



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.01.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 - Sprzedaż przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty

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 dnia 24 października 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Sprawdzenie prawidłowości bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy z udzieleniem bonifikaty, a także realizacji obowiązku żądania zwrotu jej równowartości po waloryzacji w sytuacjach przewidzianych przepisami prawa |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres. |
| 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 |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LLO/12/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r. i nr LLO/73/2023 z dnia 24 kwietnia 2023 r.2. Ewelina Dębowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/13/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r.3. Włodzimierz Zegadło, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/14/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r. |

(akta kontroli str. 1-7, 2761-2762)

¹ Dalej: Urząd lub UMiL.

² Dalej: Prezydent.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą Miasto prawidłowo dokonywało sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. Lokale sprzedano, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, na rzecz ich najemców, którzy zawarli umowy najmu lokali na czas nieoznaczony. Prawidłowo ustalono cenę sprzedawanych nieruchomości, a bonifikat udzielano w wysokościach określonych przez Radę Miejską w Łodzi. Właściwie wypełniano również obowiązki informacyjne wynikające z art. 35 ugn. Operacje gospodarcze związane ze zbyciem lokali zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. W Urzędzie prowadzono monitoring obrotu wtórnego sprzedanych lokali, którego organizacja pozwalała na ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. W sytuacjach przewidzianych przepisami prawa, Prezydent Miasta Łodzi żądał zwrotu udzielonej bonifikaty po waloryzacji, przy czym należność przypadająca do zwrotu została obliczona przy zastosowaniu niewłaściwych wskaźników, wynikających z informacji uzyskiwanych z Urzędu Statystycznego w Łodzi. Postępowania dotyczące odstąpienia od żądania zwrotu bonifikat oraz rozkładania zaległości na raty prowadzone były prawidłowo, tym niemniej stwierdzono przypadki podejmowania działań w zakresie monitorowania realizacji umów z opóźnieniem, a rozłożone na raty zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat w niejednolity sposób ujmowano w ewidencji księgowej konta 226 *Długoterminowe należności budżetowe*.

Kontrola wykazała również, że w sam proces dochodzenia zwrotu bonifikat zaangażowanych było pięć komórek organizacyjnych Urzędu (Wydziałów), a sposób podziału zadań pomiędzy nimi oraz brak odpowiedniej komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu, miał w okresie objętym kontrolą wpływ na sprawność realizacji tych zadań oraz prawidłowość ujmowania zdarzeń gospodarczych w ewidencji księgowej.

W Urzędzie, działania windykacyjne i egzekucyjne wszczynane były i prowadzone z opóźnieniem, na co wpływ miały czynności podejmowane przez poszczególne komórki organizacyjne w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą (tj. od 2009 r.), a w dziewięciu (z 16) badanych przypadkach windykacja nie została podjęta. Należności ogółem (wg kwoty głównej) z tytułu przypisanych do zwrotu zwaloryzowanych bonifikat wynosiły 23.744,4 tys. zł w 2019 r., 24.189,8 tys. zł w 2020 r., 17.685,1 tys. zł w 2021 r. i 18.232,3 tys. zł w 2022 r., w tym w poszczególnych latach zaległości z tego tytułu stanowiły od 95,6% do 100%. Windykacją objęto odpowiednio: 65,9% w 2019 r., 64% w 2020 r., 47,4% w 2021 r. i 49,4% w 2022 r. łącznej kwoty zaległości, zaś uzyskane z ww. tytułu dochody wyniosły: 147,8 tys. zł w 2019 r., 430,9 tys. zł w 2020 r., 502,7 tys. zł w 2021 r. oraz 393,3 tys. zł w 2022 r.

Ewidencja księgowa należności i zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat prowadzona była nierzetelnie, bowiem stwierdzono przypadki wykazywania w niej zaległości w niewłaściwej wysokości, a także należności nieistniejące lub przedawnione, co zniekształcało rzeczywisty stan majątkowy i stanowiło naruszenie zasady rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej, określonej w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. W badanych próbach nieprawidłowości te występowały w znacznej skali⁷ od co najmniej 13 lat. W wyniku niniejszej kontroli dokonano stosownych korekt w księgach za 2022 r., w tym dokonano odpisu należności obejmujących 94 kontrahentów na łączną kwotę

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

⁵ Dz. U z 2023 r., poz. 344 (dalej: ugn).

⁶ Dz. U z 2023 r. poz. 120 ze zm. (dalej: ustawa o rachunkowości lub uor).

⁷ W 19 z 31 analizowanych przypadków.

12.553,6 tys. zł. Wszystkie badane należności zostały objęte odpisem aktualizującym w prawidłowej wysokości, tj. z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi⁸ zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie prawidłowości bezprzetargowej sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy z udzieleniem bonifikaty

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego UMŁ z dnia 27 lutego 2019 r.¹⁰ gospodarowanie lokalami należało do zadań komórek wchodzących w skład Departamentu Gospodarowania Majątkiem¹¹ Urzędu. Do zadań Biura Gospodarki Mieszkaniowej należało opracowanie zasad i procedur wynajmowania lokali mieszkalnych, przygotowanie projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta, wydawanie skierowań do zawarcia umowy najmu lokali mieszkalnych oraz monitorowanie zarządzania zasobem mieszkaniowym. Do zadań Wydziału Dysponowania Mieniem należało prowadzenie zasobu nieruchomości oraz ewidencji analitycznej aktywów trwałych.

Wydział Zbywania i Nabywania Nieruchomości¹² był natomiast zobowiązany do prowadzenia spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych. Zgodnie ze szczegółowym wykazem zadań tego wydziału¹³, sprzedaż domów i lokali mieszkalnych na rzecz najemców należała do zadań Oddziału Sprzedaży Lokali. Prowadzenie postępowań w sprawie zwrotu bonifikat zostało powierzone Oddziałowi Ustanawiania i Obsługi Praw do Nieruchomości.

Sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym zajmowało się 12 pracowników Wydziału ZNN, z czego osiem osób bezpośrednio a czterech pracowników w trybie nadzoru. W okresie objętym kontrolą dwie osoby monitorowały wtórny obrót lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty.

Obowiązki pracowników UMŁ w zakresie sprzedaży oraz monitorowania wtórnego obrotu sprzedanymi z bonifikatą lokalami mieszkalnymi nie zostały pisemnie określone w formie zadań i obowiązków. Sporządzono zakresy czynności realizowanych na stanowiskach pracy, podpisane przez pracowników.

⁸ Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 przyjęty uchwałą nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., uchwała nr LVII/1378/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 września 2017 r. (tekst jednolity, ze zmianą uchwałą nr XII/442/19 z dnia 3 lipca 2019 r.) oraz Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2021-2025 przyjęty uchwałą nr XL/1224/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 r. i zmieniony uchwałą nr L/1558/21 z dnia 17 listopada 2021 r.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Łodzi, stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 637/VIII/19 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Łodzi (ze zmianami).

¹¹ Dalej: DGM.

¹² Dalej: Wydział ZNN.

¹³ Zarządzenie Nr 2316/VIII/19 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 11 października 2019 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Zbywania i Nabywania Nieruchomości w Departamencie Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi, zmienione Zarządzeniem nr 4034/VIII/20 z dnia 15 maja 2020 r.

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli¹⁴ wynika, że od 2013 r. w Urzędzie obowiązuje Model kompetencyjny, pozwalający m.in. na określenie wymagań w stosunku do wszystkich pracowników oraz zespolenie wszystkich narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi. W przypadku, gdy zakres stanowiska jest taki sam dla kilku stanowisk pracy, sporządza się jeden opis stanowiska.

(akta kontroli str. 8-118, 333-345, 529-535)

1.2. Zgodnie z dyspozycją art. 21 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁵, Rada Miejska w Łodzi w 2016 r. ustanowiła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020¹⁶, a w 2021 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2021-2025¹⁷. Programy te zawierały wszystkie elementy określone art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przewidziano w nich spadek zasobu mieszkaniowego miasta w wyniku sprzedaży lokali na rzecz najemców lub w formie przetargu, a także w wyniku pogorszenia się stanu technicznego i rozbiórki 20 budynków (120 mieszkań) rocznie. Komunalny zasób mieszkaniowy miał ulec zmniejszeniu z 47 782 lokali w 2015 r. do 41.599 w 2022 r., przy czym rzeczywiste tempo sprzedaży i rozbiórki różniło się od zakładanego. W dniu 1 stycznia 2020 r. miasto posiadało 42.430 komunalnych lokali mieszkalnych, w dniu 31 stycznia 2022 r. było ich 39.136, a na koniec 2022 r. 38.528.

(akta kontroli str. 332)

Według stanu na koniec roku do UML:

- w 2019 r. wpłynęły 3.262 wnioski o przydział komunalnych lokali mieszkalnych¹⁸, 2.621 wniosków zostało rozpatrzonych, a 641 pozostało do rozpatrzenia w kolejnym roku;
- w 2020 r. wpłynęło 2.425 wniosków o przydział komunalnych lokali mieszkalnych, z których 1.834 zostało rozpatrzonych, a 591 pozostało do rozpatrzenia w kolejnym roku;
- w 2021 r. wpłynęły 2.394 wnioski o przydział komunalnych lokali mieszkalnych, z których 2.017 zostały rozpatrzone, 377 pozostało do rozpatrzenia w kolejnym roku,
- w 2022 r. wpłynęło 2.085 wniosków o przydział komunalnych lokali mieszkalnych, z których 1.757 zostało rozpatrzonych, a 328 pozostały do rozpatrzenia w kolejnym roku.

(akta kontroli str. 330-331)

W latach 2019-2022 liczba osób oczekujących na mieszkanie, po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku wynosiła kolejno na koniec roku: 3.538, 3.535, 3.135, 3.022, natomiast liczba niezasiedlonych komunalnych lokali mieszkalnych: 8.177, 8.856, 8.953, 9.726.

(akta kontroli str. 331)

Zastępca Dyrektora BAWiK, działając z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi wyjaśnił, że podane liczby niezasiedlonych komunalnych lokali mieszkalnych nie są tożsame z liczbą lokali możliwych do zasiedlenia, gdyż część z nich jest trwale wyłączona z eksploatacji. W 2021 r. 2.023 lokali mieszkalnych znajdowało się w budynkach przeznaczonych do rozbiórki, 1.475 lokali było planowanych do

¹⁴ Dalej: BAWiK.

¹⁵ Dz. U. z 2023 poz. 725 ze zm. (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów).

¹⁶ Uchwała nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., uchwała nr LVIII/1378/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 września 2017 r. (tekst jednolity), zmieniona uchwałą nr XII/442/19 z dnia 3 lipca 2019 r.

¹⁷ Uchwała nr XL/1224/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 r., zmieniona uchwałą nr L/1558/21 z dnia 17 listopada 2021 r.

¹⁸ W tym jeden wniosek złożony w okresie 28-31 grudnia 2018 r.

remontu, 778 było rekomendowanych do zbycia, 3.276 lokali było rekomendowanych do potencjalnego obrotu (w tym 194 wyremontowane). W 2022 r. 2.281 lokali mieszkalnych znajdowało się w budynkach przeznaczonych do rozbiórki, 1.553 lokali było planowanych do remontu, 688 było rekomendowanych do zbycia, 3.699 lokali było rekomendowanych do potencjalnego obrotu (w tym 89 wyremontowanych).

W 2021 r. Dyrektor Zarządu Lokali Miejskich w Łodzi¹⁹ wprowadził procedury przejęcia lokali oraz ustalenia ścieżki obrotu wolnymi lokalami²⁰, umożliwiające raportowanie danych o lokalach wolnych wraz z podziałem na lokale wyłączone z eksploatacji, lokale do potencjalnego ponownego zasiedlenia oraz lokale do zasiedlania. W związku z tym, dopiero od 31 grudnia 2021 r. była prowadzona statystyka wolnych lokali wraz z powodem ich niezasiedlania.

(akta kontroli str. 333-345)

W latach 2019-2022 do ZLM wpłynęło łącznie 2.807 wniosków najemców o nabycie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym²¹. W tym samym czasie Wydział ZNN Urzędu rozpatrzył łącznie 3.086 wniosków najemców²² (zagadnienie zostało szerzej opisane w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia).

Natomiast do sprzedaży w trybie przetargowym UMŁ przeznaczył w latach 2019-2022 odpowiednio: 89, 87, 101 i 110 lokali, z czego sprzedano: 41, 79, 79 i 44 lokale.

(akta kontroli str. 330-331, 333-345)

Zdaniem p.o. Dyrektora DGM tworzenie bazy miejskich lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży byłoby niecelowe i nieefektywne, ponieważ sprzedaż lokali komunalnych prowadzono na wniosek najemcy, a nie z inicjatywy UMŁ. Zamierzeniem DGM była kontynuacja prywatyzacji nieruchomości poprzez sprzedaż lokali oraz realizacja każdego wniosku, złożonego przez najemcę lokalu usytuowanego w budynku, w którym funkcjonuje wspólnota mieszkaniowa. Liczba komunalnych lokali przeznaczonych do sprzedaży w latach 2019-2022 zależała w praktyce od liczby złożonych wniosków o sprzedaż mieszkania i tempa procedowania ZLM, Wydziału Urbanistyki i Architektury oraz Wydziału ZNN. W realizacji planu sprzedaży istotny był wymiar finansowy, tzn. realizacja zaplanowanych dochodów budżetowych miasta. W tym zakresie sporządzano okresowe raporty i sprawozdania roczne, które przedstawiały realizację planów w wymiarze dochodowym, bez prezentowania sprzedaży lokali mieszkalnych w wymiarze ilościowym.

(akta kontroli str. 115-118, 290-329)

Zastępca Dyrektora BAWiK, działając z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi wyjaśnił, że zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi miał za zadanie określać planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach, a nie zasób mieszkań do sprzedaży. Nie wyjaśnił jednak, w jaki sposób Prezydent Miasta Łodzi chciała zrealizować plan sprzedaży bez przygotowania odpowiedniej liczby lokali mieszkalnych na sprzedaż.

(akta kontroli str. 338-345)

Z informacji zawartych w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 wynika, że 4.505 budynków zawierających 37.577 mieszkań było zużyte technicznie od 50 do 100%, co stanowiło 78,6%

¹⁹ Zarząd Lokali Miejskich (dalej: ZLM) jest jednostką budżetową Miasta. Powstał na mocy Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi Nr XXIII/561/16 z dnia 20 stycznia 2016 ze zm. i objął w administrowanie cały zasób lokalowy objęty granicami administracyjnymi Miasta Łodzi (<https://zlm.lodz.pl/informacje/o-zarządzie/> - dostęp na dzień 25 kwietnia 2023 r.).

²⁰ Zarządzenie Nr 33/2021 Dyrektora Zarządu Lokali Miejskich w sprawie wprowadzenia Procedury postępowania opisującego proces przejęcia lokali oraz ustalenia ścieżki obrotu wolnym lokalem wchodzącym w skład zasobu Miasta Łodzi bądź pomieszczeniem tymczasowym.

²¹ Z tego: 964 wnioski w 2019 r., 562 w 2020 r., 695 w 2021 r. i 586 w 2022 r.

²² Z tego 1.110 wniosków w 2019 r. (18 negatywnie), 621 w 2020 r. (15 negatywnie), 837 w 2021 r. (12 negatywnie) oraz 518 w 2022 r. (17 negatywnie).

miejskiej substancji mieszkaniowej. W kolejnych latach stan ten ulegał pogorszeniu, ze względu na postępującą dekapitalizację.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w programie zawarto informacje o planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach. W 2019 i 2020 r. Rada Miejska ustaliła sprzedaż lokali mieszkalnych²³ na poziomie 1.500 rocznie. Na lata 2021-2022 przewidywano roczną sprzedaż 730 lokali mieszkalnych, w tym 600 lokali na rzecz najemców oraz 130 w formie przetargu na lokal lub cały budynek po wykwaterowaniu.

Prezydent Miasta Łodzi wydała zarządzenia o przyjęciu planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łodzi na lata 2018-2020 oraz na lata 2021-2023²⁴. W planach tych ujęto następujące dochody ze sprzedaży nieruchomości gminnych oraz ilości sprzedawanych lokali mieszkalnych (bez wskazania lokali sprzedawanych na rzecz najemców):

- w 2018 roku 123 mln zł, w tym sprzedaż 1000 lokali za kwotę 38 mln zł,
- w 2019 roku 110 mln zł, w tym sprzedaż 1000 lokali za kwotę 38 mln zł,
- w 2020 roku 100 mln zł, w tym sprzedaż 1000 lokali za kwotę 38 mln zł,
- w 2021 roku 70 mln zł, w tym sprzedaż 720 lokali za kwotę 25,7 mln zł,
- w 2022 roku 62 mln zł, w tym sprzedaż 700 lokali za kwotę 25,1 mln zł,
- w 2023 roku 52 mln zł, w tym sprzedaż 700 lokali za kwotę 25,1 mln zł.

Zaplanowana przez Prezydenta Miasta Łodzi wielkość sprzedaży lokali na rok 2019 i 2020 była niższa od ustalonej przez Radę Miejską o 500 rocznie, a na rok 2021 i 2022 była niższa o 10 i 30 lokali.

Faktycznie w latach 2019-2022 Miasto sprzedało odpowiednio: 596 lokali mieszkalnych (przy czym plan RMŁ zakładał sprzedaż 1.500 lokali, a plan UMŁ – 1.000), 717 lokali (z planowanych 1.500 i 1.000), 633 lokali (z planowanych 730 i 720) i 527 (z planowanych 730 i 700). Zagadnienie sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców opisano szerzej w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 332)

Ogółem w latach 2019-2022 Miasto sprzedało 2.473 lokale mieszkalne, z czego 2.230 na rzecz najemców, podczas gdy uchwalony przez Radę Miejską Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi zakładał sprzedaż 4.460 mieszkań komunalnych, a określony przez Prezydenta Miasta Łodzi Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łodzi na lata 2018-2020 i 2021-2023 przewidywał w latach 2019–2022 sprzedaż 3.420 lokali komunalnych.

Sprzedaż mieszkalnych lokali komunalnych w latach 2019-2022 była niższa od planowanej i stanowiła 55,4% wielkości określonej przez Radę Miasta Łodzi oraz 72,3% planowanej przez Prezydenta.

P.o. Dyrektora DGM oświadczył, że w latach 2020-2022 plany sprzedaży lokali były wykonywane z nadwyżką w wymiarze dochodowym i nie wystąpiła potrzeba ich korygowania.

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora BAWiK wynika, że wielkość sprzedaży mieszkań komunalnych w Łodzi zależała od woli nabywców, a nie od zaplanowanych wielkości. Urząd rozpoczął procedurę sprzedaży lokalu na wniosek najemcy, dążąc do pozytywnego rozpatrzenia każdego wniosku i do wychodzenia ze wspólnot mieszkaniowych poprzez pozbywanie się swoich udziałów. Planowane wielkości sprzedaży lokali mieszkalnych miały charakter prognozy i odzwierciedlały tendencje rynkowe z lat ubiegłych. Na podstawie Uchwały nr XXX/776/16 Rady Miejskiej w Łodzi z 25 maja 2016 r.

²³ Bez określenia trybu sprzedaży.

²⁴ Zarządzenie nr 7935/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łodzi na lata 2018-2020, Zarządzenie nr 8261/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 7 września 2021 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Miasta Łodzi na lata 2021-2023.

w sprawie określenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych i garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi nastąpiła zmiana zasad sprzedaży lokali mieszkalnych poprzez wprowadzenie nowych zasad udzielania bonifikat. Miały one niewątpliwy wpływ na mniejsze zainteresowanie wykupami, co skutkowało spadkiem wielkości sprzedaży lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 290-332, 338-345)

Według danych ewidencyjnych UMŁ w latach 2019-2022 zasób komunalnych lokali mieszkalnych uległ zmniejszeniu o 3.902. Poza sprzedanymi w tym czasie 2.473 lokalami mieszkalnymi, ubyło jeszcze 1.429 lokali.

W latach 2019-2022 rozebrano 68 budynków, w których usytuowane były 392 lokale mieszkalne. Ponadto nastąpiło zmniejszenie o 445 liczby lokali w budynkach podlegających przebudowie lub zmianie funkcji w ramach kompleksowych remontów budynków realizowanych w obszarach objętych projektami 1-8 Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi. Projektami objęto nieruchomości, w których znajdowały się 1.393 lokale mieszkalne. Po zakończeniu projektów, do końca 2023 r., ma zostać oddanych do użytku 948 wyremontowanych lokali mieszkalnych. W budynkach, w których remont został zakończony w latach 2019-2022, znajduje się obecnie 451 lokali mieszkalnych, zamiast 729 przed remontem, co oznacza ubytek 278 lokali mieszkalnych.

Od 2021 r. nastąpiła też zmiana metody liczenia lokali przez ZLM. Dane o zasobie mieszkaniowym gminy do końca 2020 r. były gromadzone na podstawie ręcznie przygotowanych zestawień, które mogły być obciążone błędem. W 2020 r. zakończony został proces weryfikacji wprowadzonych danych o zasobie do Zintegrowanego Systemu Informatycznego DOM 5, co umożliwiło od 2021 r. przygotowywanie dokładniejszych danych o zasobie.

(akta kontroli str. 338-345)

1.3. W badanym okresie w strukturze Urzędu działało Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli, umiejscowione w Departamencie Strategii i Rozwoju UMŁ.

Jak wyjaśnił działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi Zastępca Dyrektora BAWiK, taki sposób umiejscowienia Biura nie naruszał określonych w art. 280 i art. 282 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ zasad podległości kierownika komórki audytu oraz zapewnienia organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego, gdyż zgodnie z § 5 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Łodzi „*W przypadku gdy bezpośrednia podległość pracownika kierownikowi jednostki wynika z przepisów prawa, w zakresie realizacji zadań określonych w tych przepisach, pracownik podlega bezpośrednio prezydentowi, a w pozostałym zakresie podlega bezpośredniemu przełożonemu*”. Dodał również, że wszystkie dokumenty związane z planowaniem audytu, prezentacją wyników audytów zapewniających oraz czynności doradczych, sprawozdawczością z realizacji planu są przekazywane bezpośrednio Prezydentowi Miasta Łodzi przez zarządzającego audytem wewnętrznym, czyli dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli.

(akta kontroli str. 2880-2883)

Ze sprawozdań z wykonania planu audytu za lata 2020-2022 wynika, że spośród 20 realizowanych planowych zadań audytowych, dwa, przeprowadzone w 2020 r., dotyczyły sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. W kolejnych latach nie zrealizowano audytów w tym zakresie, a Prezydent Miasta Łodzi nie zlecała pozaplanowych zadań audytowych. Zrealizowane audyty dotyczyły: dochodów ze sprzedaży majątku²⁶ oraz wieloletnich programów gospodarowania mieniem, w tym

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm. (dalej: ufp).

²⁶ Zadanie audytowe z 2019 r., kontynuowane w 2020 r. Zidentyfikowane przez audytora ryzyka dotyczyły m.in.: nieokreślenia celów procesu i stanu ich realizacji oraz struktury organizacyjnej realizacji procesu; nieokreślenia

realizacji Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Łodzi na lata 2018-2020²⁷, a w ich wyniku stwierdzono m.in. ryzyka i nieprawidłowości w zakresie organizacji badanych zadań, w tym podziału zadań, uprawnień i odpowiedzialności, monitorowania, raportowania i sprawozdawczości, a także brak właściwej komunikacji pomiędzy wykonawcami tych zadań.

Podpisane przez Dyrektora BAWiK i zaakceptowane przez Prezydenta Miasta Łodzi zalecenia poaudytowe wydane zostały wyłącznie w przypadku drugiego z audytów²⁸ i dotyczyły m.in.:

- określenia celów realizacji kolejnego Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2021-2023 oraz zadań i podmiotów odpowiedzialnych za realizację, zasad monitorowania stanu realizacji, raportowania i sprawozdawczości,
- prowadzenia monitoringu realizacji planu, sprawozdawczości i raportowania poszczególnych etapów realizacji,
- rozważenia formalnego przypisania zadań pracownikom w dokumentach organizacyjnych.

Zalecenia te zostały rekomendowane do wykonania tylko przez Dyrektora Wydziału Dysponowania Mieniem²⁹ UMŁ, pomimo że w przygotowaniu i realizacji planu uczestniczyło wiele jednostek i komórek organizacyjnych.

Audyt UMŁ ustalił, że Dyrektor WDM nie posiadał formalnych i realnych kompetencji decyzyjnych wobec innych komórek organizacyjnych. Przy kierowaniu zaleceń audytu pominięto Dyrektora Departamentu Gospodarowania Majątkiem oraz innych kierowników jednostek i komórek organizacyjnych podległych Prezydentowi Miasta Łodzi, która zgodnie z art. 25 ust. 1 ugn gospodaruje zasobem nieruchomości Miasta Łodzi.

W dokumentacji BAWiK brak było korespondencji określającej stan realizacji rekomendacji audytu. Biuro nie prowadziło w tym zakresie działań sprawdzających. W aktach występuje tylko opis działań planowanych do wykonania przez Wydział Dysponowania Majątkiem w grudniu 2020 r., tj. przed wydaniem zaleceń.

(akta kontroli str. 119-252, 526-528)

1.4. W maju 2016 r. Rada Miejska w Łodzi określiła, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, zasady sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz dotychczasowych najemców oraz udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu³⁰. Zgodnie z przyjętymi zasadami, sprzedaży na rzecz najemców podlegały, stanowiące własność Miasta: samodzielne lokale mieszkalne znajdujące się w domach wielolokalowych, nieruchomości zabudowane domami jednorodzinnymi oraz garaże. Lokale mieszkalne znajdujące się w budynku użytkowanym przez organy administracji samorządowej, rządowej lub miejskie jednostki organizacyjne mogły być sprzedawane ich najemcom, o ile

podziału zadań, uprawnień i odpowiedzialności; braku właściwej komunikacji pomiędzy wykonawcami zadań; braku planowania wieloletniego; nieterminowości w zakresie: realizacji zadań, raportowania i sprawozdawczości.

²⁷ Ustalenia audytora dotyczyły m.in. nieokreślenia celów realizacji planu, braku wskazania zadań i działań do wykonania i jednostek i komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za ich realizację; nieokreślenia zasad monitorowania planu przez Wydział Dysponowania Mieniem, a także zasad raportowania i sprawozdawczości; braku decyzyjności Dyrektora Wydziału Dysponowania Mieniem, któremu Prezydent Miasta Łodzi powierzyła wykonanie planu; braku formalnych uregulowań organizacyjnych zadań w zakresie opracowania i realizacji planu.

²⁸ Zadanie audytowe w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku zakończone zostało sporządzeniem arkusza ustaleń. Nie zdołano uzgodnić z jednostką audytowaną zaleceń pokontrolnych. W DGM trwały prace nad opracowywaniem systemowego rozwiązania dotyczącego gospodarowania mieniem Miasta, obejmującego również proces sprzedaży.

²⁹ Dalej: WDM.

³⁰ Uchwała Nr XXX/776/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych i garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi wraz z uchwałami zmieniającymi: Nr XLII/1103/17 z dnia 22 lutego 2017 r.; Nr LIV/1315/17 z dnia 5 lipca 2017 r. oraz Nr LXII/1615/17 z dnia 13 grudnia 2017 r.

Źródło: https://bip.um.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/aktyprawne/?tx_edgeregals.legalacts%5BlegalAct%5D=38891&tx_edgeregals.legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgeregals.legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct

znajdowały się w części nieruchomości zbędnej na cele publiczne. Lokale mieszkalne znajdujące się na nieruchomości obejmującej do siedmiu lokali, z której dotychczas nie rozpoczęto sprzedaży lokali, mogły być przedmiotem sprzedaży, jeżeli wszystkie lokale na tej nieruchomości były samodzielne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³¹ oraz jeżeli ich sprzedaż nastąpi równocześnie na rzecz wszystkich najemców. Przy czym Rada Miejska w Łodzi zastrzegła, że lokale mieszkalne usytuowane w budynkach stanowiących w 100% własność Miasta, nowo wybudowanych, zrewitalizowanych lub po remoncie kapitalnym, mogą być przedmiotem sprzedaży po upływie 10 lat od daty uzyskania pozwolenia na ich użytkowanie lub daty zakończenia remontu. Ponadto sprzedaży nie podlegają lokale mieszkalne:

- w budynkach położonych na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym;
- w budynkach wyłączonych z użytkowania;
- w budynkach przeznaczonych do rozbiórki;
- wynajęte na czas określony jako lokale socjalne i służbowe;
- oddane w najem, jako lokale zamienne na czas remontu, przebudowy lub modernizacji lokalu poprzednio zajmowanego;
- w budynkach szkolnych i innych budynkach stanowiących siedziby placówek oświatowych.

Co do zasady, pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego przysługuje najemcy, z którym umowa najmu została zawarta na czas nieoznaczony, z zastrzeżeniem, że sprzedaż lokali mieszkalnych następuje na wniosek najemcy, który nie zalega, na rzecz Miasta, z opłatami związanymi z nabywanym lokalem mieszkalnym. Rada Miejska w Łodzi zastrzegła również pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego dla najemcy, który utracił tytuł własności zajmowanego lokalu, w związku z uznaniem, w formie ugody cywilnej lub na podstawie wyroku sądu, dotychczasowej umowy ustanowienia i przeniesienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, za bezwzględnie nieważną, wtedy wniosek o ponowną sprzedaż zajmowanego lokalu mieszkalnego może być złożony w ramach ugody cywilnej. Cenę lokalu mieszkalnego ustala się na podstawie wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, w wysokości nie niższej niż jego wartość.

Przy sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych, Rada Miejska w Łodzi ustaliła możliwość udzielenia nw. bonifikat od ceny lokalu mieszkalnego ustalonego zgodnie z ww. regułą:

- 80% – w przypadku lokali znajdujących się w budynkach wybudowanych przed dniem 1 stycznia 1946 r.;
- 70% – w przypadku lokali znajdujących się w budynkach wybudowanych pomiędzy dniem 1 stycznia 1946 r. a dniem 31 grudnia 1989 r.;
- 50% – w przypadku lokali znajdujących się w budynkach wybudowanych po dniu 31 grudnia 1989 r. oraz w budynkach wyremontowanych lub zmodernizowanych ze środków finansowych Miasta, bez względu na datę wybudowania budynku.

W przypadku jednorazowej wpłaty ceny nabycia, wysokość ww. bonifikat podwyższa się o 10%.

Sprzedaż lokali mieszkalnych następuje z udziałem w prawie własności gruntu. Jeżeli lokale wyodrębniane z nieruchomości zbywane były wraz z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu, kontynuacja sprzedaży następuje na zasadach ustalonych uprzednio dla lokali zbywanych z tej nieruchomości.

(akta kontroli str. 583-592)

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048 (dalej: ustawa o własności lokali).

W latach 2019-2022 liczba komunalnych lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta sukcesywnie się zmniejszała i według stanu na koniec poszczególnych lat wynosiła odpowiednio: 42.430, 41.845, 39.136 i 38.528.

W ww. okresie do komórki merytorycznej Urzędu, tj. Wydziału ZNN, za pośrednictwem Zarządu Lokali Miejskich, wpłynęło łącznie 3.086 wniosków o wykup komunalnych lokali mieszkalnych, z czego w poszczególnych latach 2019-2022 odpowiednio: 1.110, 621, 837 i 518. Wszystkie wnioski dotyczyły wykupu w trybie bezprzetargowym. W ww. okresie rozpatrzono wszystkie ww. wnioski, z czego 3.024 pozytywnie i 62 negatywnie. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału ZNN wynikało, że powodami negatywnego rozpatrzenia wniosków były okoliczności uzasadniające brak spełnienia warunków do sprzedaży, w tym m.in.: zaleganie przez najemcę w opłatach czynszowych; ustalenie w toku postępowania roszczenia o zwrot nieruchomości; ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, że część działki przeznaczona została na cel publiczny; toczące się postępowanie zmierzające do uregulowania stanu prawnego nieruchomości; objęcie nieruchomości programem rewitalizacji; odmowa rozpoczęcia prywatyzacji nieruchomości z uwagi na jej charakter, sposób zagospodarowania i otoczenie; prowadzone postępowanie w sprawie zmiany udziałów w częściach wspólnych nieruchomości.

(akta kontroli str. 330-332, 578-582, 1302-1304)

W ciągu kolejnych lat okresu objętego kontrolą (2020-2022) Miasto sprzedało łącznie 1.877 lokali, z czego: 717 w 2020 r., 633 w 2021 r. i 527 w 2022 r. W trybie bezprzetargowym sprzedano na rzecz najemców łącznie 1.675 lokali (tj. 89,2%), z czego: 638 w 2020 r., 554 w 2021 r. i 483 w 2022 r. Wartość tych lokali według operatów szacunkowych wynosiła odpowiednio: 82.050,7 tys. zł; 68.670,5 tys. zł i 72.827,2 tys. zł, zaś kwota udzielonych bonifikat odpowiednio: 68.542,7 tys. zł; 57.534,2 tys. zł i 60.824,7 tys. zł. Łącznie wartość sprzedanych w trybie bezprzetargowym lokali wyniosła 223.548,4 tys. zł, a kwota udzielonych bonifikat – 186.901,6 tys. zł. Ze sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym uzyskano przychód (cenę wynikającą z aktów notarialnych) w łącznej wysokości 36.646,8 tys. zł, w tym w poszczególnych latach 2020-2022 odpowiednio: 13.508 tys. zł; 11.136,3 tys. zł i 12.002,5 tys. zł. Natomiast wpływy ze sprzedaży wyniosły łącznie 43.280,8 tys. zł³², z czego: 15.635 tys. zł w 2020 r., 13.457,5 tys. zł w 2021 r. i 14.188,3 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 330-332, 536-565, 578-582)

Prawidłowość przeprowadzenia transakcji sprzedaży lokali komunalnych na rzecz ich najemców sprawdzono na próbie 30 losowo wybranych postępowań zakończonych w latach 2020-2022 (po 10 z każdego roku objętego kontrolą). W skontrolowanych przypadkach łączna wartość lokali według operatów szacunkowych wynosiła 6.968,9 tys. zł, kwota udzielonych bonifikat i obniżek 4.761 tys. zł (2,5% łącznej wartości udzielonych w latach 2020-2022 bonifikat), a uzyskana cena 2.207,9 tys. zł. Badanie wykazało, że:

- we wszystkich 30 skontrolowanych przypadkach, procedura bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, wszczynana była na podstawie wniosków najemców składanych do UMŁ za pośrednictwem ZLM³³, tj. osób posiadających pierwszeństwo w ich nabyciu, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn;

³² Kwota wskazana na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych, gdzie zadanie obejmuje: wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych oraz gruntów z nimi związanych, sprzedaży domów jednorodzinnych wraz z gruntami, sprzedaż ratalną lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych.

³³ W przypadku pięciu spośród 30 zbadanych transakcji, wnioski najemców o wykup lokalu mieszkalnego wpłynęły bezpośrednio do UMŁ.

- sprzedażą w tym trybie obejmowano wyodrębnione i samodzielne lokale o uregulowanym stanie prawnym, dla których wydane było zaświadczenie o samodzielności lokali wymagane art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali;
- wszystkie objęte badaniem lokale mieszkalne sprzedano na rzecz osób uprawnionych, tj. najemców posiadających umowy na czas nieoznaczony, choć wystąpiły przypadki, że zawarte zostały one kilka bądź kilkadziesiąt dni przed złożeniem wniosku o wykup lokalu mieszkalnego.
W przypadku ośmiu spośród 30 zbadanych transakcji sprzedaży, najemcy złożyli wnioski o wykup lokalu mieszkalnego po upływie od jednego do 61 dni od dnia zawarcia umowy najmu³⁴;
- wycenę lokali każdorazowo zlecano uprawnionemu rzeczoznawcy majątkowemu wyłonionemu w trybie przetargu nieograniczonego³⁵;
- nie odnotowano przypadków zlecenia wyceny nieruchomości przed uzyskaniem zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego;
- cenę sprzedaży lokalu (przed bonifikatą) ustalano na poziomie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w aktualnym operacie szacunkowym, sporządzonym w terminie do 12 miesięcy przed datą sprzedaży, tj. zgodnie z art. 67 ust. 3 i art. 156 ust. 3 ugn;
- koszty wyceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży pokrywało Miasto, z wyjątkiem jednego przypadku³⁶, w którym kosztami wyceny lokalu w wysokości 135,30 zł został obciążony nabywca. Dyrektor Wydziału ZNN wyjaśnił, że w wyniku zakwestionowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową³⁷ legalności obciążania nabywców lokali kosztami ich wycen, od marca 2020 r. Miasto zaprzestało takich działań, samodzielnie ponosząc ww. koszty;
- Miasto prawidłowo realizowało obowiązek sporządzania i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, tj. wykazy takie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu, objęto nimi wszystkie skontrolowane transakcje sprzedaży, upubliczniono je na okres nie krótszy niż wymagany przez ugn (21 dni) oraz ujęto w nich wszystkie informacje wymagane art. 35 ust. 2 ugn;
- o ustalonej cenie lokalu i możliwych formach spłaty ceny każdorazowo powiadamiano wnioskodawców, tj. osoby posiadające pierwszeństwo w nabyciu lokalu;
- we wszystkich przypadkach sporządzono protokoły dotyczące uzgodnienia warunków sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz jego najemcy, wymagane art. 28 ust. 2 i 3 ugn;
- wysokość udzielonej bonifikaty była prawidłowo wyliczona i wynikała z przemnożenia wycenionej wartości lokalu przez określoną w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi właściwą procentową stawkę bonifikaty. W 16 spośród 30 analizowanych przypadków udzielono bonifikaty w wysokości 70%, a w 14 pozostałych przypadkach – 50%. Ponadto w przypadku 20 transakcji podwyższono wysokość bonifikaty o 10% za jednorazową wpłatę ceny nabycia³⁸;

³⁴ Dotyczyło sprzedaży na rzecz najemców lokali przy: ul. Liściastej 20 m. 7; ul. Tramwajowej 21 m. 65; ul. Naruszewicza 15 m. 150; ul. Spornej 82/84 m. 4; ul. Liściastej 54 m. 21; ul. Mokrej 21 m. 6; ul. Rzgowskiej 307 m. 9 i ul. Jaracza 33/35 m. 40.

³⁵ W latach 2020-2022 obowiązywały trzy umowy z Kancelarią Rzeczoznawstwa Majątkowego i Obsługi Budownictwa M-4 Agnieszka Mazur z Częstochowy na sporządzanie wycen nieruchomości stanowiących własność Miasta, tj. umowa nr DGM-PN-VI.272.8.2016 z 8 stycznia 2016 r. wraz z aneksem 1/2018 z 19 grudnia 2018 r.; umowa nr 28/2019 z 26 listopada 2019 r. oraz umowa nr 3/2022 z 24 stycznia 2022 r.

³⁶ Dotyczyło sprzedaży lokalu przy ul. Żeromskiego 75 m. 11.

³⁷ Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w 2019 r.

³⁸ W 14 przypadkach udzielono bonifikaty w wysokości 60%, zaś w sześciu przypadkach – w wysokości 80%.

- we wszystkich skontrolowanych przypadkach, przed zawarciem aktu notarialnego - zgodnie z wymogami art. 70 ust. 1 i 2 ugn - nabywcy zapłacili jednorazowo cenę nabycia (20 przypadków) lub pierwszą ratę (10 przypadków);
- w 10³⁹ spośród 30 zbadanych transakcji sprzedaży, cenę zbywanych z bonifikatą lokali rozłożono na 5 rat. Pierwsza rata każdorazowo była płatna przed zawarciem aktu notarialnego, a następnie wraz z oprocentowaniem podlegały zapłacie w ustalonych przez strony terminach rocznych, przypadających odpowiednio na dzień zawarcia umowy sprzedaży. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 70 ust. 3, rozłożona na raty niespłacona część ceny podlegała oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej obowiązującej w okresie spłaty stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Wierzytelności Miasta w stosunku do nabywców były zabezpieczane poprzez ustanowienie hipoteki w wysokości wynoszącej 150% udzielonej bonifikaty;
- dwóch nabywców, w związku z nieterminową spłatą rat⁴⁰, zostało w okresie objętym kontrolą obciążonych odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 89,83 zł. Odsetki zostały naliczone i zaksięgowane w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 536-577, 593-1103, 1214-1247, 1297-1301, 1586)

W badanych przypadkach procedura sprzedaży lokali mieszkalnych⁴¹ trwała od 226 do 812 dni, przy czym samo procedowanie sprawy przez Wydział ZNN Urzędu⁴² – od 148 do 629 dni⁴³.

Na stronie BIP Miasta termin realizacji przez Wydział ZNN wniosków o wykup lokali mieszkalnych określono od 6 do 12 miesięcy. P.o. Dyrektora Wydziału ZNN wyjaśnił, że Miasto działało jako strona stosunków cywilnoprawnych w oparciu o obowiązującą w tych relacjach zasadę swobody kształtowania umów, a sprawy sprzedaży procedowane były bez zbędnej zwłoki. Na terminy sprzedaży miały jednak wpływ okoliczności zewnętrzne, m.in. procedura zamówień publicznych związana z wyłonieniem rzeczoznawców majątkowych wykonujących na zlecenie Miasta operaty szacunkowe, procedura wyboru gazety do publikacji wykazów, trudności w nawiązaniu kontaktu przez rzeczoznawcę majątkowego z najemcą, trudności w skutecznym doręczeniu najemcy zawiadomienie o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży, a także zmiana zdania przez najemcę co do zamiaru nabycia lokalu. Natomiast szczególnym przypadkiem było przedłużanie terminów sprzedaży związane z wejściem w życie z dniem ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴⁴. Na mocy tej ustawy z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe zostało przekształcone w prawo własności tych gruntów. Zgodnie z ustawą, podstawą ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków jest zaświadczenie potwierdzające przekształcenie. Najemcy, którzy nie mogli nabyć lokali z uwagi na brak wydanych zaświadczeń, byli o tym pisemnie informowani, a Oddział Sprzedaży Lokali monitorował wydawanie zaświadczeń i już

³⁹ Dotyczyło sprzedaży lokali przy: ul. Marynarskiej 54 m. 35; ul. Łągiwnickiej 39/43 m. 52; ul. Naruszewicza 15 m. 150; ul. Wawelskiej 18/22a m. 19; ul. Spornej 82/84 m. 4; ul. Inflanckiej 31 m. 100; ul. Ciołkowskiego 3 m. 72; ul. Limanowskiego 218 m. 3; ul. Gołębiej 8 m. 39 i ul. Jaracza 33/35 m. 40.

⁴⁰ Dotyczyło spłaty w 2021 r. drugiej i w 2022 r. trzeciej raty z tytułu nabycia lokalu mieszkalnego przy ul. Marynarskiej 54 m. 35 oraz spłaty w 2022 r. trzeciej raty z tytułu nabycia lokalu mieszkalnego przy ul. Naruszewicza 15 m. 150.

⁴¹ Od złożenia przez najemcę do Zarządu Lokali Miejskich wniosku o wykup lokalu do podpisania aktu notarialnego.

⁴² Od momentu przekazania wniosku najemcy przez Zarząd Lokali Miejskich do komórki merytorycznej UMŁ do podpisania aktu notarialnego.

⁴³ Cała procedura sprzedaży trwała średnio 458 dni, zaś samo procedowanie sprawy przez Wydział ZNN - średnio 310 dni.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 1495 ze zm.

po złożeniu do księgi wieczystej danej nieruchomości pierwszego wniosku o ujawnienie zaświadczenia, na jego podstawie uruchamiana była procedura sprzedaży.

(akta kontroli str. 115-118, 566-577)

1.5. Kontrola prawidłowości ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych związanych ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, przeprowadzona na próbie 30 spraw wytypowanych do badania w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia, wykazała, że:

- zasobami lokalowymi stanowiącymi własność Miasta gospodarował ZLM⁴⁵;
- wszystkie zbadane komunalne lokale mieszkalne stanowiące własność Miasta ujęto w ewidencji księgowej środków trwałych (bilansowej) ZLM oraz w ewidencji pozabilansowej Miasta;
- we wszystkich przypadkach wpłata z tytułu ceny sprzedaży lokalu (łącznie 1.839,7 tys. zł) została zaewidencjonowana w dacie wpływu środków finansowych na rachunek bankowy Urzędu, na analitycznym koncie rozliczeniowym danego kontrahenta oraz na odpowiednich kontach syntetycznych⁴⁶ w dziale 700 *Gospodarka Mieszkaniowa*, rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, § 0770 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*, tj. zgodnie z zasadami określonymi w załącznikach nr 1-3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.⁴⁷ i załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.⁴⁸;
- każdorazowo przypis należności z tytułu ceny sprzedaży lokalu ewidencjonowano w dacie aktu notarialnego na analitycznym koncie rozliczeniowym danego kontrahenta, prowadzonym dla konta syntetycznego *należności z tytułu dochodów budżetowych*;
- według stanu na dzień kontroli we wszystkich zbadanych przypadkach z ewidencji wyksięgowano wartości sprzedanych lokali. W księgach rachunkowych ZLM wykazywano zmniejszenia wartości posiadanych środków trwałych w związku ze sprzedażą komunalnych lokali mieszkalnych, na podstawie dokumentu rozchodu środka trwałego LT lub LC wystawionego w oparciu o akt notarialny sprzedaży nieruchomości, jednak w sześciu przypadkach zdjęcie z ewidencji środków trwałych wartości sprzedanych lokali nie nastąpiło w okresie sprawozdawczym, w którym ww. zdarzenia miały miejsce⁴⁹. Wartość sześciu lokali sprzedanych, w tym w 2020 r. (3) i 2021 r. (3) została zdjęta z prowadzonej przez ZLM ewidencji środków trwałych na koniec 2022 r.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od Głównej Księgowej ZLM wynikało, że podstawę do zdjęcia z ewidencji środków trwałych wartości sprzedanych lokali i udziałów we współwłasności gruntu stanowiły akty notarialne, a zmiany w ewidencji w związku ze sprzedażą ww. lokali zostały wprowadzone

⁴⁵ Komunalny zasób lokalowy był przekazany przez Miasto w zarząd na rzecz Zarządu Lokali Miejskich.

⁴⁶ 130 Rachunek bieżący Wn/221 Należności z tytułu dochodów budżetowych.

⁴⁷ Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

⁴⁸ Rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342), dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

⁴⁹ Dotyczyło sprzedaży w 2020 r. trzech lokali przy: ul. Żeromskiego 75 m. 11, ul. Ogniskowej 5 m. 2 i ul. Próchnika 15 m. 30 oraz sprzedaży w 2021 r. trzech lokali przy: ul. Liściastej 56 m. 98, ul. Spornej 82/84 m. 4 i ul. Liściastej 56 m. 140.

niezwłocznie po przekazaniu przez Urząd aktów notarialnych potwierdzających sprzedaż wymienionych lokali⁵⁰;

- w badanej próbie przekazywanie przez Urząd informacji i aktów notarialnych potwierdzających sprzedaż lokali mieszkalnych następowało w terminie od dziesięciu do 1.103 dni od podpisania aktu notarialnego, przy czym od 2022 r. maksymalny czas na przekazanie aktu notarialnego wyniósł 49 dni. W 14 przypadkach zdjęcie z ewidencji środków trwałych nastąpiło na podstawie aktu notarialnego przekazanego ZLM bezpośrednio przez nabywcę nieruchomości. P.o. Dyrektora Wydziału ZNN wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą akty notarialne nie były sukcesywnie przekazywane do ZLM, a każdorazowo przy spisywaniu protokołu na okoliczność sprzedaży lokalu oraz przy podpisywaniu aktu notarialnego, nabywca informowany był o obowiązku powiadomienia ZLM o nabyciu lokalu i konieczności przekazania kopii aktu notarialnego. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału wynika, że taki sposób informowania był dotychczas wystarczający i skutkował faktyczną wiedzą o zbyciu lokali przez ZLM. Jednak po analizie procedury i rozmowach z ZLM, od 2023 r. akty notarialne sprzedaży lokali za każdy miesiąc są przekazywane na wskazany przez ZLM adres e-mailowy.

(akta kontroli str. 1104-1213, 1248-1296, 1313-1346)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Proces dochodzenia przez Urząd zwrotu bonifikat nie był efektywny, ze względu na kwestie organizacyjne.

W latach 2020-2022 zadania UMŁ w zakresie inicjowania dochodzenia zwrotu bonifikat udzielanych przy sprzedaży mieszkań komunalnych wykonywały tylko dwie osoby, a od 9 maja 2022 r. jedna osoba. W sam proces dochodzenia zwrotu bonifikat zaangażowanych było jednak pięć komórek organizacyjnych Urzędu (Wydziałów), a sposób podziału zadań pomiędzy nimi miał w okresie objętym kontrolą wpływ na sprawność ich realizacji, na co już w 2020 r. zwracał uwagę audytor wewnętrzny. Ponadto, jak wynika z ustaleń opisanych w dalszych częściach wystąpienia, brak odpowiedniej komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi skutkowało nieprawidłowym ujmowaniem i prezentowaniem zdarzeń gospodarczych w ewidencji księgowej Urzędu.

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału ZNN, z uwagi na występujące braki kadrowe, realizacja zadań w zakresie inicjowania dochodzenia zwrotu bonifikat udzielanych przy sprzedaży mieszkań komunalnych odbywała się przy udziale stażystów, którzy wspomagając pracowników Oddziału Rozliczeń Udziałów we Wspólnotach mieszkaniowych m.in. wyszukiwali w raporcie BONLOK przypadki, w których konieczne jest dochodzenie przez Miasto zwaloryzowanych bonifikat.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów Publicznych, ewidencja finansowo-księgowa prowadzona jest na podstawie dokumentów wprowadzonych przez wydział merytoryczny, a Z-ca Dyrektora BAWiK (z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi) wyjaśnił, że Wydział Księgowości oraz Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji wystąpiły do wydziału merytorycznego, tj. Wydziału Zbywania i Nabywania Nieruchomości o wprowadzenie do systemów GM i ZFM stosownych korekt oraz o przekazanie odpowiednich dyspozycji księgowych. Z kolei z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału ZNN wynika m.in. że część dokumentów wprowadzanych było przez Wydział Finansowy, a monitorowanie wpłat kontrahentów nie należy do zadań Wydziału Zbywania i Nabywania Nieruchomości, który nie otrzymywał

⁵⁰ Z informacji uzyskanych od Zarządu Lokali Miejskich wynikało, że akty notarialne potwierdzające sprzedaż wskazanych lokali zostały przekazane przez Urząd e-mailem w dniu 10 lutego 2023 r.

z komórek finansowych Urzędu informacji np. o zaległościach w realizacji umów ratalnych. P.o. Dyrektora ZNN zapowiedział jednocześnie, że niezwłocznie po wyjaśnieniu przypadków niezgodności zostaną przygotowane odpowiednie dyspozycje księgowe.

Zastępca Dyrektora BAWiK (z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi) wyjaśnił m.in., że zadania komórek organizacyjnych zaangażowanych w proces windykacji bonifikat, zostały określone w obowiązujących w Urzędzie *Zasadach postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Urzędzie Miasta Łodzi*⁵¹, regulującym przebieg procesów windykacyjnych, zarówno w obszarze windykacji przedsądowej jak i posądowej oraz współpracę i komunikację w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi UMŁ, które co do zasady było realizowane, jednakże w zakresie zwrotu bonifikat, ze względu na skomplikowany charakter prawny dochodzonych należności, wzmożenie działań windykacyjnych nastąpiło od 2022 r. Każdy z przypadków wymagał indywidualnej kwalifikacji pod kątem zaistnienia w toku postępowania przesłanek odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty (np. zachowanie 5-letniego okresu karencji, po którym pierwotny nabywca mógłby dokonać zbycia lokalu, przeznaczenie na cele mieszkaniowe, itd.). Sprawy te wymagały zgromadzenia niezbędnej dokumentacji, a niejednokrotnie zebrania dodatkowych wyjaśnień ze strony właścicieli lokali. Co więcej, w znacznej ilości przypadków okazywało się, że w toku postępowania sądowego powództwo Miasta było oddalane w związku z art. 5 Kodeksu cywilnego (zasady współzycia społecznego), co wskazuje, że możliwości odzyskania zwrotu bonifikat okazywały się iluzoryczne

Zastępca Dyrektora BAWiK podał również, że w systemie informatycznym, który był dedykowany do obsługi finansowo-księgowej w tym zakresie, nie było funkcjonalności umożliwiającej raportowanie należności po terminie przedawnienia. Od 1 stycznia 2021 r. został wdrożony zintegrowany system informatyczny, który umożliwia zarówno komórkom merytorycznym, jak i służbom finansowo-księgowym bieżące przeglądanie i monitorowanie należności od kontrahentów. Wdrożenie to wymagało wykonania migracji znacznej ilości danych, dotyczących należności od kontrahentów, która zakończyła się w 2022 r. Działania te wymagały zaangażowania znacznych zasobów ludzkich, co miało istotny wpływ na terminowe podejmowanie czynności windykacyjnych. Należy uwzględnić także, że w związku z pandemią COVID-19 występowały znaczne utrudnienia w realizacji zadań. Dodatkowo, w najbliższym czasie planowane jest wdrożenie dedykowanego rozwiązania do windykacji należności cywilnoprawnych, które zawierać będzie szereg rozwiązań umożliwiających bieżące raportowanie należności.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BAWiK wynika również, że w wyniku przeprowadzonej w 2022 r. w Urzędzie reorganizacji procesu windykacji, znacząco zintensyfikowano czynności windykacyjne poprzez wprowadzenie cyklicznego nadzoru nad wykonywanymi pracami (raportowanie ilości czynności oraz ich efektywności).

(akta kontroli str. 333-345, 521-522, 525, 529-535, 1579-1582, 1738, 2092-2095, 2098-2101, 2785-2792, 2789-2801, 2804-2814, 2838-2864, 2871-2883)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że konieczność zapewnienia w jednostce sektora finansów publicznych właściwego podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi, a także zapewnienia efektywnego przepływu informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz wprowadzenia adekwatnych mechanizmów

⁵¹ Zarządzenie Nr 2661/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 1 grudnia 2022 r., a zarządzenie Nr 9493/VII/18 z dnia 10 października 2018 r., zmieniające zarządzenie Nr 6578/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 26 lipca 2017 r. (wcześniej zarządzenie Nr 969/W/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 3 grudnia 2013 r.).

kontroli realizacji zadań, wynika ze Standardów kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.⁵².

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, przygotowując się do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym do sprzedaży lokali mieszkalnych ich najemcom, wyznaczono zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych, a uchwalone przez Radę Miejską w Łodzi wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 oraz na lata 2021-2025 zawierały wszystkie informacje wymagane przepisami prawa. Tym niemniej, w sam proces dochodzenia zwrotu bonifikat zaangażowanych było pięć komórek organizacyjnych Urzędu (Wydziałów), a sposób podziału zadań pomiędzy nimi miał w okresie objętym kontrolą wpływ na sprawność realizacji tych zadań oraz prawidłowość ujmowania zdarzeń gospodarczych w ewidencji księgowej Urzędu. Zbywanie lokali w trybie bezprzetargowym było realizowane zgodnie przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W szczególności komunalne lokale mieszkalne przeznaczano do bezprzetargowej sprzedaży osobom uprawnionym do ich nabycia, prawidłowo ustalano wartości (cenę) sprzedawanych nieruchomości oraz wysokość udzielonych bonifikat, a należności z tytułu zabezpieczenia wszelkich wierzytelności mogących powstać w związku z obowiązkiem zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty wraz z odsetkami i kosztami egzekucji zabezpieczano hipotecznie. Należności i dochody ze sprzedaży nieruchomości prawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych Urzędu, a w księgach rachunkowych Zarządu Lokali Miejskich, gospodarującego zasobem lokalowym stanowiącym własność Miasta, wykazywano zmniejszenia wartości posiadanych środków trwałych w związku ze sprzedażą lokali.

OBSZAR

2. Rzetelność prowadzonego monitoringu wtórnego obrotu lokalami sprzedanymi z bonifikatą

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, sprawy dotyczące zwrotu bonifikat udzielonych przez Miasto przy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, prowadził jeden pracownik Oddziału Rozliczeń Udziałów we Wspólnotach Mieszkaniowych Wydziału ZNN, wspomagany – do 27 grudnia 2022 r. przez Kierownika tego Oddziału oraz doraźnie przez stażystów i osobę zatrudnioną w ramach robót publicznych.

W Oddziale, w celu monitorowania wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą opracowano wewnętrzne regulacje, określające przedmiot prowadzonych analiz oraz procedurę postępowania w przypadku zaistnienia wątpliwości w zakresie żądania zwrotu bonifikaty. Analizą w ww. zakresie obejmowano:

- sporządzane przez Oddział Sprzedaży Lokali Wydziału ZNN wykazy lokali sprzedanych w danych roku,
- wnioski o wyrażenie zgody na wykreślenie hipoteki, wpisanej jako zabezpieczenie wierzytelności Miasta z tytułu zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, składane przez właścicieli/byłych właścicieli lokali mieszkalnych lub ich pełnomocników, zarówno przed upływem pięciu lat, jak i po upływie pięciu lat od daty ich nabycia od Miasta Łódź (okresu karencji),
- przekazywane przez Łódzki Ośrodek Geodezji⁵³ raporty BONLOK generowane średnio co 2-3 lata na wniosek Urzędu z aplikacji Ewidencji Gruntów, Budynków i Lokali, w zakresie spełnienia przesłanek określonych w art. 68 ust. 2a ugn, na podstawie których poprzez badanie treści księgi wieczystej urządzonej dla lokalu, dokonywano sprawdzenia, czy w okresie karencji nastąpił obrót lokalem.

⁵² Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

⁵³ Dalej: LOG.

Jak wynika z wyjaśnienia p.o. Dyrektora Wydziału ZNN, baza danych prowadzona przez ŁOG jest najbardziej kompletną i aktualną bazą danych o nieruchomościach i ich obrocie, ponieważ notariusze mają ustawowy obowiązek przesyłania sporządzonych aktów notarialnych właśnie do ŁOG-u. Ponieważ przeprowadzanie analizy danych zawartych w raporcie jest czynnością długotrwałą i cykliczną, pobieranie raportu BONLOK co 2-3 lata, jest okresem optymalnym, który pozwala na zweryfikowanie zmian, jakie miały miejsce na rynku nieruchomości w Łodzi. Biorąc pod uwagę fakt, iż raport BONLOK zawiera znaczną liczbę rekordów (raport z 2020 r. zawierał ich aż 28.355), generowanie go w krótszych okresach, np. rocznych było nieuzasadnione.

(akta kontroli str.1610-1620, 2763-2773, 2785-2792)

Pracownicy Oddziału Rozliczeń Udziałów we Wspólnotach Mieszkaniowych prowadzili ewidencję⁵⁴ wszczętych i prowadzonych spraw w sprawie zwrotu bonifikaty, wystawiali wezwania do zwrotu kwoty bonifikaty po waloryzacji oraz przekazywali je do Wydziału Finansowego (od 1 grudnia 2022 r. do Biura Egzekucji Administracyjnej i Windykacji). Określony procedurą termin zwrotu bonifikaty wynosił 60 dni od daty otrzymania wezwania.

Składane przez zobowiązanych – na każdym etapie postępowania - wnioski o: rozłożenie należności na raty, umorzenie zaległości lub odstąpienie od żądania zwrotu bonifikaty, rozpatrywane były przez pracowników Oddziału Ekonomiczno-Administracyjnego Wydziału ZNN.

(akta kontroli str. 1610-1620, 1674-1702, 1736-1737)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BAWiK (złożonych z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi), obecnie, w celu usprawnienia procesu monitoringu obrotu lokali objętych bonifikatą, Wydział ZNN korzysta z dodatkowego narzędzia, jakim są wykazy zawierające listę sprzedanych przez Miasto lokali mieszkalnych z bonifikatą w danym roku kalendarzowym. Narzędzie to umożliwia bardziej efektywne przeprowadzanie stosowanych analiz, pozwalających na identyfikowanie przypadków zbycia lokalu objętego bonifikatą w okresie karencji i wszczęcie wobec nabywcy działań wyjaśniających.

(akta kontroli str. 1579-1582)

2.2. W wyniku monitoringu, prowadzonego w Oddziale Rozliczeń Udziałów we Wspólnotach Mieszkaniowych Wydziału ZNN, w latach 2020-2022 zidentyfikowano łącznie 261 zawartych w terminie do pięciu lat od podpisania aktu notarialnego transakcji wtórnego obrotu lokali pochodzących pierwotnie z zasobu mieszkaniowego Miasta, na łączną kwotę wg operatów szacunkowych 35.578,1 tys. zł. Zmiana właściciela nastąpiła w wyniku:

- darowizny na rzecz osoby bliskiej – w 158 przypadkach,
- sprzedaży lub zamiany lokalu – w 72 przypadkach,
- zawarcia umowy dożywocia – w 31 przypadkach.

Spośród ww. przypadków, w 254 nie stwierdzono konieczności zwrotu bonifikaty, a w siedmiu podjęto postępowanie wyjaśniające, w wyniku których weryfikacją objęto spełnienie przesłanek zwalniających z obowiązku zwrotu bonifikaty oraz czy środki uzyskane ze sprzedaży lokalu pochodzącego pierwotnie z zasobu mieszkaniowego Miasta zostały w całości wykorzystane na cele mieszkaniowe osoby zbywającej. Analiza tych spraw wykazała, że w wyniku ww. działań:

- czterech kontrahentów potwierdziło wykorzystanie w całości środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu pochodzącego pierwotnie z zasobu mieszkaniowego Miasta na własne cele mieszkaniowe;
- w trzech przypadkach Urząd wystąpił z żądaniem zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w łącznej wysokości 247,6 tys. zł, z czego dwóch kontrahentów

⁵⁴ W pliku MS Excel oraz w elektronicznej bazie ZM (Zarządzania Mieniem).

- jednorazowo uregulowało należność odpowiednio w kwocie 101,7 tys. zł i 0,8 tys. zł, a wobec trzeciego Wydział ZNN prowadził postępowanie o zwrot bonifikaty w kwocie 145 tys. zł. Na dzień 11 kwietnia 2023 r. sprawa była w toku;
- w sześciu przypadkach p.o. Zastępcy Dyrektora Wydziału z up. Prezydenta Miasta Łodzi wyraził zgodę na wykreślenie zabezpieczenia hipotecznego.

(akta kontroli str. 1628-1667)

2.3. W okresie objętym kontrolą czynności zmierzające do zwrotu bonifikat podjęte zostały w przypadku 43 transakcji⁵⁵ wtórnego obrotu lokali pochodzących pierwotnie z zasobu mieszkaniowego Miasta.

Na próbie postępowań dotyczących 10⁵⁶ lokali mieszkalnych o łącznej wartości wg operatów szacunkowych 1.595,1 tys. zł, sprzedanych z bonifikatą udzieloną w łącznej kwocie 1.446,5 tys. zł, ustalono, że:

- pięć spraw zostało w badanym okresie zakończonych, z czego: w jednym przypadku Miasto wyegzekwowało zwrot udzielonej bonifikaty (po waloryzacji) w kwocie 13,7 tys. zł, w trzech przypadkach w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego nie stwierdzono spełnienia przesłanek ustawowych do zwrotu bonifikat;
- pięć pozostałych spraw o zwrot udzielonej bonifikaty na łączną kwotę 656,1 tys. zł (po waloryzacji), na dzień zakończenia kontroli nadal się toczyło, a Miasto podejmowało czynności w celu wyegzekwowania od dłużników udzielonej bonifikaty.

(akta kontroli str. 1347-1575, 1668-1673, 2873-2879)

2.4. W okresie objętym kontrolą, zaległość od pięciu zobowiązanych na łączną kwotę 661,4 tys. zł⁵⁷ rozłożona została na raty. Analiza prawidłowości postępowania w tych sprawach nie wykazała nieprawidłowości w zakresie procedury⁵⁸ wydawania decyzji. Każdorazowo decyzja w sprawie rozłożenia zaległości na raty podejmowana była na umotywowany wniosek zobowiązanego, obejmujący dokumenty obrazujące jego sytuację finansową, zaległości rozkładano na liczbę rat (od trzech rat kwartalnych do 136 rat miesięcznych) uwzględniającą możliwości finansowe zobowiązanego, a wszystkie umowy podpisane zostały przez organ uprawniony do udzielenia ulgi⁵⁹. W dwóch przypadkach (na pięć badanych) wierzytelności Miasta były zabezpieczone hipotecznie, a w treści pozostałych trzech umów zobowiązano kontrahentów do złożenia zabezpieczenia w postaci notarialnych oświadczeń o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 §1 pkt 5 Kodeksu postępowania cywilnego⁶⁰ oraz o obciążeniu hipoteki posiadanych nieruchomości wraz z wpisem do Księgi Wieczystej.

(akta kontroli str. 1716-1737, 1932-1941, 2092-2095)

Dwóch kontrahentów przedłożyło ww. zabezpieczenie terminowo, zaś w przypadku jednej z umów, zawartej w 2021 r., pomimo braku przedłożenia ww. zabezpieczenia w określonym umową terminie, kontrahentów wezwano do uzupełnienia brakującej dokumentacji dopiero w dniu 1 marca 2023 r., o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1736-1760, 1838-1863, 1932-1941)

⁵⁵ Lokale mieszkalne o łącznej wartości wg operatów szacunkowych 5.329,0 tys. zł, sprzedane z bonifikatą w łącznej wysokości 4.893,8 tys. zł.

⁵⁶ Dobór losowy z interwałem.

⁵⁷ W tym 582,6 tys. zł z tytułu należności głównej.

⁵⁸ Wprowadzone uchwałami Rady Miejskiej w Łodzi XCIX/2031/14 z dnia 12 listopada 2014 r. i Nr XLVII/1449/21 z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Łodzi lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg.

⁵⁹ Prezydent Miasta Łodzi lub Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi wraz z p.o. Dyrektora/p.o. Z-cy Dyrektora Wydziału ZNN (zgodnie z upoważnieniem wynikającym z zarządzeń PMŁ: nr 240/VIII/15 z dnia 14 stycznia 2015 r. i nr 8488/VIII/21 z dnia 6 października 2021 r.).

⁶⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U z 2021 r., poz. 1805)

Czterech kontrahentów regulowało raty terminowo, w tym jeden spłacił zadłużenie w całości w 2022 r.

Jeden z kontrahentów, posiadał w ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2022 r. zadłużenie w wysokości 2,6 tys. zł z tytułu nieuregulowanych rat z terminem zapłaty do 17 października 2022 r. i 19 grudnia 2022 r. oraz części raty należnej do 17 sierpnia 2022 r., wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi od ww. zaległości. Pomimo ujęcia w treści wszystkich analizowanych umów zastrzeżenia, że „*brak zapłaty którejkolwiek raty w oznaczonym terminie spowoduje natychmiastową wymagalność pozostałej części należności wraz z odsetkami (...)*”, informację do kontrahenta o zaległości w płatnościach wynikających z podpisanej umowy wysłano dopiero w dniu 29 marca 2023 r., tj. w trakcie kontroli, o czym szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 1736-1739, 1798-1819, 2774-2784)

Oprócz ww. pięciu umów ratalnych, w okresie objętym kontrolą dziewięciu kolejnych kontrahentów dokonywało ratalnych spłat należności na podstawie umów rozkładających zaległości na raty zawartych w latach 2016-2019 (w pięciu przypadkach) oraz wydanych w latach 2012-2019 postanowień sądu (w czterech przypadkach).

Kontrola wykazała, że jeden z kontrahentów, pomimo zawarcia w dniu 26 kwietnia 2019 r. umowy dotyczącej spłaty długu w 190 ratach, na dzień 31 grudnia 2022 r. posiadał zaległość z pierwotnym terminem płatności, a w przypadku kolejnego, nie zaliczono na poczet zaległości dziewięciu dokonanych w okresie od 5 listopada 2021 r. do 14 grudnia 2022 r. wpłat w łącznej wysokości 3,4 tys. zł, zrealizowanych bezpośrednio na rachunek bankowy dochodów ZNN, o czym szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*” obszaru III.

(akta kontroli str. 523, 525, 1736-1739, 1929-1931, 2760, 2804-2852)

Spośród ww. przypadków płatności ratalnych, na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe* wg stanu na koniec 2022 r. ujęta została tylko kwota 124 tys. zł dotycząca zaległości jednego z kontrahentów spłacanych w ratach⁶¹ na podstawie postanowienie sądu syngn. Akt I C 2225/19. Pozostałe objęte badanymi umowami kwoty należności, w tym płatności przypadające na przyszłe okresy (nawet do 2035 r.), zostały ujęte w ewidencji konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, o czym szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 1738-2021, 2760)

2.5. We wszystkich badanych przypadkach kwota należna do zwrotu ustalana była w oparciu o wyliczoną (na wniosek Urzędu) przez Urząd Statystyczny w Łodzi kwotę bonifikaty zwaloryzowanej na dzień wtórnego zbycia lokalu komunalnego⁶².

Tym niemniej, przypadająca Miastu do zwrotu zwaloryzowana kwota bonifikaty udzielonej nabywcom przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych wyliczona została w nieprawidłowy sposób, bowiem waloryzacji dokonywano przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług, zamiast przy zastosowaniu odpowiednich wskaźników zmian cen lokali mieszkalnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego od 2015 r.

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału ZNN, we wnioskach kierowanych do Urzędu Statystycznego w Łodzi, Wydział, jak i poprzednie komórki organizacyjne Miasta, każdorazowo wskazywał art. 5 ugn oraz przedmiot waloryzacji, tj. lokal mieszkalny, kwotę i okres podlegający waloryzacji, nie narzucając jednocześnie Urzędowi Statystycznemu wyboru odpowiedniego wskaźnika do zwaloryzowania kwoty udzielonej bonifikaty. Waloryzacja dokonywana była w oparciu o wskaźnik cen

⁶¹ Miesięczne raty z terminem płatności do 15 grudnia 2030 r.

⁶² Okres waloryzacji należnej do zwrotu kwoty, obejmował od dnia nabycia przez najemcę lokalu mieszkalnego od Miasta do dnia powstania obowiązku zwrotu bonifikaty (w tym zbycia lokalu) i zgodny był z ustaleniami wewnętrznej procedury.

towarów i usług konsumpcyjnych. Przez cały ten okres, Urząd Statystyczny w Łodzi nie zmienił zasad udzielania odpowiedzi i nie podawał innego wskaźnika, niż wyżej wymieniony, pomimo iż we wszystkich wystąpieniach wskazywano niezbędne dane. W odpowiedzi, Wydział otrzymywał zwaloryzowaną już kwotę udzielonej bonifikaty wraz z informacją o zastosowanych wskaźnikach.

P.o. Dyrektora wskazał również, że dotychczas, pracownicy Wydziału nie kwestionowali podawanego wcześniej przez Urząd Statystyczny wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Z założenia przyjmowano, iż występując do publicznej instytucji, zwaloryzowana kwota jest wyliczona prawidłowo.

Natomiast z treści informacji, pozyskanej w tej sprawie z Głównego Urzędu Statystycznego oraz z Urzędu Statystycznego w Łodzi wynika, że Prezes GUS nie jest organem właściwym do dokonywania waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ww. ustawie. Opracowuje on i ogłasza na Portalu Informacyjnym GUS ogólnodostępne wskaźniki, przy zastosowaniu których przeliczenia takie powinny być dokonywane, a uwzględniając zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, wszelkie dane i wyjaśnienia przekazane przez Urząd Statystyczny w Łodzi nie miały charakteru wiążącego dla jednostek samorządu terytorialnego. W informacji w Urzędzie Statystycznego w Łodzi podano również, że waloryzacja kwot ujętych w zapytaniach Urzędu Miasta Łodzi, przeprowadzana była w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, ponieważ w zapytaniach:

- występowało jedynie o waloryzację wskazanej kwoty (bez określenia, że jest to cena nieruchomości);
- wskazywane okresy waloryzacji (pomimo powoływania się na art. 5 ugn) nie obejmowały całego kwartału lub dotyczyły szeregów czasowych wykraczających poza okres dostępności wskaźników zmian cen lokali mieszkalnych, co uniemożliwiało wykorzystanie dedykowanego wskaźnika.

Badanie na próbie wszczętych w okresie objętym kontrolą postępowań wykazało, że w wyniku ponownego przeliczenia waloryzacji bonifikat, w dwóch przypadkach (na sześć spraw objętych wezwaniem do zwrotu bonifikaty) żądana przez Miasto zwaloryzowana kwota bonifikaty była łącznie o 20,6 tys. zł niższa, a w jednym o 0,8 tys. zł wyższa od wyliczonej zastosowaniem wskaźnika zmian cen lokali mieszkalnych.

Powyższy błąd miał charakter systemowy. Nieprawidłowo wyliczona zwaloryzowana kwota bonifikaty miała wpływ na prawidłowość danych prezentowanych w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach Urzędu.

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału ZNN, w dniu 19 kwietnia 2023 r. uzgodniono z Dyrektorem Wydziału Prawnego, że radcowie prawni, kierując pozwy do sądu, będą występować z żądaniem zwrotu bonifikat, zwaloryzowanych wg właściwego wskaźnika.

(akta kontroli str. 1347-1575, 1610-1627, 1637-1667, 2763-2773, 2785-2798)

2.6. Spośród 30 lokali mieszkalnych wytypowanych do badania (szczegółowo opisano w części 1.4. niniejszego wystąpienia), trzy były przedmiotem obrotu wtórnego, przy czym w żadnym z tych przypadków - z uwagi na zbycie lokalu na rzecz osoby bliskiej - Urząd Miasta nie wystąpił z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty.

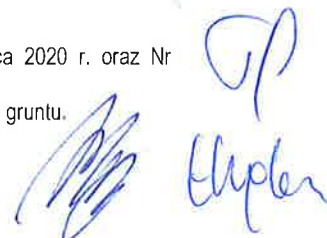
(akta kontroli str. 1585-1609)

2.7. W okresie objętym kontrolą, w trzech sprawach Rada Miejska w Łodzi wyraziła zgodę⁶³ na w sprawie odstąpienia od żądania zwrotu bonifikat⁶⁴ na łączną kwotę 371,1 tys. zł. Dotyczyło to nabytych od Miasta⁶⁵ w trybie bezprzetargowym lokali

⁶³ Wydając w tej sprawie uchwały: Nr XXVI/878/20 i Nr XXVI/879/20 z dnia 3 czerwca 2020 r. oraz Nr XXXVIII/1168/21 z dnia 10 lutego 2021 r.

⁶⁴ Dotyczy bonifikat od ceny lokalu oraz od pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

⁶⁵ Odpowiednio w roku 2008, 2013 i 2014.



mieszkalnych, które stanowiły przedmiot wtórnego obrotu przed upływem okresu, o którym mowa w art. 68 ust. 2 ugn.

W dwóch przypadkach lokale stanowiły przedmiot kolejnej darowizny na rzecz osoby bliskiej (odpowiednio po upływie trzech i dwóch lat od ich nabycia od Miasta), a w jednym, zawarto umowę przedwstępną sprzedaży lokalu trzy miesiące przed upływem okresu karencji, w związku z czym wszystkie trzy transakcje nie spełniały przesłanek określonych w art. 68 ust. 2a ugn.

W ww. przypadkach, wydanie uchwał Rady Miejskiej nastąpiło na wniosek zobowiązanych do zwrotu bonifikaty lub ich spadkobierców, poprzedzone było ustaleniem kwoty bonifikaty zwaloryzowanej na dzień zaprzestania korzystania lub wtórnego zbycia lokalu komunalnego oraz przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym.

W uzasadnieniach podjętych uchwał wskazywano, że w przedmiotowych sprawach obrót lokalami nie miał charakteru spekulacyjnego i zmierzającego do ominięcia przepisów prawa.

(akta kontroli str. 1674-1702, 2763-2773)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Od dłużników zobowiązanych na podstawie umowy z dnia 16 listopada 2021 r.⁶⁶ do ratalnego zwrotu bonifikaty udzielonej przy wykupie na własność lokalu mieszkalnego, do dnia 21 kwietnia 2023 r. nie wyegzekwowano złożenia zabezpieczenia w postaci notarialnych oświadczeń o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 §1 pkt 5 Kpc oraz o obciążeniu hipoteki posiadanych nieruchomości wraz z wpisem do Księgi Wieczystej, o których mowa w treści § 9 ww. umowy.

Zgodnie z zapisami ww. umowy, dłużnicy zobowiązani byli do dostarczenia zabezpieczenia w postaci stosownych aktów notarialnych, w terminie 14 dni od daty podpisania tych umów. Tymczasem, pomimo nieprzedłożenia ww. dokumentów w terminie określonym umową, pisma wzywające do uzupełnienia brakujących dokumentów wysłane zostały przez Urząd dopiero w dniu 1 marca 2023 r., tj. w trakcie kontroli.

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora Wydziału ZNN, powyższe niedopatrzenie jest przypadkiem jednostkowym i może być wynikiem nagromadzenia ilości zadań wykonywanych przez Oddział, w którym rozpatrywane są m.in. wnioski o udzielenie ulgi i zawierane umowy, a w jego wyniku została zaktualizowana Procedura rozkładania na raty, umarzania, odraczania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Łodzi, która ma na celu wyeliminowanie powstania takich sytuacji w przyszłości.

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora wynika również, że kontrahenci spłacają raty terminowo, brak dostarczenia dokumentacji motywowali wysokimi dla nich kosztami, stanowiącymi równowartość miesięcznej raty, a wezwani do uzupełnienia złożenia zabezpieczenia hipotecznego poinformowali o działaniach podjętych w celu sprzedaży nieruchomości, na której miało być ustanowione to zabezpieczenie oraz planowanym przeznaczeniu uzyskanych z tej transakcji środków na spłatę pozostałej należności. W dniu 21 kwietnia 2023 r. p.o. Dyrektora zapowiedział wezwanie kontrahentów do przedłożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji w terminie do 15 maja 2023 r., pod rygorem rozwiązania umów z dnia 16 listopada 2021 r. i postawienia należności w stan wymagalności.

⁶⁶ Umowa: nr DM-ZNN-I.3162.15.2021 z dnia 16 listopada 2021 r. rozkładająca należności małżonków G. na 48 rat.

(akta kontroli str. 1736-1760, 1838-1863, 1932-1941, 2763-2784)

2. W przypadku jednego z dłużników, zobowiązanego do zwrotu bonifikaty w 136 ratach miesięcznych na podstawie umowy z dnia 9 czerwca 2020 r., pomimo posiadanego przez niego na dzień 31 grudnia 2022 r. zadłużenia w wysokości 2,6 tys. zł należności głównej z tytułu nieuregulowanych w terminie rat, działania w celu wyjaśnienia braku zapłaty Urząd podjął z opóźnieniem, tj. po upływie od 3,5 do 7,5 miesięcy od powstania zadłużenia.

Ujęta w ewidencji księgowej na koniec 2022 r. zaległość tego kontrahenta dotyczyła rat z terminem zapłaty do 17 października 2022 r. i 19 grudnia 2022 r. oraz części raty należnej do zapłaty do 17 sierpnia 2022 r., tymczasem pismo informujące o zadłużeniu wysłano do kontrahenta dopiero w trakcie kontroli, w dniu 29 marca 2023 r.

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora ZNN, po przeprowadzonej reorganizacji, obowiązki księgowania wpłat dokonywanych przez kontrahenta od dnia 1 stycznia 2022 r. realizuje Wydział Księgowości, zaś w przypadku niewywiązywania się przez kontrahenta z warunków umowy, tj. nieuiszczenia wpłat w terminie, za podjęcie działań w zakresie wyegzekwowania należności jest odpowiedzialne Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji. Wydział ZNN nie otrzymał od ww. komórek organizacyjnych, jednoznacznej informacji o istniejącym w jego zapisach zadłużeniu. W wyniku postępowania wyjaśniającego ustalono, że jedna z płatności (za styczeń 2022 r.) dokonana była przez członka rodziny kontrahenta w jego imieniu i ujęta została na koncie wpływów do wyjaśnienia, po czym w dniu 18 kwietnia 2023 r. Wydział ZNN przekazał do Wydziału Księgowości dyspozycję przeksięgowania środków.

NIK zwraca uwagę, że weryfikacja przez Urząd terminowości ratalnej płatności zadłużenia z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat jest szczególnie istotna, bowiem zgodnie z treścią § 4 ww. umów rozkładających na raty takie zaległości, brak zapłaty którejkolwiek raty w oznaczonym terminie zagrożone jest natychmiastową wymagalnością pozostałej części należności wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 1736-1739, 1798-1819, 2763-2784)

3. W latach 2020-2022 w Urzędzie w niejednolity sposób ujmowano w ewidencji księgowej konta 226 *Długoterminowe należności budżetowe* rozłożone na raty zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat.

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe* ujęte były należności czterech kontrahentów spośród 14 objętych badaniem przypadków spłaty zaległości w ratach na podstawie zawartych umów i ugód sądowych, pomimo ustalonych do 2035 r. terminów płatności. W saldzie początkowym konta na dzień 1 stycznia 2021 r., obok należności z terminem zapłaty do grudnia 2024 r., wykazywano również należności krótkoterminowe, z terminem płatności w 2021 r. W dniu 2 stycznia 2021 r. dokonano przeksięgowania z konta 226 wszystkich należności w kwocie łącznej 156,2 tys. zł i niezależnie od wyznaczonego terminu zapłaty, ujęto je w ewidencji konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, po czym w dniu 10 stycznia 2021 r. na koncie 226 zaewidencjonowano przypadające do spłaty w latach 2022-2030 należności jednego z kontrahentów (nr 922376) na kwotę 153,7 tys. zł. Pozycję tę, po odpowiednim skorygowaniu o wartość należności krótkoterminowych, wykazywano w saldzie tego konta na dzień 31 grudnia 2022 r. w kwocie 124 tys. zł.

Taki sposób ewidencji był niezgodny z opisem kont zamieszczonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., jednak nie miał on wpływu na prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów Publicznych UMŁ, zaległości rozłożone na raty nie są ujmowane na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe*, gdyż stają się wymagalne po wezwaniu do zwrotu. Wówczas następuje ujęcie w księgach rachunkowych na koncie 221 i powoduje powstanie przychodu zaliczanego do okresu, w którym to świadczenie miało miejsce. Ponadto system nie przewiduje zaewidencjonowania zaległości rozłożonych na raty na koncie długoterminowych należności. W związku ze zmianą systemu informatycznego oraz migracją danych, a także z ujednoczeniem zapisów w księgach rachunkowych, w styczniu 2021 r. zostały dokonane odpisy z konta 226 dla wszystkich przypadków objętych bilansem otwarcia na rok 2021, natomiast w przypadku kontrahenta nr 922376, w 2021 r. Wydział ZNN, jako dysponent środków publicznych, wprowadził do zintegrowanego systemu informatycznego GM zaległość, wykorzystując niewłaściwą formatkę systemową.

(akta kontroli str. 1736-1936, 1942-1991, 1998-2021, 2760, 2854-2864)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 w Urzędzie prowadzono monitoring obrotu wtórnego sprzedanych lokali, którego organizacja pozwalała na ujawnianie przypadków ustawowych przesłanek żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. W sytuacjach przewidzianych przepisami prawa, Prezydent Miasta Łodzi żądał zwrotu udzielonej bonifikaty po waloryzacji, przy czym należność przypadająca do zwrotu została obliczona przy zastosowaniu niewłaściwych wskaźników, wynikających z informacji uzyskiwanych z Urzędu Statystycznego w Łodzi.

Postępowania dotyczące odstąpienia od żądania zwrotu bonifikat oraz rozkładania zaległości na raty prowadzone były prawidłowo, tym niemniej stwierdzono przypadki podejmowania działań w zakresie monitorowania realizacji umów z opóźnieniem, a rozłożone na raty zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat w niejednolity sposób ujmowano w ewidencji księgowej konta 226 *Długoterminowe należności budżetowe*.

OBSZAR

3. Prowadzenie skutecznych działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji

Opis stanu faktycznego

3.1. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą procedury dochodzenia zaległości, w tym z tytułu należności cywilnoprawnych, uregulowane zostały w dokumencie pn. *„Zasady postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Urzędzie Miasta Łodzi”*⁶⁷. Dokument ten regulował w szczególności zadania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu w ww. zakresie, w tym terminy realizacji poszczególnych etapów dochodzenia należności. Zgodnie z treścią „Zasad...”, m.in.:

- w przypadku stwierdzenia braku wpłaty należności w określonym terminie, wystawia się monit/wezwanie do zapłaty niezwłocznie po ustaleniu zaległości, jednak nie później niż przed upływem 90 dni, a w przypadku gdy okoliczności sprawy wymagają dodatkowego postępowania wyjaśniającego – nie później niż 120 dni od daty płatności (§ 3, a od 1 grudnia 2022 r.⁶⁸ § 3 ust. 1);

⁶⁷ Wprowadzone zarządzeniami Prezydenta Miasta Łodzi: Nr 9493/VII/18 z dnia 10 października 2018 r. oraz Nr 2661/2022 z dnia 1 grudnia 2022 r.

⁶⁸ Tj. od daty wejścia w życie „Zasad...” wprowadzonych zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 2661/2022.

- w przypadku nieuregulowania należności w terminie nie dłuższym niż 90 dni od daty otrzymania potwierdzenia odbioru monitu/wezwania do zapłaty, a w przypadku gdy okoliczności sprawy wymagają dodatkowego postępowania wyjaśniającego – nie później niż 120 dni, Wydział Finansowy, a od dnia 1 grudnia 2022 r. Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji, przekazuje do Wydziału Prawnego wnioski o skierowanie sprawy zadłużenia na drogę postępowania sądowego (§ 4 ust. 1), o czym informuje komórkę wierzycielską⁶⁹, zobowiązaną do przekazania kopii posiadanej dokumentacji, niezbędnej do wszczęcia postępowania sądowego (§ 7, a od 1 grudnia 2022 r. § 4 ust. 2);
- po otrzymaniu kompletu dokumentów, Wydział Prawny w terminie 21 dni kieruje sprawę na drogę postępowania sądowego (§ 9, a od 1 grudnia 2022 r. § 7 pkt 3), a kopię złożonego pozwu przekazuje do Wydziału Finansowego celem prawidłowego rozliczenia dokonywanych przez dłużników wpłat (§ 10 ust. 1, a od 1 grudnia 2022 r. § 7 pkt 4);
- Wydział Prawny, wg przepisu w brzmieniu obowiązującym do 30 listopada 2022 r.: po uzyskaniu orzeczenia sądu, w terminie 21 dni od daty wpływu do Urzędu przekazuje jego kopię do Wydziału Finansowego (§ 10 ust. 3), zaś wg przepisu w brzmieniu obowiązującym od 1 grudnia 2022 r. niezwłocznie, nie później niż w terminie 21 dni od uprawomocnienia się orzeczenia sądu, po potwierdzeniu zadłużenia w Biurze Egzekucji Administracyjnej i Windykacji, występuje z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności (§ 7 ust. 5);
- Wydział Finansowy (§ 10 ust. 3 Zasad z 2018 r.), a od dnia 1 grudnia 2022 r. Wydział Księgowości (§ 24 ust. 1 pkt 2 i 3 Zasad z 2022 r.) zobowiązany był m.in. do ujmowania w ewidencji księgowej, wynikających z orzeczenia sądu, kwot dodatkowych należności lub zobowiązań (zmian należności głównej, skapitalizowanych odsetek, kosztów sądowych i innych);
- należności nieściągalne lub przedawnione Miasta Łodzi podlegają odpisaniu w pozostałe koszty operacyjne lub finansowe. Zaopiniowany przez radcę prawnego wniosek komórki merytorycznej, przekazywany jest Prezydentowi Miasta Łodzi lub osobie przez niego upoważnionej do zatwierdzenia niezwłocznie, lecz nie później niż 60 dni od daty powzięcia wiadomości o nieściągalności bądź przedawnieniu należności Miasta Łodzi (§§ 12 i 14 oraz od 1 grudnia 2022 r. §§10 i 11). Szczegółowe zasady dotyczące dokonywania odpisów aktualizujących należności określone zostały w Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi⁷⁰.

(akta kontroli str. 2022-2082, 2760)

3.2. Według stanu na dzień 31 grudnia ujęte w księgach rachunkowych Urzędu należności (wg kwoty głównej) z tytułu przypisanych do zwrotu zwaloryzowanych bonifikat wyniosły 23.744,4 tys. zł w 2019 r., 24.189,8 tys. zł w 2020 r., 17.685,1 tys. zł w 2021 r. i 18.232,3 tys. zł w 2022 r., w tym zaległości z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 22.701 tys. zł, 24.189,7 tys. zł, 16.947 tys. zł i 17.599 tys. zł i stanowiły: 95,6%, 100%, 95,8% i 96,5%.

Z łącznej kwoty zaległości, windykacją objęto odpowiednio: 65,9% w 2019 r., 64% w 2020 r., 47,4% w 2021 r. i 49,4% w 2022 r.

Odsetki ustawowe, naliczone od tych kwot i ewidencjonowane nie później niż na koniec każdego kwartału, tj. zgodnie z zasadą określoną w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy

⁶⁹ Wydział Zbywania i Nabywania Nieruchomości lub Wydział Dysponowania Mieniem.

⁷⁰ Zarządzenia PMŁ w sprawie: wprowadzenia (lub zmiany) Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi (nr 6840/VII/17 z dnia 7 września 2017 r., nr 7795/VII/18 z dnia 16 lutego 2018 r., nr 6266/VIII/21 z dnia 19 stycznia 2021 r. i nr 9169/VIII/21 z dnia 28 grudnia 2021 r.), ustalenia Zakładowego planu kont dla Urzędu Miasta Łodzi (nr 2743/VIII/19 z dnia 9 grudnia 2019 r.), a także w sprawie zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących w Urzędzie Miasta Łodzi (nr 260/VIII/18 z dnia 28 grudnia 2018 r., nr 4604/VIII/20 z dnia 15 lipca 2020 r., nr 9076/VIII/21 z dnia 20 grudnia 2021 r. i nr 1976/2022 z dnia 6 września 2022 r.).

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷¹, wynosiły odpowiednio: 14.049,3 tys. zł na koniec 2019 i 2021 r. oraz 15.648,4 tys. zł na koniec 2022 r.⁷² Na koniec 2022 r. ujęte na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* zaległości wraz z odsetkami stanowiły 2,3% wszystkich zaległości dłużników wobec Miasta Łodzi⁷³.

Uzyskane z ww. tytułu dochody wyniosły odpowiednio: 147,8 tys. zł w 2019 r., 430,9 tys. zł w 2020 r., 502,7 tys. zł w 2021 r. oraz 393,3 tys. zł w 2022 r. i stanowiły odpowiednio: 0,62%, 1,78%, 2,84% oraz 2,16% należności ujętych w księgach na koniec każdego roku.

(akta kontroli str. 1942-1991, 2083-2095, 2142-2239, 2778-2544)

Analiza dokumentów dotyczących czynności windykacyjnych, podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników UMŁ wobec 16 największych kwotowo zaległości na łączną kwotę 4.674,4 tys. zł⁷⁴, powstałych w latach 2009-2022 wykazała, że w siedmiu sprawach⁷⁵ podjęto postępowania windykacyjne, obejmując nimi całość zaległości, w tym odsetki za zwłokę oraz koszty postępowania sądowego.

W dziewięciu sprawach (na kwotę łączną 2.583,7 tys. zł⁷⁶) windykacja nie została podjęta, z czego w jednym przypadku z uwagi na stwierdzenie braku podstaw prawnych do żądania zwrotu bonifikaty⁷⁷, a w pozostałych – w związku z upływem okresu przedawnienia dochodzenia roszczeń w latach 2009-2019.

W analizowanych siedmiu przypadkach działania windykacyjne uruchamiano poprzez wezwania nabywców lokali mieszkalnych do zwrotu bonifikaty, wystawiane po upływie od 15 do 112 miesięcy od dnia sprzedaży przez kontrahenta lokalu zakupionego z bonifikatą, średnio po 65 miesiącach. Z wyjaśnień złożonych z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora BAWiK wynika, że wezwania do zwrotu bonifikaty kierowano przed upływem okresu przedawnienia. Na termin procedowania wpłynął wydłużony okres pozyskiwania informacji o powstaniu obowiązku zwrotu bonifikaty, wynikający z dużej liczby kontrahentów, którzy nabyli lokal od Miasta z bonifikatą oraz przewidziany w ugn pięcioletni okres karencji na zbycie lokalu. Postępowania o zwrot bonifikaty wymagały zgromadzenia dowodów uzasadniających przesłanki do żądania zwrotu bonifikaty. Konieczne było również uzyskanie dodatkowych wyjaśnień od właścicieli lokali, w przedmiocie sposobu wykorzystywania lokalu w okresie karencji. Na wydłużające się terminy miały wpływ ograniczenia kadrowe. Wystawianie wezwań do zwrotu bonifikaty uległo przyspieszeniu z uwagi na napływające wnioski nowych właścicieli o wykreślenie obciążeń hipotecznych.

Pozwy do sądu o zapłatę były kierowane po upływie od 9 do niemal 35 miesięcy od bezskutecznego wezwania do zwrotu bonifikaty, co dotyczy sześciu spraw (średnio po 18,6 m-ca). W jednej sprawie pozew nie został jeszcze sporządzony i od dwóch miesięcy był procedowany.

Z wyjaśnień złożonych z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora BAWiK wynika, że Wydział Prawny UMŁ kierował pozwy do sądu po otrzymaniu z właściwej komórki organizacyjnej Urzędu wniosku o skierowanie sprawy zadłużenia na drogę postępowania sądowego oraz akt merytorycznych. Okres postępowania przedsądowego związany był zarówno z dążeniem do uzyskania

⁷¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.

⁷² Z uwagi na brak wydzielonej analityki, brak było możliwości wyodrębnienia kwoty naliczonych odsetek na koniec 2020 r.

⁷³ Wg Rb-27 S za 2022 r. z dnia 30 marca 2023 r.

⁷⁴ Stanowiących 14% łącznej kwoty zaległości z tego tytułu, z tego 2.461,4 tys. zł z tytułu należności głównej oraz 2.213 tys. zł naliczonych odsetek za zwłokę.

⁷⁵ Na łączną kwotę 1.239 tys. zł należności głównej i 851,7 tys. zł odsetek.

⁷⁶ W tym 1.222,4 tys. zł należności głównej i 1.361,3 tys. zł odsetek.

⁷⁷ W związku z rozstrzygnięciem, jakie zapadło wcześniej w innej sprawie - wyrok SR dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi z dnia 29 marca 2011 r., sygnatura I C 1059/10.

zapłaty bez kierowania sprawy na drogę sądową, jak i z przygotowaniem i zebraniem stosownego materiału dowodowego. W badanych pięciu sprawach procedura przedsądowa i przekazanie spraw do Wydziału Prawnego zajmowały ok. 13 miesięcy, a okres przygotowania pozwu i złożenia go do sądu 25 dni.

Po uzyskaniu tytułu wykonawczego UMŁ wystawiał dłużnikowi wezwanie do zapłaty po upływie od trzech do 11 miesięcy (średnio po 6,7 m-ca). Zastępca Dyrektora BAWiK (z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi) wyjaśnił, że Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji UMŁ kierowało wezwania do dłużników po uzyskaniu aktualizacji zadłużenia i potwierdzeniu sald wierzyciela.

Z powodu braku zapłaty kierowano do komornika sądowego wnioski o wszczęcie egzekucji, co w badanych sprawach następowało po upływie od jednego do pięciu miesięcy (średnio po trzech). Zastępca Dyrektora BAWiK z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi wyjaśnił, że kierując wnioski o wszczęcie egzekucji starano się nie narazić na powództwo przeciwegzekucyjne lub zarzut nienależnego wszczęcia egzekucji. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji, ponowny wniosek o wszczęcie egzekucji kierowany był przed upływem 3 lat od uprawomocnienia się postanowienia komornika o umorzeniu postępowania; co miało na celu przerwanie biegu terminu przedawnienia.

(akta kontroli str. 529-535, 1576-1578, 2092-2095, 2098-2101)

W sześciu badanych sprawach UMŁ uzyskał tytuł wykonawczy w postaci wyroku sądowego, a w pięciu sprawach wnioskował o wszczęcie egzekucji przez komornika sądowego. Wniosek o egzekucję był składany po upływie od jednego do pięciu miesięcy od wezwania do zapłaty (średnio po trzech). W dwóch sprawach przerwano egzekucję, ponieważ zawarto z dłużnikami ugody w sprawie spłaty ratalnej.

(akta kontroli str. 523)

W jednym przypadku została ustanowiona hipoteka przymusowa na nieruchomości gruntowej (należącej do dłużnika) na rzecz UMŁ w kwocie 299,4 tys. zł z tytułu należności głównej i odsetek ustawowych. W pozostałych sprawach nie stosowano tego zabezpieczenia ze względu – jak wyjaśniono – na brak takich możliwości lub ograniczenia spadkowe dłużników.

(akta kontroli str. 493)

W analizowanych 16 przypadkach, w wyniku ww. działań windykacyjnych, UMŁ ściągnął kwotę 25.950 zł, stanowiącą 1,1% należności głównej (2.461,4 tys. zł) oraz 25.177,18 zł, tj. 1,1% odsetek za zwłokę (2.213 tys. zł). Ponadto uzyskano kwotę 26.248,98 zł z tytułu zwrotu kosztów procesowych oraz 4.635,64 zł z tytułu kosztów egzekucji.

Z wyjaśnień złożonych z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora BAWiK wynika, że przyczyną niskiej skuteczności prowadzonej windykacji jest niska skuteczność egzekucji komorniczych, spowodowana m.in. brakiem źródeł dochodu lub pobieraniem przez dłużników świadczeń w kwocie niepodlegającej zajęciu, brakiem majątku, z którego można byłoby prowadzić egzekucję, zbiegiem zajęć komorniczych, czy też umorzeniem postępowania egzekucyjnego wskutek ogłoszenia upadłości przez dłużnika.

(akta kontroli str. 521-523, 529-535, 1579-1582)

Wszystkie badane należności zostały objęte odpisem aktualizującym z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty.

(akta kontroli str. 1992-1997, 2240-2256, 2854-2857, 2860-2863)

3.3. Na próbie zaewidencjonowanych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* dziesięciu najstarszych należności⁷⁸ nierozliczonych na koniec 2022 r.⁷⁹

⁷⁸ Powstałych w latach 2008 i 2009.

⁷⁹ Wydruk z dnia 3 lutego 2023 r. dot. ewidencji analitycznej konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*.

na łączną kwotę 1.116,4 tys. zł (w tym 482 tys. zł z tytułu należności głównej oraz 634,4 tys. zł z tytułu naliczonych odsetek za zwłokę) stwierdzono, że:

- wszystkie badane należności zostały objęte odpisem aktualizującym z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty,
- zaległości czterech dłużników na kwotę 176,2 tys. zł należności głównej i 240,8 tys. zł odsetek objęte były egzekucją komorniczą, z czego jedna zaległość była egzekwowana, a w trzech przypadkach postępowania egzekucyjne były dwu i trzykrotnie umarzone w związku z ich bezskutecznością⁸⁰, w tym w jednym przypadku Urząd prowadził czynności w celu ustalenia spadkobierców dłużnika. W trakcie niniejszej kontroli Urząd dokonał odpisu nieściągalnej należności na kwotę 189,6 tys. zł⁸¹;
- kwota 45,2 tys. zł należności głównej i 60,1 tys. zł naliczonych do dnia 31 grudnia 2022 r. odsetek dotyczyła postępowania zawieszono postanowieniem sądu z dnia 9 sierpnia 2022 r.;
- dwie zaległości na łączną kwotę 122,4 tys. zł należności głównej przedawniły się w odpowiednio w 2009 r. i w 2013 r., a naliczone od nich do dnia 31 grudnia 2022 r. odsetki wyniosły łącznie 155 tys. zł. W trakcie niniejszej kontroli Urząd podjął działania w celu odpisania kwoty 279,5 tys. zł⁸²;
- trzy zaległości na łączną kwotę 138,1 tys. zł należności głównej ujęte były w ewidencji księgowej, pomimo wydanych w latach 2011-2012 wyroków oddalających powództwo (w dwóch przypadkach) oraz przedłożenia w 2010 r. przez kontrahenta informacji o przeznaczeniu środków na zakup innego lokalu mieszkalnego (w jednym przypadku), a naliczone do dnia 31 grudnia 2022 r. odsetki za zwłokę wyniosły łącznie 178,5 tys. zł.

Urząd uaktualnił wysokość tych należności dopiero w wyniku niniejszej kontroli, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2092-2095, 2257-2560)

3.4. W okresie objętym kontrolą przedawnieniu uległy zaległości sześciu dłużników na łączną kwotę 94,3 tys. zł należności głównej, z czego jedna z zaległości dotyczyła nieterminowo spłacanych rat wynikających z orzeczenia sądu wydanego w 2012 r., zaś druga, z uwagi na zgon dłużnika przed podjęciem pierwszych działań Miasta, nie została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych. Pozostałe dotyczyły bonifikat przypisanych do zwrotu w latach 2010-2011, a podejmowane przez Urząd, z uwagi na zgon osoby zobowiązanej do zwrotu, działania w celu ustalenia spadkobierców i ich miejsc zamieszkania, nie zakończyły się przed datą przedawnienia terminu dochodzenia roszczeń. W żadnej z tych spraw nie prowadzono działań windykacyjnych, a naliczone do dnia 31 grudnia 2022 r. odsetki za zwłokę wyniosły łącznie 23,8 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora BAWiK, Miasto nie żądało zwrotu bonifikaty od spadkobierców pierwotnych nabywców nieruchomości, mając na uwadze wyrok⁸³ Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2021 r., zgodnie z którym spadkobierca pierwotnego nabywcy nie ma obowiązku zwrotu kwoty odpowiadającej udzielonej bonifikacie po waloryzacji, jeśli spadkobierca zbył lokal przed upływem okresu przewidzianego w art. 68 ust. 2 ugn.

(akta kontroli str. 2650-2749, 2884-2893)

⁸⁰ W jednym przypadku trwa postępowanie spadkowe.

⁸¹ Kontrahent 803131.

⁸² Dot. kontrahentów nr 802638 i 802643; kwoty po naliczeniu odsetek za zwłokę do dnia sporządzenia dyspozycji ujęcia należności w księgach rachunkowych (odpowiednio 3 lutego i 3 kwietnia 2023 r.).

⁸³ Wyrok sygn. akt V CSKP 62/21.

W trakcie niniejszej kontroli, w odniesieniu do ww. próby 26 zaległości⁸⁴ Wydział ZNN wystawił 15 dyspozycji ujęcia w księgach rachunkowych odpisania z ewidencji księgowej należności w wysokości 1.557,1 tys. zł należności głównej i 1.802,4 tys. zł odsetek, z czego 13 dotyczyło odpisania w koszty kwoty 3.237,8 tys. zł⁸⁵, przedawnionej w latach 2009-2019, zaś dwie (na kwotę 121,6 tys. zł⁸⁶) aktualizacji w zakresie wydanych w latach 2011 i 2012 wyroków sądowych oddalających powództwo Urzędu.

Spisanie należności nastąpiło zgodnie z art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości.
(akta kontroli str. 2096-2097, 2561-2649)

Do dnia 28 kwietnia 2023 r. Wydział ZNN wystawił łącznie 92 dyspozycje dotyczące odpisania z ewidencji księgowej należności przedawnionych obejmujących 94 kontrahentów (w tym 15 szt. objętych próbami) na łączną kwotę 12.553,6 tys. zł (w tym 5.991,3 tys. zł należności głównej i 6.562,2 tys. zł odsetek).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BAWiK, wystawione dokumenty zostały ujęte w ewidencji księgowej roku 2022, w związku z czym dokonano korekty sprawozdań finansowych oraz budżetowych za rok 2022.

W wyniku podjętych działań, należności z tytułu zwrotu udzielonych bonifikat na dzień 31 grudnia 2022 r. wynoszą 12.241 tys. zł, w tym zaległości 11.607,7 tys. zł oraz naliczone do tego dnia odsetki z tytułu nieterminowych płatności 9.086,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 2096-2097)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej Urzędu do końca 2022 r.⁸⁷ wykazywano zaległości w niewłaściwej wysokości, a także należności nieistniejące lub przedawnione, co zniekształcało rzeczywisty stan księgowy należności i stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ust. 1 pkt 7 uor, zgodnie z którymi: do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, księgi rachunkowe powinny zawierać zapisy odzwierciedlające stan rzeczywisty, a należności winny być wyrażone w kwocie wymaganej zapłaty (uor). Na badanych próbach⁸⁸ stwierdzono bowiem, że Urząd:
 - a) nie uaktualnił wysokości czterech należności⁸⁹ na łączną kwotę 368,8 tys. zł należności głównej, pomimo wydanych przez sądy wyroków:
 - oddalających powództwo kwotę 52,1 tys. zł⁹⁰ – dwa wyroki wydane w 2011 r. i 2012 r.,

⁸⁴ W tym 10 najstarszych (na łączną kwotę 482 tys. zł należności głównej i 634,4 tys. zł naliczonych do dnia 31.12.2022 r. odsetek za zwłokę) oraz 16 największych (na łączną kwotę 2.461,4 tys. zł należności głównej i 2.213 tys. zł naliczonych do dnia 31.12.2022 r. odsetek za zwłokę).

⁸⁵ W tym 1.505 tys. zł należności głównej i 1.732,8 tys. zł naliczonych odsetek za zwłokę.

⁸⁶ W tym 52,1 tys. zł należności głównej i 69,5 tys. zł naliczonych odsetek za zwłokę.

⁸⁷ Sporządzony w dniu 3 lutego 2023 r. wydruk należności i zaległości ujętych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* na dzień 31 grudnia 2022 r.

⁸⁸ Dotyczących zaległości od 31 dłużników, w tym wspomnianych wcześniej 16 dłużników posiadających zaległości o najwyższych kwotach, 10 posiadających najstarsze oraz pięciu, których zaległości na łączną kwotę 951,8 tys. zł zostały rozłożone na raty na podstawie umów zawartych z latami 2020-2022.

⁸⁹ Dotyczy kontrahentów nr: 802623, 802636, 802716 i 802551.

⁹⁰ Dotyczy zaległości kontrahentów: nr 802636 (zaległość w kwocie głównej 27,2 tys. zł) i nr 802623 (zaległość w kwocie głównej 24,9 tys. zł), wobec których postępowanie zostało zakończone postanowieniami sądu odpowiednio: sygn. akt I C 1059/10 z 29 marca 2011 oddalającym powództwo i sygn. akt III Ca 724/11 z 11 lipca 2011 r. oddalającym apelację oraz sygn. akt III Ca 724/11 i sygn. akt II C 943/08 z 17 kwietnia 2012 r. umarzającym postępowanie.

– ograniczających odpowiedzialność spadkobierców dłużników, posiadających zaległości w łącznej kwocie 316,7 tys. zł do wartości ustalonego spadku – dwa wyroki wydane w 2016 r. i 2020 r.⁹¹.

Od ww. kwot, Urząd naliczał odsetki za zwłokę, które na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosły łącznie 350,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 346-360, 458-480, 2213-2214, 2257, 2350-2366, 2440-2466, 2760)

b) nie ujawnił w urzędzeniach księgowych zawartej w dniu 26 kwietnia 2019 r. umowy dotyczącej spłaty przez kontrahenta długu w 190 ratach⁹², wobec czego na dzień 31 grudnia 2022 r. posiadał on w urzędzeniach księgowych zaległość z pierwotnym terminem płatności, tj. określonym na dzień 30 maja 2019 r. Ujęte na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* odsetki za zwłokę naliczone od tej zaległości wyniosły na koniec 2022 r. 63 tys. zł i były wyższe o 45,7 tys. zł od należnych, zaewidencjonowanych w Biurze Egzekucji Administracyjnej i Windykacji (17,3 tys. zł) do dnia zawarcia ww. umowy ratalnej.

(akta kontroli str. 481-502, 523, 525, 1736-1739, 1941, 2092-2095, 2098-2101, 2147-2150)

c) nie zaliczył na poczet zaległości dokonanych przez dwóch kontrahentów wpłat w łącznej kwocie 6,0 tys. zł, w tym:

– wpłat w łącznej wysokości 3,4 tys. zł dokonanych przez jednego z kontrahentów⁹³ w okresie od 5 listopada 2021 r. do 14 grudnia 2022 r. bezpośrednio na rachunek bankowy dochodów ZNN;

– wpłat na kwotę 2,6 tys. zł dokonanych przez jednego z kontrahentów⁹⁴, w tym jednej dokonanej w styczniu 2022 r. przez członka jego rodziny i ujętej na koncie wpływów do wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 525, 1738-1739, 1967-1973, 2092-2095, 2098-2101, 2144-2146, 2765-2784, 2801, 2812-2834)

d) wykazywał należności od 13 dłużników⁹⁵ na łączną kwotę 3.120,9 tys. zł⁹⁶, pomimo przedawnienia ich dochodzenia w latach 2009-2015, a czynności zmierzające do ich odpisania podjęto dopiero w toku kontroli - do dnia 12 kwietnia 2023 r. sporządzono i przekazano do Wydziału Księgowości wnioski wobec ośmiu dłużników na łączną kwotę zaległości 2.262,9 tys. zł, a wnioski wobec kolejnych były w trakcie procedowania.

Dodatkowo, od zawyżonych kwot zaległości, Urząd naliczał odsetki za zwłokę.

(akta kontroli str. 2092-2101, 2142-2239, 2257, 2478-2544, 2559-2649)

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora ZNN wynika, że po przeprowadzonej reorganizacji obowiązki księgowania wpłat dokonywanych przez kontrahenta od dnia 1 stycznia 2022 r. realizuje Wydział Księgowości, zaś w przypadku nieuiszczenia wpłat w terminie, za podjęcie działań w zakresie wyegzekwowania należności jest odpowiedzialne Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji. Wydział ZNN nie otrzymał od ww. komórek organizacyjnych, jednoznacznej informacji o istniejącym zadłużeniu.

⁹¹ Dotyczy kontrahenta nr 802716 (zaległość w kwocie głównej 159 tys. zł) oraz kontrahenta nr 802551 (zaległość w kwocie głównej 157,7 tys. zł), objętych postanowieniami sądów: sygn. akt I C 377/16 z dnia 6 lipca 2016 r. oraz sygn. akt I Ns 226/19 z dnia 27 lipca 2020 r.

⁹² Dotyczy kontrahenta nr 870341, wykazana w księgach rachunkowych zaległość w łącznej wysokości 288,3 tys. zł, w tym 165,3 tys. zł kwoty głównej i 63,0 tys. zł naliczonych odsetek za zwłokę).

⁹³ Dotyczy kontrahenta nr 803179; zadłużenie objęte tytułem wykonawczym sygn. akt I A Ca 888/13 z dnia 22 stycznia 2014 r.

⁹⁴ Dotyczy kontrahenta nr 921372 regulującego zadłużenie w 136 ratach miesięcznych na podstawie umowy z dnia 9 czerwca 2020 r.

⁹⁵ Dotyczy kontrahentów nr: 802623 (wskazanego jednocześnie w ppkt a), 802638, 809640, 802643, 802859, 722891, 802848, 809684, 802856, 803180, 802860, 802937, 695098.

⁹⁶ W tym 1.455,7 tys. zł z tytułu należności głównej i 1.665,2 tys. zł z tytułu odsetek za zwłokę.

Dyrektor Departamentu Finansów Publicznych wyjaśnił, że ewidencja finansowo-księgowa prowadzona jest na podstawie dokumentów wprowadzonych przez wydział merytoryczny.

Natomiast jako przyczyny prezentowania w ewidencji księgowej zaległości w niewłaściwych kwotach, Zastępca Dyrektora BAWiK z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi, wskazał m.in., nieprzekazanie służbom finansowym stosownych dokumentów lub błędne ich wprowadzenie do zintegrowanego systemu GM przez Wydział Finansowy lub komórkę merytoryczną oraz zapowiedział podjęcie działań celem wyjaśnienia ww. spraw i wprowadzenia stosownych korekt zapisów księgowych. W sprawie ujętych w ewidencji należności przedawnionych, Zastępca Dyrektora BAWiK podał, że przedawnienie roszczenia nie powoduje jego wygaśnięcia. Staje się ono tzw. roszczeniem naturalnym, które dłużnik może spełnić dobrowolnie lub w stosunku do którego może rzec się zarzutu przedawnienia.

W wyniku niniejszej kontroli NIK, do dnia 28 kwietnia 2023 r. Wydział ZNN wystawił łącznie 92 dyspozycje dotyczące odpisania z ewidencji księgowej należności przedawnionych obejmujących 94 kontrahentów (w tym ww. 15 szt. objętych próbami) na łączną kwotę 12.553,6 tys. zł (w tym 5.991,3 tys. zł należności głównej i 6.562,2 tys. zł odsetek).

Wystawione dokumenty zostały ujęte w ewidencji księgowej roku 2022.

(akta kontroli str. 2096-2097, 2799-2801, 2807-2814, 2837-2853, 2873-2894)
Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że powyższe nieprawidłowości miały wprowdzieć wpływ na sporządzaną w Urzędzie sprawozdawczość budżetową, jednak z uwagi na objęcie zaległości odpisem aktualizującym, ich wartość prezentowana w bilansie zawierała skutki ostrożnej wyceny, w związku nie wpłynęły na rzetelną prezentację należności w sprawozdaniach finansowych.

2. W Urzędzie z opóźnieniem podejmowano działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości, na co wpływ miały czynności podejmowane przez poszczególne komórki organizacyjne w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą (tj. od 2009 r.). Stanowiło to naruszenie postanowienia art. 42 ust. 5 upf, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich 16 badanych sprawach na łączną kwotę zaległości 4.674,4 tys. zł⁹⁷, powstałych w latach 2009-2022⁹⁸ I tak:
 - w dziewięciu przypadkach⁹⁹ (na kwotę łączną 2.583,7 tys. zł¹⁰⁰), do dnia zakończenia kontroli (tj. 26 kwietnia 2023 r.) nie podjęto żadnych działań windykacyjnych;
Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Prawnego UMŁ wynika, że w sześciu badanych sprawach nie podjęto windykacji ze względu na przedawnienie roszczeń, a w jednej sprawie ze względu na niezasadność roszczeń. W dwóch sprawach nie podjęto działań z przyczyn organizacyjnych leżących po stronie Urzędu.
 - w siedmiu przypadkach¹⁰¹ (łącznie 2.090,7 tys. zł¹⁰²) działania windykacyjne uruchamiano z opóźnieniem, tj. żądanie zwrotu bonifikaty wystawiono po upływie od 15 do 112 miesięcy od dnia sprzedaży lokalu zakupionego

⁹⁷ Z tego 2.461,4 tys. zł z tytułu należności głównej oraz 2.213 tys. zł naliczonych na dzień 31 grudnia 2022 r. odsetek za zwłokę.

⁹⁸ Zgodnie z wydrukiem z dnia 3 lutego 2023 r.

⁹⁹ Dotyczy kontrahentów nr: 802859, 722891, 802848, 809684, 802856, 803180, 802860, 802937 i 695098.

¹⁰⁰ W tym 1.222,4 tys. zł należności głównej i 1.361,3 tys. zł odsetek.

¹⁰¹ Dotyczy kontrahentów nr: 802716, 89722, 802851, 803179, 913114, 802551 i 870341.

¹⁰² W tym 1.239 tys. zł należności głównej i 851,7 tys. zł odsetek.

z bonifikatą, średnio po 65 miesiącach;

Z wyjaśnień złożonych z upoważnienia Prezydent Miasta Łodzi wynika, że wezwania do zwrotu bonifikaty kierowano przed upływem okresu przedawnienia, a na termin procedowania wpłynęła pracochłonność gromadzenia dowodów uzasadniających żądanie zwrotu bonifikaty, znaczna liczba spraw, przewidziany w ugn pięcioletni okres karencji na zbycie lokalu oraz ograniczenia kadrowe. Wystawianie wezwań do zwrotu bonifikaty uległo przyspieszeniu z uwagi na napływające wnioski nowych właścicieli o wykreślenie obciążeń hipotecznych, z których czerpano wiedzę o wtórnej sprzedaży mieszkania zakupionego z bonifikatą.

- w sześciu z siedmiu badanych spraw pozwy do sądu o zapłatę zostały skierowane po upływie od 9 do 34 miesięcy od bezskutecznego wezwania do zwrotu bonifikaty (średnio po ponad 18 miesiącach), na co wpływ miała data przekazania akt sprawy do Wydziału Prawnego. Po ich otrzymaniu, pozwy do sądu kierowane były w ciągu od 7 do 41 dni (średnio po 25 dniach).

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BAWiK wynika, że na długość procedowania wpływał długotrwały wewnętrzny obieg dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi, próby uzyskania zapłaty bez kierowania sprawy na drogę sądową oraz przygotowanie materiału dowodowego. W badanych sprawach procedura przedsądowa i przekazanie spraw do Wydziału Prawnego zajmowały ok. 13 miesięcy, a okres przygotowania pozwu i złożenia go do sądu 25 dni.

Powyższy sposób postępowania stanowił również naruszenie terminów podejmowania czynności windykacyjnych, określonych w obowiązujących w Urzędzie w badanym okresie *Zasadach postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Urzędzie Miasta Łodzi*".

Jako przyczyny zaniechania lub opóźnienia podjęcia działań windykacyjnych Zastępca Dyrektora BAWiK (z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi) wskazał m.in. skomplikowany charakter prawny dochodzonych należności, skumulowanie zadań w związku z koniecznością zweryfikowania dużej ilości spraw w krótkim terminie, zmiany organizacyjne wewnątrz Urzędu, w szczególności w zakresie komórek merytorycznych odpowiedzialnych za zawieranie umów i naliczanie opłat od należności o charakterze cywilnoprawnym, powodujące konieczność konfiguracji systemu informatycznego. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BAWiK, problemy te miały charakter przejściowy, a przeprowadzona w 2022 r. reorganizacja zadań w zakresie obsługi należności cywilnoprawnych ma na celu uporządkowanie i wyeliminowanie negatywnych skutków powyższych nieprawidłowości oraz zapewnienie właściwej realizacji zadań, w tym terminowej windykacji należności. W wyniku przejęcia od 1 stycznia 2022 r. zadań dotyczących windykacji przez Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji, poprzez wprowadzenie cyklicznego nadzoru nad wykonywanymi pracami, w tym raportowanie ilości czynności i ich efektywności, znacząco zintensyfikowano czynności windykacyjne. W efekcie, w okresie 8 miesięcy 2022 r. wystawionych zostało 4.546 wezwań do zapłaty na kwotę ok. 68,7 mln zł (w tym siedem na kwotę 905,4 tys. zł z tytułu zwrotu bonifikaty) oraz sporządzono 207 wniosków do Wydziału Prawnego na kwotę ok. 33,2 mln zł (w tym dziewięć z tytułu zwrotu bonifikaty na kwotę 971,8 tys. zł), z czego wyegzekwowano prawie 11 mln zł w ramach windykacji przedsądowej oraz prawie 4 mln zł w ramach windykacji posądowej. Dla porównania, przed reorganizacją, Wydział Finansowy w 2020 r.



wystosował 1.201 wezwań na kwotę 18,4 mln zł, a w 2021 r. 693 wezwań na kwotę 15,1 mln zł. Z tytułu zwrotu bonifikaty w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 18 kwietnia 2023 r. dokonano dwóch wpłat bezpośrednich na kwotę 179,6 tys. zł oraz wyegzekwowano 824,9 tys. zł. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BAWiK, nadzór kierownictwa Biura Egzekucji nad czynnościami pracowników był szeroki i jego głównym celem było podjęcie, jak największej ilości czynności, w celu wyegzekwowania maksymalnej kwoty zaległych należności. W praktyce bowiem najpilniejszym zadaniem było objęcie windykacją przedsiębiorców jak największą ilość dłużników, w celu przeciwdziałania doprowadzeniu do przedawnienia należności Miasta i Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 521-522, 529-535, 1579-1582, 2098-2101, 2835-2837, 2873-2879)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, działania windykacyjne i egzekucyjne wszczynane były i prowadzone z opóźnieniem, na co wpływ miały czynności podejmowane przez poszczególne komórki organizacyjne w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą (tj. od 2009 r.), a w dziewięciu (z 16) badanych przypadkach windykacja nie została podjęta, m.in. w wyniku przedawnienia roszczeń (w sześciu przypadkach), ich niezasadności (w jednej sprawie) oraz z przyczyn organizacyjnych leżących po stronie Urzędu (w dwóch przypadkach).

W ewidencji księgowej wykazywano zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat w niewłaściwej wysokości, a także należności nieistniejące lub przedawnione, co zniekształcało rzeczywisty stan majątkowy i stanowiło naruszenie zasady rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej, określonej w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W badanych próbach nieprawidłowości ta występowały w znacznej skali¹⁰³ od co najmniej 13 lat. Dodatkowo, od zawyżonych kwot zaległości, Urząd naliczał odsetki za zwłokę. W wyniku niniejszej kontroli dokonano stosownych korekt w księgach za 2022 r., w tym dokonano odpisu z ewidencji księgowej należności przedawnionych obejmujących 94 kontrahentów na łączną kwotę 12.553,6 tys. zł. Wszystkie badane należności zostały objęte odpisem aktualizującym w prawidłowej wysokości, tj. z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty.

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:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące wnioski pokontrolne:

1. Skuteczne ustalanie i dochodzenie należności z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat.
2. Egzekwowanie realizacji przez kontrahentów obowiązków określonych w umowach rozkładających na raty należność z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat.
3. Ujmowanie w jednolity sposób w ewidencji księgowej kont 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* i 226 *Długoterminowe należności budżetowe* rozłożonych na raty zaległości z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat.
4. Bieżące dokonywanie weryfikacji poprawności zapisów księgowych oraz adekwatności dowodów księgowych w zakresie należności głównych

¹⁰³ W 19 z 31 analizowanych przypadków.

i odsetek za zwłokę z tytułu zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży mieszkań komunalnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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, 22 czerwca 2023 r.

Kontrolerzy:

Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.

podpis

Ewelina Dębowska
Specjalista k.p.

Podpis

Włodzimierz Zegadło
Doradca ekonomiczny

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

podpis