnięto dochody odpowiednio w wysokości: 102.356.126,33 zł i 85.707.647,47 zł.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że brak realizacji ww. dochodów w 2018 i 2019 r. wynikał z: wystawienia w 2018 r. do przetargu 78 nieruchomości, z których wylicytowano 40, w 2019 r. odpowiednio wystawiono 82, a wylicytowano 45 nieruchomości. Dodatkowo Urząd przychylił się do wniosków nabywców o przekładanie podpisania aktów notarialnych, jak również wycofano pierwotnie planowane nieruchomości ze sprzedaży.

Plan na lata 2021-2023 nie został zrealizowany w zakresie:

- a) sprzedaży nieruchomości będących w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych, nieruchomości przyległych na rzecz spółdzielni mieszkaniowych i właścicieli lokali we wspólnotach mieszkaniowych. Rozbieżność pomiędzy prognozą na lata 2021-2023 a jej wykonaniem, wynikała z nieuregulowanych stanów prawnych lokali we wspólnotach mieszkaniowych, braku zaakceptowania warunków nabycia (w tym ceny) przez wszystkich właścicieli lokali we wspólnocie oraz wartości nieruchomości

ustalonych w operatach szacunkowych będących podstawą ustalenia ceny nabycia.

- b) przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Rozbieżności w wykonaniu założeń przyjętych w prognozie na lata 2021-2023 wynikała ze zmiany przepisów prawnych regulujących przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Od 1 stycznia 2022 r. nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe nie podlegają przekształceniu w trybie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Ponadto, niewykonanie prognozy wynikało z nieuregulowanych stanów prawnych lokali (garaży), rezygnacji z przekształcenia ze względu na zbyt wysokie opłaty za przekształcenie i braku zgody wszystkich użytkowników wieczystych na przekształcenie.

Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i 2025-2027 zawierały wszystkie elementy wymagane ustawą o gospodarce nieruchomościami. W zakresie posiadanego zasobu oraz prognoz zbycia i udostępniania nieruchomości, wyszczególniono liczbę działek w poszczególnych obrębach, powierzchnię i sposób zagospodarowania.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że Plany zostały sporządzone w sposób ujednolicony, zgodne z wytycznymi Wojewody, tj. bez wskazania konkretnych nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz do udostępniania. Udostępnianie nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa odbywa się na podstawie złożonych indywidualnych wniosków, dlatego też dane tego rodzaju poddawane są w sposób uśredniony i szacunkowy.

W zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości Plan na lata 2022-2024 nie został zrealizowany w zakresie:

- a) zamiany nieruchomości, tj. planowano dokonać zamiany 10 nieruchomości w 2022 r., 12 w 2023 r. i ośmiu w 2024 r., natomiast zgodnie z wykonaniem wskazanym w Planie na lata 2025-2027, dokonano zamiany po jednej nieruchomości w 2023 i 2024 r.,
- b) darowizny, gdzie planowano oddać tylko w 2022 r. jedną nieruchomość, a zgodnie z wykonaniem wskazanym w Planie na lata 2025-2027 oddano jedną nieruchomość tylko w 2024 r.,
- c) sprzedaży, tj. planowano w latach 2022-2024 sprzedać łącznie 20 nieruchomości, a zgodnie z wykonaniem wskazanym w Planie na lata 2025-2027, w 2022 r. sprzedano pięć nieruchomości oraz po jednej w 2023 i 2024 r.,
- d) trwałego zarządu, tj. w 2022 r. planowano dochody w wysokości 950.000 zł, natomiast ich wykonanie wyniosło 919.663,65 zł.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nakreśla kierunki działań, procesy ustalania zadań, zasobów w sposób zmierzający do osiągnięcia celów i jest uwarunkowany czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Działania odbywają się na podstawie indywidualnych wniosków, a ich realizacja odbywa się zgodnie

z przepisami prawa i jest zależna od uzyskania zgody Wojewody Łódzkiego. W prognozie na lata 2022-2024 w zakresie zamiany, wskazano wszystkie działki, które można było w tym okresie wykorzystać. Planowanie zamian odbywa się po dokonaniu wyceny, aby nie było konieczności dokonywania dopłat, tak więc trudno jest określić jakie działki i które nieruchomości wejdą w dany pakiet zamian. W sprawozdaniu na lata 2025-2027 błędnie wskazano rok (2023 r.) podpisania aktu notarialnego zamiany zamiast 2022 r. Procedura zamiany nieruchomości (trzech Skarbu Państwa i dwóch Gminy Miasta Łódź) planowana na grudzień 2024 r., została sfinalizowana w 2025 r., co wynikało ze skomplikowanej procedury pozyskania dotacji na pokrycie naliczonego podatku VAT. Planowana w 2022 r. darowizna nie została zrealizowana z powodu trudności w jej pozyskaniu do zasobu Skarbu Państwa. W latach 2022-2024 realizowany był wniosek o dokonanie darowizny, który zakończył się zawarciem umowy w 2024 r. Różnica w zakresie sprzedaży nieruchomości wynikała z wielu czynników, w tym z odmowy sprzedaży jednej nieruchomości w 2022 r. i trzech w 2024 r. przez Wojewodę Łódzkiego. Zmniejszona liczba sprzedanych nieruchomości spowodowana była również zmianą przepisów dotyczących sprzedaży na rzecz użytkowników wieczystych.

(akta kontroli str. 4, 1650-1711, 3632, 3640-3648, 3658-3668)

1.6. 27 lutego 2008 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie²⁵. Ostatnią zmianę do uchwały wprowadzono w dniu 23 czerwca 2021 r.²⁶ W uchwale wskazano m.in., że:

- a) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości następuje w drodze przetargu przy zachowaniu zasad określonych ustawą o gospodarce nieruchomościami i aktami wykonawczymi do ustawy,
- b) sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym Prezydent Miasta Łodzi dokonuje w przypadkach przewidzianych w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- c) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości o wartości większej niż 1.000 tys. zł netto wymaga odrębnej zgody Rady Miejskiej w Łodzi²⁷,
- d) o zbyciu nieruchomości w drodze darowizny, z zastosowaniem bonifikaty zgodnie z art 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zabudowanej budynkiem, w którym znajdują się wynajęte przez Miasto Łódź lokale mieszkalne w przypadku braku uchwały Rady Miejskiej w Łodzi określającej zasady zbycia tych nieruchomości – decyduje każdorazowo Rada Miejska w Łodzi podejmując odrębną uchwałę.

W uchwale określono również zasady sprzedaży udziałów we współwłasności lub współużytkowaniu wieczystym, zasady zbywania prawa własności

²⁵ Nr XXVII/547/08.

²⁶ Według stanu na dzień 23 grudnia 2024 r.

²⁷ Z zastrzeżeniem, że nie wymaga uzyskania odrębnej zgody Rady Miejskiej w Łodzi:

- 1) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, dla których obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bez względu na ich wartość,
- 2) sprzedaż prawa własności na rzecz użytkownika wieczystego bez względu na jego wartość.

nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego w drodze wnoszenia ich jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, zasady wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz zawierania kolejnych umów dzierżaw lub najmu, gdy po umowie na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, czy zasady oddawania nieruchomości w użytkowanie na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie udzielania bonifikat od ceny nieruchomości sprzedawanych na rzecz ich użytkowników wieczystych²⁸, została zastąpiona uchwałą z dnia 6 grudnia 2023 r.²⁹ w sprawie określenia zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta Łodzi oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych i warunków sprzedaży tych nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych. W obu uchwałach określono wysokość procentową bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowych sprzedawanych ich użytkownikom wieczystym. W pierwszej uchwale ustalono możliwość rozłożenia ceny nieruchomości na raty, przy czym pierwsza rata w wysokości 1/3 ceny miała podlegać zapłacie przed zawarciem umowy sprzedaży. W drugiej natomiast wskazano, że cena nieruchomości miała być płatna jednorazowo, przed zawarciem umowy sprzedaży.

Rada Miejska w Łodzi uchwaliła w dniu 11 stycznia 2012 r. również warunki udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz określenia stopy procentowej stosowanej w przypadku rozłożenia na raty opłaty z tego tytułu³⁰. W badanym okresie obowiązywało również zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie określenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych, garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi.

(akta kontroli str. 1753-1754, 3632)

W przypadku zbywania nieruchomości wchodzących do zasobu nieruchomości, Rada Miejska w Łodzi podejmowała indywidualne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej³¹, w których wskazywane były tryby postępowania (co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1879, 1950, 1981, 2039-2040, 2086, 2135, 2213, 2386, 2480)

1.7. Poleceniem Dyrektora Biura Nadzoru Właścicielskiego wprowadzona została procedura w sprawie wnoszenia nieruchomości jako aportu do spółek

²⁸ Nr XXVIII/421/04.

²⁹ Obowiązującą od 6 stycznia 2024 r.

³⁰ Nr XXX/535/12.

³¹ W sytuacjach określonych w uchwale w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i użyczenia, z późn. zm.

z kapitałowym udziałem Miasta Łodzi³². W Urzędzie sporządzone były wytyczne dotyczące zbywania nieruchomości, tj. m.in.:

- a) zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,
- b) zbycia nieruchomości Miasta Łodzi w trybie bezprzetargowym,
- c) zbywania nieruchomości Miasta Łodzi w trybie darowizny,
- d) zbywania nieruchomości Miasta Łodzi w trybie przetargu,
- e) zbywania udziałów Miasta we współwłasności nieruchomości,
- f) sprzedaży nieruchomości Miasta Łodzi w trybie bezprzetargowym na rzecz użytkowania wieczystego,
- g) zbywania nieruchomości Miasta Łodzi w trybie bezprzetargowym, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej lub na cele szczególne,
- h) sprzedaży/oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Miasta Łodzi w trybie bezprzetargowym na rzecz posiadaczy³³,
- i) sprzedaży nieruchomości gruntowych zabudowanych domami jednorodzinnymi w trybie bezprzetargowym,
- j) organizacji przetargów na sprzedaż nieruchomości stanowiącej własność Miasta Łodzi oraz Skarbu Państwa (w tym udziałów w nieruchomościach, samodzielnych lokali mieszkalnych i samodzielnych lokali użytkowych),
- k) przyznania nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania – art. 98 ugn,
- l) przyznania nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania – zezwolenie na realizację inwestycji drogowych.

Nie zostały one jednak wprowadzone zarządzeniem lub poleceniem.

(akta kontroli str. 1712-1759, 3632)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że procedury wynikają bezpośrednio z obowiązujących przepisów i nie wymagają sformalizowania dodatkowej regulacji. Procedury mają charakter pomocniczy i porządkujący, stanowiący wewnętrzne instrukcje oraz zbiór dobrych praktyk.

(akta kontroli str. 3658-3668)

1.8. Ewidencja gruntów i budynków nie była prowadzona w Urzędzie Miasta Łodzi, lecz w jednostce zewnętrznej - Łódzkim Ośrodku Geodezji. W Urzędzie prowadzono natomiast ewidencję nieruchomości w programie „*Gospodarowanie Mieniem*”. Próba 20 postępowań na zbycie nieruchomości wykazała, że w zakresie trzech działek dane ujęte w ewidencji gruntów i budynków w zakresie informacji o ustanowionej służebności (dwie działki) i o dzierżawie (jedna

³² Polecenie nr 1/2020 z 12 października 2020 r., zastąpione poleceniem nr 1/2023 z 4 października 2023 r.

³³ Art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 558), art. 207 o gospodarce nieruchomościami.

działka) – (co zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), nie były ujęte w systemie komputerowym prowadzonym w Urzędzie.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że nie zamieszczono informacji o ustanowionej służebności w programie „*Gospodarowanie Mieniem*”, ponieważ służebność ustanowiona została w drodze umowy pomiędzy użytkownikami wieczystymi i obciąża prawo użytkowania wieczystego, a nie prawo własności. Nieruchomości gminne oddane w użytkowanie wieczyste nie wchodzą do zasobu nieruchomości gminnych, w związku z czym nie są ujawniane w ww. programie. Program zbudowany jest w sposób umożliwiający bieżącą aktualizację ewidencji nieruchomości w oparciu o dane pochodzące z ewidencji gruntów i budynków. Automatyczna aktualizacja dotyczy danych takich jak: oznaczenie nieruchomości, nr księgi wieczystej, właściciel, władający, użytkownik gruntowy. Program zawiera też informacje nie wymagane dla ewidencji gruntów i budynków, to jest dane dotyczące zawartych umów lub innych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, czy też planów inwestycyjnych lub sprzedażowych, które są wprowadzane w trakcie procedowania.

(akta kontroli str. 1760, 1783-1788, 1916, 1934-1935, 3674-3686)

W przypadku dwóch nieruchomości ostatnia aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości przeprowadzona była w 2009 i 2010 r.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że zgodnie z art. 77 ugn wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Do aktualizacji opłat rocznych typowane są nieruchomości, dla których nastąpiła potencjalna zmiana wartości nieruchomości. W przypadku przedmiotowych nieruchomości aktualizacje opłat w 2009 i 2010 r., zostały określone na wysokim poziomie, co w późniejszych latach nie uzasadniało kolejnych aktualizacji.

(akta kontroli str. 1760, 3674-3686)

1.9. Obowiązek sporządzenia analiz wpływu zasadności zbycia nieruchomości wynikał jedynie z procedury Wnoszenia nieruchomości jako aportu do spółek z kapitałowym udziałem Miasta Łodzi. Inne wewnętrzne regulacje nie wymagały sporządzania przedmiotowych analiz. W jednym analizowanym przypadku wniesienia nieruchomości gruntowej jako aportu do spółki Miasta (na wniosek spółki), ze sporządzonej analizy wynikała opłacalność wniesienia aportu zarówno dla Miasta, jak i dla spółki. Jednocześnie w pozostałych postępowaniach objętych próbą, analizy zasadności zbycia nieruchomości były przeprowadzane poprzez uzyskanie opinii merytorycznych Wydziałów i jednostek organizacyjnych Miasta oraz od jednostek zewnętrznych (gestorów).

Podstawą do zbycia pozostałych (objętych badaniem NIK) 19 nieruchomości było: porozumienie zawarte pomiędzy Miastem a Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego na przekazanie w formie darowizny nieruchomości na cele oświatowe (dwa przypadki), wnioski podmiotów prywatnych działek przyległych (cztery przypadki), wnioski spółki Miasta dotyczące ujednolicenia stanu własności elementów systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (cztery przypadki), wniosku użytkownika wieczystego (jeden przypadek), wnioski podmiotów prywatnych (dwa przypadki), likwidacja

gimnazjów (jeden przypadek), wniosek wykupu działki, na której znajdował się dojazd do prywatnej nieruchomości (jeden przypadek), z inicjatywy Miasta (trzy przypadki) oraz wniosek podmiotu podległego Ministerstwu Zdrowia o zbycie użytkowanych gruntów (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 1761, 1789-2545, 3632)

1.10. Dla wszystkich 20 postępowań na zbycie nieruchomości, poddanych analizie, zostały sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych operaty szacunkowe. Koszty sporządzonych wycen nieruchomości Miasta zostały poniesione przez Urząd, natomiast w przypadkach zamiany, nieruchomości, które miało uzyskać Miasto zostały wycenione przez drugą stronę umowy. Średni koszt sporządzenia operatów szacunkowych w badanej próbie wyniósł 1.505,95 zł. Na moment przeprowadzania postępowań wszystkie operaty były aktualne.

Cena wywoławcza zbywanych nieruchomości (z wyłączeniem aportu, darowizn i zamian) była podnoszona od 0,06% do 4,09% (tj. od 10.000 zł do 350.000 zł) w stosunku do wycen zawartych w operatach, natomiast w jednym przypadku wartość ta została powiększona o 75,97% (tj. o 1.619.000 zł).

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że tak znaczące podwyższenie ceny ww. nieruchomości związane było z zainteresowaniem inwestorów z branży deweloperskiej, a jej lokalizacja i parametry wskazywały na potencjał zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

(akta kontroli str. 1762, 3674-3686)

1.11. W badanej próbie 20 postępowań, w jednym przypadku nieruchomość gruntowa została wpisana do Rejestru i Ewidencji Zabytków. Urząd uzyskał pozwolenie na jej zbycie/udostępnienie od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(akta kontroli str. 1763)

1.12. Żadna z objętych próbą nieruchomości nie była położona na terenach górniczych, w parkach narodowych oraz nie graniczyła z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 1764)

1.13. Do wszystkich badanych 20 postępowań zostały sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Stosownie do postanowień art. 35 ust. 1 ugn, wykazy zostały upublicznione na okres 21 dni w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu. Ponadto, informacje o wywieszeniu wykazów publikowano w prasie³⁴. Podane ceny nieruchomości w wykazach (z wyjątkiem postępowań dotyczących aportu, darowizn i zamian) były cenami wyższymi niż ustalone w operatach szacunkowych. W jednym z postępowań cena w drugim przetargu została obniżona o 20% w stosunku do operatu szacunkowego, co było zgodne

³⁴ Ogłoszenia w prasie pozwalały na zidentyfikowanie nieruchomości będącej przedmiotem zamierzonego zbycia

z art. 67 ust. 2 pkt 2 ugn. Wszystkie badane wykazy zawierały elementy wymagane art. 35 ust. 2 ugn.

(akta kontroli str. 1765-1766)

1.14. Wszystkie z badanych nieruchomości w analizowanych 20 postępowaniach, zostały wykazane w ewidencji nieruchomości prowadzonej elektronicznie. Nie stwierdzono przypadków wystąpienia pracownika Urzędu o wydanie warunków zabudowy dla nieruchomości objętych próbą.

(akta kontroli str. 1767, 1783-1788)

1.15. W badanej próbie wystąpiło dziesięć postępowań przetargowych na sprzedaż nieruchomości, z czego: dwa przetargi w trybie ustnym ograniczonym i trzy nieograniczonym, jeden przetarg w trybie pisemnym ograniczonym i trzy nieograniczonym oraz jeden przetarg pisemny ograniczony na sprzedaż prawa użytkowania wieczystego. Ich zbycie nie naruszyło postanowień art. 34 ugn.

Ogłoszenia o przetargach zostały opublikowane zgodnie z art. 38 ugn oraz § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2021 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³⁵. W ogłoszeniach zawarto wymagane przepisami elementy, a ich treść była zgodna z wykazami nieruchomości przeznaczonymi do zbycia. We wszystkich wypadkach wymagane było wniesienie wadium, które uczestnicy przetargów wpłacali w terminach wskazanych w ogłoszeniach. Ceny wywoławcze nieruchomości były określone zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ugn, a w ogłoszeniach wskazano, że wpłata należności za nieruchomość musi nastąpić przed zawarciem umowy. Ogłoszenia zawierały opisy nieruchomości oraz istniejące zobowiązania. Każdorazowo koszty sporządzenia aktów notarialnych miał ponosić nabywca.

Do postępowań zostały powołane komisje przetargowe, które przeprowadzały przetargi i sporządzały protokoły. Protokoły końcowe z postępowań były podpisywane zarówno przez członków komisji, jak i przez wyłonionego nabywcę, oraz zawierały elementy wymagane § 10 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości. We wszystkich 10 postępowaniach wyłoniony został nabywca, który zaproponował najwyższą cenę. Wpłacone wadia nabywców były zaliczane na poczet ceny nieruchomości, a pozostałym uczestnikom były zwracane.

Wybór trybu przetargu ograniczonego (cztery przypadki) podyktowany był: brakiem możliwości zagospodarowania nieruchomości jako samodzielnych (dwa przypadki), opinią Zarządu Dróg i Transportu oraz Biura Architekta Miasta, że nieruchomości powinny być zagospodarowane z nieruchomościami przyległymi (jeden przypadek), opinią Zarządu Dróg i Transportu, iż brak jest samodzielnej obsługi komunikacyjnej oraz opinią Biura Architekta Miasta, że działkę można zbyć w celu przyłączenia do którejś z nieruchomości sąsiednich, celem zapewnienia zbywanej nieruchomości dostępu do drogi i umożliwienia jej zagospodarowania (jeden przypadek).

³⁵ Dz. U. poz. 2213 – zw. dalej rozporządzeniem o zbyciu nieruchomości.

Informacje o wynikach przetargów były zamieszczane na stronie internetowej w siedzibie Urzędu, na okres 7 dni oraz zawierały elementy wymagane § 12 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości.

W badanej próbie nie znalazły się przypadki rokowań po drugim przetargu oraz zbycia nieruchomości rolnych. W dziewięciu przypadkach nabywcami były osoby prawne. W jednym osoba fizyczna pozostająca w związku małżeńskim, która (zgodnie z aktem notarialnym nabycia nieruchomości) przedłożyła dokumenty potwierdzające rozdzielną majątkową. Dodatkowo w trakcie przetargu osoba fizyczna złożyła oświadczenie o pozostawaniu w ustroju rozdzielności majątkowej, co zostało odnotowane w protokole z postępowania. W warunkach postępowań i ogłoszeniach o przetargach nie zawierano informacji odnośnie do osób fizycznych wskazujących, że jeżeli uczestnik przetargu jest osobą pozostającą w związku małżeńskim, winien złożyć oświadczenie co do obowiązującego w małżeństwie ustroju majątkowego oraz oświadczenie określające majątek (wspólny, osobisty), do którego ma nastąpić nabycie nieruchomości.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że zgodnie z art. 37 § 1 ust. 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dokonując zakupu nieruchomości osoby pozostające w związku małżeńskim, w którym istnieje ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej potrzebują zgody drugiego małżonka na zawarcie umowy na odpłatne nabycie nieruchomości lub użytkowanie wieczyste, w sytuacji, kiedy zawierają umowę wyłącznie we własnym imieniu. Powyższa zgoda może zostać wyrażona przed zawarciem umowy, jak i po jej zawarciu, przy czym w drugim przypadku ma moc wsteczną od daty jej zawarcia. Brak zgody drugiego małżonka nie powoduje nieważności umowy, a jedynie skutkuje powstaniem stanu jej bezskuteczności zawieszony do chwili potwierdzenia albo odmowy potwierdzenia czynności. Ustawa nie precyzuje formy potwierdzenia bądź odmowy, jak również nie wskazuje terminu na potwierdzenie. Zgodnie z przyjętą praktyką w Urzędzie, w protokole z przetargu zawierana była informacja o ustroju majątkowym nabywcy, a także dane małżonka pozostającego z nim we współwłasności majątkowej. Po sporządzeniu protokołu, małżonek, który nie był uczestnikiem przetargu, składał podpis pod protokołem w siedzibie Wydziału Zbywania i Nabywania Nieruchomości, co stanowiło wyraz zgody na zawarcie umowy. Dodatkowo podczas zawierania notarialnej umowy sprzedaży, obowiązkowa była obecność obojga małżonków. nierozwiązana jest kwestia hipotetycznej sytuacji, w której drugi współmałżonek odmówiłby podpisania protokołu, dając wyraz braku zgody na zawarcie umowy, co dotychczas nie miało miejsca. W celu wykluczenia wszelkich wątpliwości problematycznej sytuacji, w ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości od lutego 2025 r. wprowadzono w Urzędzie wymóg stawiennictwa na licytacji obojga małżonków albo dostarczenie w terminie określonym w ogłoszeniu, udzielenia przez małżonka pełnomocnictwa zawierającego zgodę na odpłatne nabycie nieruchomości.

(akta kontroli str. 1768-1771, 1840-1892, 2041-2480, 3674-3686, 3784-3790)

1.16. W badanej próbie wystąpiło dziesięć przypadków zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, z czego: jeden w formie wniesienia nieruchomości jako aportu do spółki, dwa przypadki darowizny, jeden przypadek zbycia

nieruchomości na rzecz jej dotychczasowego użytkownika wieczystego, cztery przypadki sprzedaży na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i dwa przypadki zamiany nieruchomości.

W przypadku darowizn nieruchomości, w protokołach z rokowań i w umowach określono cel darowizn (prowadzenie działalności oświatowej), a całość transakcji była poprzedzana zgodą Rady Miejskiej w Łodzi. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że cel na tych nieruchomościach był już realizowany w momencie zbywania nieruchomości, a ponadto wiedza o funkcjonowaniu placówki oświatowej wynika z rządowej strony internetowej, co jest wiedzą ogólną i powszechnie dostępną. W umowach darowizny nie zawarto kar umownych zabezpieczających realizację celu darowizn, ponieważ zgodnie z art. 13 ust. 2b ugn sankcją za brak realizacji celu jest jej odwołanie.

Wskazanie celu zbycia nieruchomości zostało również określone w umowach sprzedaży na realizację urządzeń infrastruktury technicznej. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że nie prowadzono monitoringu realizacji celu zbycia, jako sposobu korzystania z nieruchomości, gdyż sprzedaż nastąpiła z realizacją konkretnych inwestycji, obwarowanych karami umownymi. Weryfikacja realizacji inwestycji będzie jednocześnie weryfikacją realizacji celu sprzedaży. Terminy realizacji inwestycji w przypadku tych nieruchomości upłyną między 16 grudnia 2025 r. a 8 grudnia 2027 r.

W przypadkach zamiany nieruchomości, czynności te były poprzedzone zgodami Rady Miejskiej w Łodzi. W jednym przypadku zamiana dotyczyła nieruchomości gminnych na nieruchomości Skarbu Państwa, w której nie przewidziano dopłat jednej ze stron, jednak Urząd Miasta został zobowiązany do zapłaty podatku VAT od dwóch pozyskanych nieruchomości. W drugiej sytuacji, zamiana nastąpiła z podmiotem prywatnym, który dokonał dopłaty na rzecz Miasta.

W przypadku wniesienia nieruchomości jako aportu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Miasto posiadało 100% udziałów zachodziła ekwiwalentność między wartością wniesionych nieruchomości, a objętymi udziałami. Przedmiotem aportu był grunt zajęty pod miejsca parkingowe znajdujący się przy Aquaparku, parku i niedaleko ogrodu zoologicznego. W umowie przeniesienia własności nie wskazano przeznaczenia nieruchomości.

Wartości nieruchomości przekazanych w darowiźnie, aportem oraz zamienionych zostały określone na podstawie operatów szacunkowych, bez podwyższania ich wartości o koszty przygotowania nieruchomości do zbycia. W zakresie zbycia na rzecz użytkownika wieczystego i na realizację urządzeń infrastruktury technicznej, zostały one poprzedzone uchwałami Rady Miejskiej w Łodzi. Ich ceny sprzedaży zostały podwyższone w stosunku do wartości określonych na podstawie operatów szacunkowych.

We wszystkich przypadkach został sporządzony protokół z rokowań, a same rokowania zostały przeprowadzone zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁶. W przypadku darowizn, koszty sporządzenia aktów notarialnych poniesione zostały przez Miasto, a w przypadku jednej zamiany nieruchomości Miasta i Skarbu Państwa, koszty te zostały poniesione

³⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1061.

po połowie przez obie strony. W pozostałych przypadkach koszty zostały poniesione przez nabywców.

(akta kontroli str. 1772-1775, 1779, 1789-1839, 1893-2040, 2481-2545, 3674-3686)

1.17. W badanych umowach i ogłoszeniach o postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości zawarto informacje, że cena nieruchomości musi zostać wniesiona na konto Miasta przed zawarciem umowy. We wszystkich badanych przypadkach nabywcy dostosowali się do tego wymogu. W zakresie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego za nieterminowe wpłaty opłaty rocznej były naliczane i pobierane odsetki od zaległości. W żadnym z badanych przypadków nie zastosowano bonifikat przy sprzedaży.

Warunki przetargów, ogłoszenia oraz protokoły z postępowań zawierały zapisy, że nabywcy, który nie uiści ceny nieruchomości przed zawarciem umowy oraz który nie stawia się w miejscu i terminie wyznaczonym do zawarcia umowy, nie przysługuje roszczenie o przeniesienie prawa własności nieruchomości, a wadium nie podlega zwrotowi.

W czterech umowach, gdzie nabycie nieruchomości związane było z posadowieniem infrastruktury wod.-kan. oraz w jednej, gdzie nabywca został zobowiązany do urządzenia nowego chodnika, zawarto kary umowne za niezrealizowanie zobowiązań. W umowach, w których wskazano przeznaczenie nieruchomości (na cele oświatowe i związane z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków) nie przewidziano kar za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie nieruchomości (co zostało opisane w punkcie wcześniejszym). Postanowienia umów nie były sprzeczne z miejskimi planami zagospodarowania przestrzennego oraz ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ze sprzedaży nieruchomości poddanych analizie Miasto uzyskało dochód w wysokości 55.653,8 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1776-1777, 1789-2545)

1.18. W próbie objętej kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których osoby fizyczne lub prawne, na rzecz których dokonano zbycia, występowały do Urzędu o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W czterech przypadkach, na wniosek nabywców nieruchomości (po zawarciu umowy zbycia), Urząd wydał warunki zabudowy, a w jednym decyzję lokalizacji inwestycji celu publicznego, które nie odbiegały od postanowień określonych w umowach.

(akta kontroli str. 1778, 1781-1782, 2083-2108, 2136-2170, 2214-2235, 2387-2433)

1.19. Dla 15 z 20 poddanych analizie postępowań, Rada Miejska w Łodzi uchwaliła indywidualne zgody na zbycie nieruchomości, natomiast odnośnie do pięciu pozostałych zostały wydane zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie zbycia nieruchomości, na podstawie delegacji wyrażonej w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 lutego 2008 r. nr XXVII/547/08 w sprawie zasad

nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie.

W sześciu uchwałach wskazano przeznaczenie zbywanych nieruchomości, tj. na cele oświatowe (dwa przypadki) i w celu ujednolicenia stanu własności elementów systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (cztery przypadki). We wszystkich uzasadnieniach do uchwał i zarządzeń wskazane zostało przeznaczenie działki w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 1760, 1779)

1.20. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki zbywania nieruchomości gruntowych na potrzeby budowlane na obszarach, które w dokumentach planistycznych miały przeznaczenie wykluczające zabudowę.

(akta kontroli str. 1780)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W projektach uchwał Rady Miejskiej w Łodzi przygotowanych przez pracowników Urzędu Miasta wskazywano tryb, w jakim winna być zbyta, będąca przedmiotem uchwały nieruchomość. Uchwały zostały przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi³⁷.

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 gminnym³⁸, dotycząca ogólnych zasad, powinna zawierać zbiór reguł postępowania wykonawczego, bez ingerowania w szczegółowe rozwiązania, w tym wskazujące na tryb zbywania nieruchomości gminnych.

(akta kontroli str. 1879, 1950, 1981, 2039-2040, 2086, 2135, 2213, 2386, 2480)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 ppkt a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad zbywania nieruchomości gminnych. Tryb zbycia nieruchomości gminnej jest objęty dyspozycją tego przepisu, gdyż jest istotnym warunkiem

³⁷ Nr VI/196/19 z 6 marca 2019 r., nr LXIII/1913/22 z 31 sierpnia 2022 r., nr XLVII/1448/21 z 25 sierpnia 2021 r., nr XXIX/975/20 z 26 sierpnia 2020 r., nr XXIX/978/20 z 26 sierpnia 2020 r., nr XI/398/19 z 26 czerwca 2019 r., nr XII/443/19 z 3 lipca 2019 r., nr XXV/858/20 z 13 maja 2020 r., nr XLIV/1387/21 z 23 czerwca 2021 r. i nr LXXIII/2186/23 z 15 marca 2023 r.

³⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r., poz. 1465).

zbycia nieruchomości. Z tego względu w projektach uchwał Rady Miejskiej w Łodzi podejmowanych na podstawie ww. przepisu wskazuje się tryb zbycia nieruchomości np.: sprzedaż w drodze przetargu i w drodze bezprzetargowej. Zgodnie z uchwałą w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i użyczania³⁹, sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości o wartości większej niż 1.000.000 zł netto, dla której nie obowiązuje mpzp⁴⁰, wymaga odrębnej zgody Rady Miejskiej w Łodzi. Tak więc, Prezydent Miasta może gospodarować tego rodzaju zasobem poprzez jego sprzedaż, czy też oddanie w użytkowanie wieczyste wyłącznie za zgodną rady.

(akta kontroli str. 3674-3686)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nie można wskazywać w uchwale 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. 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.

2. W prowadzonej ewidencji zasobów nieruchomości Miasta Łodzi, w programie „Gospodarowanie mieniem” nie wskazano informacji o dzierżawie jednej z działek, która została ujęta w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c pkt 6 ugn, ewidencja nieruchomości gminnych obejmuje informacje o zgłoszonych roszczeniach.

(akta kontroli str. 1783-1788)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że umowa dzierżawy zawarta pomiędzy Miastem a Spółką Miasta, została zawarta przed uruchomieniem oprogramowania „Gospodarowanie Mieniem”.

(akta kontroli str. 3674-3686)

Powyższe wyjaśnienia wskazują, że w momencie uruchomienia ww. oprogramowania nie zostały wprowadzone wszystkie dane dotyczące przedmiotowej nieruchomości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026. Plany te zawierały wszystkie wymagane w art. 25 ugn elementy.

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, poniesione przez Urząd koszty

³⁹ Nr XXVII/547/08 z 27 lutego 2008 r. Aktualnie uchwała w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawanie w użytkowanie – ostatnia zmiana z 23 czerwca 2021 r. nr XLIV/1382/21.

⁴⁰ Miejsowy plan zagospodarowania przestrzennego.

przygotowania nieruchomości były w kalkulowane w cenę wywoławczą poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej szacunkowej wartości. W przypadku aportu, darowizn i zamian nieruchomości Urząd nie prowadził działań w celu odzyskania od nabywców nieruchomości ww. kosztów.

Urząd dokonując sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym i bezprzetargowym przeprowadzał je zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia w sprawie zbycia nieruchomości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wskazywania w projektach uchwał Rady Miejskiej w Łodzi trybu zbycia nieruchomości oraz niewskazanie informacji o dzierżawie jednej z działek w prowadzonej ewidencji zasobów nieruchomości Miasta.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

2.1. W Urzędzie Miasta Łodzi udostępnianie nieruchomości gruntowych zostało powierzone Wydziałowi Dysponowania Mieniem, w strukturze którego znajdowały się m.in. Oddziały: ds. Dzierżaw I, ds. Dzierżaw II, Zasobu i Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa, Opłat i Odszkodowań, ds. Użyczeń i Targowisk oraz Ograniczonych Praw Rzeczowych. Do zadań Wydziału należało prowadzenie spraw dotyczących nieruchomości Miasta i Skarbu Państwa w zakresie m.in.: zasobu, ewidencji analitycznej aktywów trwałych, regulowania stanów prawnych nieruchomości oraz porządkowanie zapisów w księgach wieczystych, inwentaryzacji mienia przejmowanego, spadków i darowizn, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, służebności, dzierżaw i użyczenia. Dodatkowo ww. Wydział miał w swoim zakresie zadania dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa odnośnie do: zamian, nabywania, wywłaszczania i zwrotów, sprzedaży i oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, przekształceń prawa użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 3632)

Pracownicy Urzędu zostali upoważnieni m.in. do korzystania z danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez Łódzki Ośrodek Geodezji oraz z rejestru mieszkańców za pomocą przeglądarki internetowej. Prezydent Miasta Łodzi udzieliła pełnomocnictwa, w formie aktu notarialnego, Kierownikowi Oddziału Ograniczonych Praw Rzeczowych do reprezentowania i składania jednoosobowo oświadczeń woli w imieniu Miasta Łodzi, Miasta Łodzi – miasta na prawach powiatu i Skarbu Państwa, we wskazanym w akcie notarialnym zakresie gospodarowania mieniem. Wydane zostały również pełnomocnictwa do reprezentowania Miasta Łodzi w postępowaniach administracyjnych o ustalenie odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne. Zarządzeniami Prezydenta Miasta wydane zostały upoważnienia pracownikom do: podejmowania w imieniu Skarbu Państwa czynności w postępowaniach sądowych w sprawach o wpis w księdze wieczystej lub o założenie księgi wieczystej, a także do reprezentowania Miasta przed organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz do składania jednoosobowych oświadczeń woli w imieniu Miasta w zakresie dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

Kierownikom jednostek podległych Miastu, Prezydent Miasta udzieliła pełnomocnictw w zakresie m.in.: zwykłego zarządzania mieniem, będącej w posiadaniu kierowanej jednostki, w tym do zawierania umów najmu, podnajmu, dzierżawy, udostępniania pod lokalizację infrastruktury przemysłowej, czy dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Poszczególnym pracownikom w zakresach obowiązków służbowych, przypisano obowiązki odpowiadające zadaniom Wydziału i Oddziałów.

(akta kontroli str. 2566-3289)

Jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi, posiadające własną osobowość prawną udostępniały nieruchomości gruntowe będące w ich posiadaniu. Przykładowo: Zarząd Dróg i Transportu udostępniał działki drogowe na cele związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wydierżawiał i użyczał drogi wewnętrzne, w tym na funkcjonowanie ogródków gastronomicznych. Zarząd Zieleni Miejskiej gospodarował nieruchomościami przypisanymi do Ogrodu Zoologicznego i Palmiarni oraz innymi nieruchomościami powierzonymi we władanie, w tym udostępniał je w formie dzierżawy.

(akta kontroli str. 1034-1258, 3632)

2.2. Zagadnienia dotyczące przeprowadzonych w Urzędzie kontroli i audytów w latach 2019-2025 w zakresie udostępniania i zbycia nieruchomości zostały opisane w obszarze I w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia.

2.3. W okresie objętym kontrolą dochody Miasta Łodzi⁴¹ z tytułu dzierżaw nieruchomości wynosiły odpowiednio: 19.105,5 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 17.574 tys. zł*); 19.093,6 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 17.737 tys. zł*); 21.259,9 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 19.872 tys. zł*); 23.972,8 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 22.016,6 tys. zł*); 25.919,5 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 23.438,8 tys. zł*); 30.379,7 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 26.387,4 tys. zł*). Odpowiednio z tytułu oddania nieruchomości w najem Miasto uzyskało dochody w wysokości: 13,1 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 10,5 tys. zł*); 11,5 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 10 tys. zł*); 12,6 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 10 tys. zł*); 10,5 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 13 tys. zł*); 12,3 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 16,2 tys. zł*); 13,1 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 0 tys. zł*). Z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie Miasto uzyskało dochody w wysokości: 736,3 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 800 tys. zł*); 790,8 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 800 tys. zł*); 759,6 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 800 tys. zł*); 960,1 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 1.103,9 tys. zł*); 1.481,3 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 1.300 tys. zł*); 1.914,4 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 1.886 tys. zł*). Odpowiednio z tytułu ustanowienia służebności na gruntach gminy i Skarbu Państwa dochody wynosiły: 1.181,9 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 1.326,5 tys. zł*); 3.798,4 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 3.540,9 tys. zł*); 3.469,4 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 1.700 tys. zł*); 4.020 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 2.000 tys. zł*); 4.441,6 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 2.510 tys. zł*); 4.435,9 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 3.000 tys. zł*).

Jednocześnie Miast uzyskało łączne dochody od Miejskiego Zespołu Żłobków w Łodzi i Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Łodzi⁴², z tytułów dzierżaw,

⁴¹ Dochody Miasta odprowadzane do budżetu Miasta wraz z jednostkami organizacyjnymi.

⁴² Jednostki te nie prowadzą wyodrębnionej ewidencji dochodów za dzierżawy, najmem i inne formy udostępniania.

najmów i innych form udostępniania w wysokościach: 617 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 2.242,2 tys. zł*); 671 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 2.347,7 tys. zł*); 845 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 2.356,7 tys. zł*); 1.167 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 2.528,1 tys. zł*); 1.371,1 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 2.707,1 tys. zł*); 1.544 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 2.897,5 tys. zł*).

Dodatkowo dochody uzyskane przez jednostki organizacyjne z udostępniania nieruchomości, które nie były przekazywane do budżetu Miasta wyniosły łącznie z tytułu najmu, dzierżawy i innych form udostępniania: 351,2 tys. zł w 2019 r. (*zaplanowane 351,2 tys. zł*); 440,7 tys. zł w 2020 r. (*zaplanowane 440,7 tys. zł*); 465 tys. zł w 2021 r. (*zaplanowane 465 tys. zł*); 547,6 tys. zł w 2022 r. (*zaplanowane 547,6 tys. zł*); 560,4 tys. zł w 2023 r. (*zaplanowane 560,4 tys. zł*); 647,8 tys. zł w 2024 r. (*zaplanowane 647,8 tys. zł*).

(akta kontroli str. 3633-3634)

2.4. W okresie objętym kontrolą Miasto Łódź⁴³ oddało w dzierżawę 17.239⁴⁴ nieruchomości w trybie bezprzetargowym, 115 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego⁴⁵ i 28 w trybie pisemnym nieograniczonym⁴⁶.

W trybie bezprzetargowym oddano w najem 658⁴⁷ nieruchomości gruntowych, dwie⁴⁸ w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, osiem⁴⁹ w trybie pisemnym nieograniczonym i pięć⁵⁰ w trybie pisemnym ograniczonym.

W trybie bezprzetargowym oddano w użytkowanie 20⁵¹ nieruchomości, w użyczenie 1.764⁵², w darowiźnie siedem⁵³, wniesiono aportem 12⁵⁴ i dokonano zamiany 32⁵⁵ nieruchomości. W innych formach udostępnienia oddano 1.773⁵⁶ nieruchomości w formie bezprzetargowej, a w trybie przetargu ustnego ograniczonego dwie⁵⁷ nieruchomości.

(akta kontroli str. 3636-3639)

2.5. Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łodzi i Skarbu Państwa zostały opisane w obszarze I w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 3632, 3640-3648)

2.6. W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie⁵⁸. W § 5 pkt 4 lit. a tej uchwały określono zasadę, że

⁴³ Wraz z jednostkami podległymi.

⁴⁴ W tym: 2.772 w 2019 r., 2.573 w 2020 r., 2.784 w 2021 r., 3.122 w 2022 r., 3.055 w 2023 r. i 2.933 w 2024 r.

⁴⁵ W tym: 20 w 2019 r., 5 w 2020 r., 4 w 2021 r., 33 w 2022 r., 37 w 2023 r. i 16 w 2024 r.

⁴⁶ W tym: 8 w 2019 r., 8 w 2020 r., 10 w 2021 r. i 2 w 2022 r.

⁴⁷ W tym: 81 w 2019 r., 89 w 2020 r., 101 w 2021 r., 118 w 2022 r., 127 w 2023 r. i 142 w 2024 r.

⁴⁸ Po jednej w 2021 i 2022 r.

⁴⁹ W tym: po dwa w 2021 i 2022 r., 1 w 2023 r. i 3 w 2024 r.

⁵⁰ W tym: 2 w 2023 r. i 3 w 2024 r.

⁵¹ W tym: 15 w 2019 r., 2 w 2020 r., 1 w 2022 r., 1 w 2023 r. i 1 w 2024 r.

⁵² W tym: 280 w 2019 r., 387 w 2020 r., 296 w 2021 r., 286 w 2022 r., 326 w 2023 r. i 189 w 2024 r.

⁵³ W tym: 1 w 2019 r., 2 w 2023 r. i 4 w 2024 r.

⁵⁴ W tym: 1 w 2019 r., 3 w 2020 r., 1 w 2021 r., 4 w 2022 r., 2 w 2023 r. i 1 w 2024 r.

⁵⁵ W tym: 9 w 2019 r., 3 w 2020 r., 4 w 2021 r., 3 w 2022 r., 1 w 2023 r. i 12 w 2024 r.

⁵⁶ W tym: 267 w 2019 r., 343 w 2020 r., 317 w 2021 r., 330 w 2022 r., 287 w 2023 r. i 229 w 2024 r.

⁵⁷ Po jednej w 2019 i 2020 r.

⁵⁸ Nr XXVII/547/08 z późn. zm.

Prezydent Miasta Łodzi w drodze bezprzetargowej może zawrzeć kolejne umowy dzierżawy lub najmu na czas oznaczony do 3 lat, z dotychczasowym podmiotem, jeżeli umowa dotyczy tej samej nieruchomości, przy zachowaniu dotychczasowego przeznaczenia.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 26 lutego 2016 r. I OSK 2534/15 oraz WSA z 12 stycznia 2017 r. II SA/OI 1364/16, *„zgoda rady gminy określona w drodze uchwały może dotyczyć jedynie zawierania umów na czas oznaczony powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony oraz zawierania umów kolejnych po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Sytuacja, gdy po umowie zawartej na okres do 3 lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości, prowadzi w istocie do tego, że okres, na który wynajęto lub wydzierżawiono nieruchomość trwa dłużej niż 3 lata. Co prowadzi do wniosku, że zdanie drugie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) należy interpretować, w kontekście kompetencji organów gminy, wyłącznie w ten sposób, że kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości powinny być traktowane tak, jak umowy zawierane na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata”*. NSA w wyroku⁵⁹ z dnia 13 grudnia 2022 r. wskazał, iż *„Prawidłowa wykładnia powołanych wyżej przepisów (chodzi o art. 37 ust 4 ugn 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 ugn i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, stanowi rażące naruszenie prawa.”*

(akta kontroli str. 3632)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że przedmiotowa uchwała wraz z jej zmianami nie została uznana przez organ nadzoru jako niezgodna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. Projekt uchwały został zaopiniowany również przez Wydział Prawny Urzędu pod względem formalno-prawnym i nie budził wątpliwości oraz zastrzeżeń na płaszczyźnie prawnej. W związku z powyższym nie było potrzeby przeprowadzania analizy prawnej oraz przygotowania projektu uchwały celem dostosowania treści uchwały do obowiązujących przepisów prawa, a tym samym do uchylenia obowiązywania § 5 pkt 4 lit. a ww. uchwały. Intencją Prezydenta Miasta przy skierowaniu do Rady Miejskiej ww. uchwały było określenie i ustalenie przez Radę Miejską w Łodzi zasad, a nie pozbawienia lub uszczuplenia kompetencji tego organu wynikających wprost z przywołanego przepisu. Ponadto wiele uchwał rad miejskich z różnych miast w sprawie uchwalenia zasad gospodarowania nieruchomościami, potwierdza spójny i tożsamy kierunek interpretacyjny w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. W przypadku konieczności uzyskania zgody Rady Miasta na dzierżawę wiązałoby się to z koniecznością wprowadzenia pod obrady sesji około 1.000 uchwał rocznie. Przy założeniu, że każda uchwała jest opiniowana przynajmniej przez

⁵⁹ I OSK 690/19.

trzy Komisje Rady Miejskiej⁶⁰, wydłużyłoby to proces skierowania indywidualnej uchwały na sesję Rady Miasta. Obecne przepisy dają możliwość podjęcia przez Radę Miejską uchwały systemowej, która daje możliwość zawierania kolejnych umów dzierżaw bez konieczności uzyskania zgody Rady.

(akta kontroli str. 3775-3790)

Odrębną uchwałą Rada Miejska w Łodzi⁶¹ wyraziła zgodę na dokonywanie przez Zarząd Miasta czynności prawnych dotyczących obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi zabudowanych i niezabudowanych nieruchomości stanowiących własność gminy Łódź, Skarbu Państwa, osób fizycznych i innych osób prawnych.

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi wprowadzona została Instrukcja określająca tryb i warunki użyczenia lokali użytkowych oraz innych nieruchomości organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, a także nieruchomości wspólnotom mieszkaniowym⁶².

W latach 2019-2024 wprowadzone były zarządzenia dotyczące stawek czynszu za wydzierżawianie i wynajmowanie oraz stawek za udostępnianie pod infrastrukturę przemysłową nieruchomości gruntowe, których Miasto Łódź jest właścicielem lub posiadaczem. Przewidziano również przypadki⁶³ zobowiązania dzierżawców do poddania się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 4 lub 5 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁶⁴, co do obowiązku zwrotu nieruchomości w razie rozwiązania lub wygaśnięcia umowy oraz co do obowiązku zapłaty czynszu, z tytułu dzierżawy lub najmu. Stawki czynszu w ww. zarządzeniu były określane na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych.

Dopiero zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi⁶⁵ z 22 sierpnia 2022 r. wprowadzono zapisy dotyczące waloryzacji stawek.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że pracownicy Urzędu na bieżąco analizują wartość cen na rynku nieruchomości. Ze względu na ich wzrost w 2018 r., w 2019 r. został zlecony do sporządzenia operat szacunkowy nowych stawek czynszu z uwzględnieniem podziału miasta na nowe strefy oraz kategorie przeznaczenia. Wskaźnik inflacji w poszczególnych latach wynosił: w 2018 r. – 1,6%, w 2019 r. – 2,3%, w 2020 r. – 3,4% i w 2021 r. – 5,1%. Ze względu na niski poziom inflacji oraz stabilność cen na rynku nieruchomości w umowach dzierżawy zawieranych w okresie od 2019 r. do 22 sierpnia 2022 r. waloryzacja nie była wprowadzana, co wydaje się właściwe w świetle art. 12 ugn. Zasada racjonalnego gospodarowania nieruchomościami pozostawałaby

⁶⁰ Tj. Komisję Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej, Komisję Rozwoju i Działalności Gospodarczej, Komisję Planowania Przestrzennego i Architektury oraz w zależności od przeznaczenia nieruchomości przez inne Komisje.

⁶¹ Uchwała nr XXXIV/372/96 z 29 maja 1996 r. w sprawie wyrażenia zgody na obciążanie nieruchomości gruntowych.

⁶² Na dzień 23 grudnia 2024 r. obowiązywało zarządzenie nr 2200/2024 z 15 października 2024 r.

⁶³ Dotyczące nieruchomości: w trzonie strefy wielkomiejskiej, gdzie miesięczny czynsz wynosił ponad 3.000 zł, o nieuregulowanym stanie prawnym i na których dopuszczono posadowienie naniesień trwale bądź nietrwale związanych z gruntem.

⁶⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1568.

⁶⁵ Nr 1895/2022.

w sprzeczności z koniecznością poniesienia przez gminę kosztów przeprowadzania waloryzacji, które przekroczyłyby dochód z waloryzacji. W 2021 r. stawki w zarządzeniu zostały powiększone o wskaźnik inflacji i były stosowane do nowo zawieranych umów. W 2022 r., ze względu na znaczny wzrost poziomu inflacji, został wprowadzony do nowo zawartych umów zapis o corocznej waloryzacji.

(akta kontroli str. 3290-3368, 3632, 3775-3783)

2.7. W Urzędzie sporządzone były wytyczne dotyczące udostępniania nieruchomości, które nie zostały wprowadzone zarządzeniem lub poleceniem, tj. m.in.:

- a) wydierżawiania nieruchomości przez Oddział ds. Dzierżaw I i II,
- b) użyczania nieruchomości,
- c) oddawanie nieruchomości gminnych w trwały zarząd,
- d) obciążanie nieruchomości gminnych służebnością gruntową,
- e) obciążanie nieruchomości gminnych służebnością przesyłu,
- f) obciążanie nieruchomości gminnych służebnością gruntową o treści służebności przesyłu,
- g) oddawanie nieruchomości gminnych w użytkowanie – tryb cywilno-prawny,
- h) oddawanie nieruchomości gminnych – tryb administracyjny.

(akta kontroli str. 3369-3385)

Wyjaśnienie dotyczące braku formalnego wprowadzenia ww. procedur opisano w obszarze I pkt 1.7 niniejszego pokontrolnego.

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. Poddane analizie nieruchomości miały założone księgi wieczyste.

(akta kontroli str. 2546, 3386-3389)

2.9. W Urzędzie nie podjęto uchwał ani nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących przeprowadzenia analizy zasadności (opłacalności lub korzyści) z udostępniania nieruchomości. Udostępnianie przeprowadzane było na wnioski osób fizycznych i prawnych, z czego w siedmiu przypadkach dotyczyły one przedłużenia umów dzierżawy na kolejne trzy lata. Przed podjęciem decyzji o udostępnieniu nieruchomości przeprowadzane były analizy poprzez uzyskanie opinii merytorycznych Wydziałów i jednostek organizacyjnych Miasta oraz od jednostek zewnętrznych (gestorów).

(akta kontroli str. 2547)

2.10. – 2.13. Próbą objęto 10 postępowań dotyczących oddania w dzierżawę nieruchomości, jedno użytkowanie, dwie służebności i dwa użyczenia.

W przypadku dzierżaw na okres do trzech lat wysokość opłat była ustalana zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi. W sytuacji wydzierżawiana na okres dłuższy niż trzy lata oraz w sytuacji oddawania w użytkowanie lub służebności, sporządzane były odrębne operaty szacunkowe.

Przed oddaniem w dzierżawę, użytkowanie i służebności sporządzane były wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Wykazy były publikowane w siedzibie Urzędu i na jego stronie internetowej na okres 21 dni oraz podawane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenia w prasie.

W dwóch wykazach, dotyczących dzierżaw nieruchomości do trzech lat, nie wskazano zasad aktualizacji opłat, z czego w jednym z uwagi na to, że umowa dzierżawy została zawarta na okres 5,5 miesiąca w jednym roku, a w drugim, ponieważ w tym okresie zarządzenie Prezydenta Miasta nie określało zasad waloryzacji (co zostało opisane szerzej w pkt 2.6. niniejszego wystąpienia).

Ponadto, w jednym wykazie nie zawarto: opisu nieruchomości, wysokości opłaty z tytułu użytkowania oraz terminu wnoszenia opłat, a dodatkowo operat szacunkowy dotyczący ustalenia opłat za oddanie w użytkowanie tej nieruchomości, został sporządzony po opublikowaniu wykazu (co zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W zakresie użyczenia dwóch nieruchomości wykazy nie zostały sporządzane z uwagi na to, że umowy użyczenia zostały zawarte, jedna w latach 90-tych XX wieku, a druga w 2013 r. W obowiązującym wtedy stanie prawnym nie było wymogu sporządzania wykazów do udostępniania nieruchomości w trybie użyczenia. W okresie objętym kontrolą jedna z umów została ponownie zawarta z uwagi na potrzebę ujednolicenia wzoru umów, a druga z uwagi na połączenie jednostek kultury.

(akta kontroli str. 2548-2551, 2563-2564, 3390-3631)

2.14. Nieruchomości objęte próbą nie graniczyły z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, nie były położone na terenie górniczym lub na terenie parku narodowego. Dlatego też 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, która była wpisana do rejestru zabytków, uzyskano zgodę Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na oddanie jej w dzierżawę.

(akta kontroli str. 2552-2553)

2.15. Żadna z badanych nieruchomości w analizowanych 15 postępowaniach, nie została wykazana w planie wykorzystania zasobów nieruchomości.

(akta kontroli str. 2554)

2.16. W badanej próbie udostępnienie w formie użytkowania lub dzierżawy na okres dłuższy niż trzy lata, wystąpiło w trzech przypadkach: dwie dzierżawy i jedno użytkowanie. Jedną nieruchomość oddano w dzierżawę po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, a w stosunku do drugiej Rada Miejska w Łodzi

odstąpiła od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy⁶⁶. Oddanie w użytkowanie, miejskiej instytucji kultury, na czas nieokreślony nieruchomości przez Prezydenta Miasta Łodzi, dokonane zostało na podstawie uchwały w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie. Zgodnie z jej treścią, podmiotami uprawnionymi do oddawania nieruchomości w użytkowanie przez Prezydenta Miasta Łodzi na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony jest m.in. miejska instytucja kultury, dla której organizatorem jest Miasto Łódź.

(akta kontroli str. 2554, 3632, 3476-3555)

2.17. Ww. przetarg nieograniczony na oddanie nieruchomości w dzierżawę został poprzedzony opublikowaniem ogłoszenia o przetargu w siedzibie Urzędu i na jego stronie internetowej oraz zamieszczeniem informacji o ogłoszeniu w prasie. Wysokość żadanego wniesienia wadium była ponad trzykrotnie wyższa od ceny wywoławczej (co zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Po wyłonieniu dzierżawcy i sporządzeniu protokołu, została opublikowana informacja o wyniku przetargu. Wadium zostało zaliczone na poczet czynszu.

(akta kontroli str. 2556-2561, 3491-3514)

2.18. Na podstawie analizowanej próby stwierdzono, iż Urząd udostępniał nieruchomości w trybie bezprzetargowym zgodnie z obowiązującą w Urzędzie uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi⁶⁷. Po otrzymaniu wniosku zainteresowanej osoby/podmiotu, pracownicy Urzędu pozyskiwali niezbędne informacje od innych komórek organizacyjnych w celu określenia statusu nieruchomości, w tym ewentualnych planów w zakresie jej wykorzystania na cele inwestycyjne. Po uzyskaniu niezbędnych danych, Prezydent wydawał zarządzenie w sprawie przeznaczenia nieruchomości do udostępnienia i ogłoszenia wykazu nieruchomości przewidzianych do udostępnienia.

W jednym przypadku, pomimo wskazania w wykazie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia powierzchni jaka miała zostać oddana w dzierżawę (810 m²), wydzierżawiono powierzchnię 730 m².

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że po terminie podjęcia zarządzenia dzierżawca zawniósł o zmniejszenie powierzchni. Kontrola przeprowadzona w terenie wykazała, iż powierzchnia została odgrodzona, a użytkowany teren został pomniejszony. Po dokonaniu pomiarów potwierdzono, że przedmiotem użytkowania pozostało 730 m², w związku z czym umowa dzierżawy została zawarta na faktyczną zajętą powierzchnię.

(akta kontroli str. 2547, 2562, 3390-3631, 3775-3783)

2.19. Postanowienia zawarte w umowach zabezpieczały interes Miasta Łodzi. Zabezpieczenie interesów polegało na zawarciu w umowach stosownych klauzul, takich jak np.: braku możliwości wznoszenia nowych obiektów

⁶⁶ W uchwale wskazano jako przeznaczenie pod parking, a w uzasadnieniu do uchwał wskazano potrzebę stworzenia miejsc parkingowych do obsługi powstającego Centrum Konferencyjnego Miejskiego Ogrodu Zoologicznego.

⁶⁷ Nr XXVII/547/08.

i naniesień, przeprowadzania inwestycji, ulepszeń, poddzierżawiania, podnajmowania i przenoszenia innych praw na osoby trzecie – bez zgody wydierżawiającego. Dodatkowo wymagano od osób/podmiotów, którym udostępniano nieruchomości złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji, w formie aktu notarialnego, w trybie art. 777 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania cywilnego. Tego obowiązku nie wyegzekwowano od jednego z dzierżawców (co zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3563, 3390-3631)

2.20. Poddane analizie dwa postępowania dotyczące użyczenia dotyczyły nieodpłatnych użyczeń na działalność szkoleniową i sportową dla OSP oraz na prowadzenie działalności kulturalnej⁶⁸. Umowy zostały zwarte na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 2564, 3605-3631)

2.21. W przypadku wyrażenia zgody przez Radę Miejską w Łodzi na oddanie w dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym na okres dłuższy niż trzy lata, w uzasadnieniu do uchwały wskazane zostało przeznaczenie nieruchomości. W pozostałych przypadkach badanej próby, w uzasadnieniach do zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi również wskazywane było przeznaczenie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia.

(akta kontroli str. 2565, 3390-3631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2028/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z 9 września 2022 r.⁶⁹, nie zawarto: opisu nieruchomości, wysokości opłaty z tytułu użytkowania oraz terminu wnoszenia opłat, co było wymagane art. 35 ust. 2 pkt 3, 6 i 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowo operat szacunkowy został sporządzony dopiero po podjęciu ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 3548-3555, 3784-3790)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że w ww. przypadku zastosowano niewłaściwy wzór wykazu nieruchomości, tj. dla nieruchomości oddawanych w użytkowanie nieodpłatnie. W wykazie nie wskazano kolumny „Opis nieruchomości”, niemniej zawarto w nim istotne dane pozwalające na ustalenie nieruchomości przeznaczonej do oddania w użytkowanie oraz sposobu jej zagospodarowania. Z tych samych powodów operat został wykonany po podjęciu zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi. Pracownicy zostali pouczeni i zobowiązani do prawidłowego przygotowania dokumentów

⁶⁸ Częściowo zagadnienie użyczeń tych nieruchomości zostało opisane w pkt 2.10. niniejszego wystąpienia.

⁶⁹ Dotyczy oddania w odpłatne użytkowanie nieruchomości przy ul. Wojska Polskiego, samorządowej jednostce kultury.

stosownie do rodzaju sprawy, w tym w szczególności do sporządzania wykazów do zarządzeń zgodnie z art. 35 ugn.

(akta kontroli str. 3775-3783)

2. W postępowaniu przetargowym na wydzierżawienie nieruchomości na okres 10 lat, wadium zostało ustalone w wysokości ponad trzykrotnie wyższej niż cena wywoławcza. Zgodnie z postanowieniem § 5 pkt 3 uchwały nr XXVII/547/08 Rady Miejskiej w Łodzi z 27 lutego 2008 r. w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania lub wynajmowania oraz oddawania w użytkowanie ze zm., przetargi na oddanie w dzierżawę odbywają się przy zachowaniu odpowiednio zasad określonych ustawą o gospodarce nieruchomościami i aktami wykonawczymi do ustawy, w szczególności rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Stosownie do wymogów § 4 ust. 2 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości, wadium ustala się w wysokości nie niższej niż 5% ceny wywoławczej i wyższej niż 20% tej ceny.

(akta kontroli str. 3632, 354-3514)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że § 4 ust. 2 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości dotyczy zbycia, gdzie cena stanowi wartość nieruchomości. Ustawodawca nie doprecyzował co stanowi cenę przy dzierżawie – czynsz miesięczny, trzymiesięczny, roczny czy suma czynszu z całej umowy. W przypadku przedmiotowego przetargu czynsz dzierżawny został oszacowany w wysokości 4.607 zł, czyli zgodnie z rozporządzeniem należałoby go ustalić w wysokości pomiędzy 230,35 zł a 921,40 zł. Konsekwencją niepodpisania umowy po licytacji jest przepadek wadium. W celu wyeliminowania ryzyka niepodpisania umowy po wysoko wylicytowanej stawce, podjęto decyzję o pobraniu wadium w wysokości trzykrotności czynszu, co jest niezgodne z ww. rozporządzeniem.

(akta kontroli str. 3775-3783)

Ponadto, Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że odesłanie do stosowania określonych przepisów oznacza, iż część z nich znajduje zastosowanie wprost, część z pewnymi modyfikacjami, wynikającym z konieczności dostosowania normy prawnej do właściwej konstrukcji ustawodawczej, a część nie stosuje się w ogóle. W przypadku wydzierżawiania nieruchomości w drodze przetargu nie jest wymagana zgoda Rady, zatem również określania zasad przeprowadzania przetargów. Szczegółowe zasady przeprowadzania przetargu są każdorazowo określone przez Prezydenta w zarządzeniu, w którym określony jest tryb przeprowadzania przetargu, okres dzierżawy, warunki oraz zasady. W przypadku przeprowadzania przetargów na dzierżawę Miasto stosuje odpowiednio przepisy z ww. rozporządzenia, część wprost – dotyczące procedury przeprowadzania

samemu przetargu, a część w formie zmodyfikowanej – dotyczącej ustalania ceny wywoławczej, kwoty wadium oraz wysokości postąpienia.

(akta kontroli str. 3784-3790)

NIK wskazuje, że uchwała w zakresie ustalania zasad wydzierżawiania nieruchomości odnosi się do rozporządzenia, które w całości dotyczy zbywania nieruchomości. W żaden sposób w zarządzeniu nie zostały wykluczone ze stosowania przepisy przy wydzierżawianiu nieruchomości odnośnie do wadium, czy innych zapisów rozporządzenia.

3. Od jednego z dzierżawców nie wyegzekwowano złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji, w formie aktu notarialnego, w trybie art. 777 § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, w terminie 21 dni od dnia podpisania umowy (tj. 9 grudnia 2024 r.) oraz nie rozwiązano umowy z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, z uwagi na nieprzedłożenie ww. oświadczenia w formie aktu notarialnego do 31 stycznia 2025 r., stosownie do postanowień § 9 ust. 5-7 umowy.

(akta kontroli str. 3420-3434)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli wyjaśnił, że dzierżawca poinformował o zakończeniu działalności z dniem 30 kwietnia 2025 r. na dzierżawionym terenie ze względu na zbyt wysokie koszty jego utrzymania. W związku z tym wezwanie dzierżawcy do dostarczenia aktu notarialnego pod rygorem rozwiązania umowy było bezzasadnie i niecelowe.

(akta kontroli str. 3775-3783)

NIK wskazuje, że termin dostarczenia ww. aktu notarialnego do Urzędu przez dzierżawcę mijał 31 stycznia 2025 r., a dzierżawca w złożonym piśmie 30 stycznia 2025 r. wnosił o zmniejszenie powierzchni dzierżawy. W wyniku tego podpisany został aneks do umowy dzierżawy 14 lutego 2025 r. zmniejszający powierzchnię dzierżawionej nieruchomości. Powyższe wskazuje, że pomimo trwania umowy dzierżawy Urząd nie podjął stosownych działań związanych z wyegzekwowaniem oświadczenia o poddaniu się egzekucji w formie aktu notarialnego oraz nie rozwiązał umowy dzierżawy z miesięcznym wypowiedzeniem.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd rzetelnie prowadził, w tym aktualizował ewidencję nieruchomości zawierającą wszystkie wymagane informacje określone w art. 23 ust. 1c ugn. Proces udostępnienia nieruchomości był realizowany w większości przypadków zgodnie z obowiązującymi przepisami. Urząd sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępniania i umieszczał je na tablicach ogłoszeń i stronie internetowej Urzędu na okres 21 dni oraz publikował informacje o umieszczeniu wykazów na tablicach. Ponadto, wykazy nieruchomości były publikowane w lokalnej prasie. W jednym przypadku wykaz nie zawierał wszystkich elementów wymaganych art. 35 ust. 2 ugn.

Zawarte umowy, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości, zawierały klauzule zabezpieczające interes gminy, z wyjątkiem jednego przypadku, gdy nie wyegzekwowano złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji w formie aktu notarialnego. Wysokość 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. W jednym postępowaniu przetargowym na dzierżawę nieruchomości nieprawidłowo została ustalona wysokość wadium.

Rada Miejska w Łodzi, wbrew art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, uchwałą nr XXVII/547/08 z 27 lutego 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 zawierał kolejne umowy dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat, z dotychczasowym podmiotem, jeżeli umowa dotyczyła tej samej nieruchomości, przy zachowaniu dotychczasowego przeznaczenia bez wymaganej przepisami zgody Rady Miejskiej.

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 uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. przeprowadzenie wnikliwej analizy prawnej skutkującej przygotowaniem i przedłożeniem Radzie Miejskiej w Łodzi uchwał, w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości, zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa;2. egzekwowanie od dzierżawców realizacji warunków umów. |
|---------|--|

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 <i>prawo zgłoszenia</i> 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 14 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, maj 2025 r.

Kontroler

Dominik Gołacki
gł. specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/