



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.18.1.2024

Prezydent Miasta Bydgoszczy

Ul. Jezuicka 1

85-102 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-131 Bydgoszcz

tel. 48525675800, lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski – Prezydent Bydgoszczy w całym okresie objętym kontrolą ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/162/2024 z 6 grudnia 2024 r., Krzysztof Drzewiczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/30/2025 z 26 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 89-90, 274-278)

¹ Dalej: „Urząd”, „Miasto”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Czynności kontrolne zakończono 11 kwietnia 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Urząd nie w pełni rzetelnie zorganizował i prowadził postępowania zmierzające do zbywania i udostępniania nieruchomości. Treść programów zagospodarowania nieruchomości - zarówno gminy jak i Skarbu Państwa⁶ - miała wysoki stopień ogólności i nie była skonkretyzowana względem zasobów Urzędu, a także nie była weryfikowalna i mierzalna.

Urząd rzetelnie prowadził ewidencję gminnego zasobu nieruchomości oraz ustalał ceny nieruchomości przeznaczonych do zbycia i ich wartość, z uwzględnieniem postanowień studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego⁷ lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸. W protokołach z przeprowadzonych przetargów w celu zbywania nieruchomości nie zamieszczono wymaganych informacji, zaś w ośmiu z 10 badanych umów Urząd niedostatecznie zabezpieczył swoje interesy. Ponadto w przypadku zbycia dwóch spośród 20 badanych nieruchomości Urząd nie sporządził wykazu nieruchomości, zaś w dwóch spośród 15 wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia nie zamieścił wszystkich wymaganych informacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego 1. Zadania związane ze zbywaniem gminnych nieruchomości gruntowych przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu. Obowiązki dotyczące:

a) sporządzania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości¹⁰ nałożono na Wydział Mienia i Geodezji¹¹ (Referat Finansowo-Administracyjny);

b) ewidencjonowania nieruchomości nałożono na WMIG (Referat Finansowo-Administracyjny);

c) organizacji postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych i zawierania umów nałożono na WMIG (Referat Obrotu Nieruchomościami, Referat Terenowo-Prawny, Wydział Nadzoru Właścicielskiego¹²);

d) egzekwowania należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów nałożono na Wydział Windykacji (Referat Windykacji i Monitoringu Wierzytelności Pieniężnych).

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „SP”.

⁷ Dalej: „studium”.

⁸ Dalej: „mpzp”.

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

¹⁰ Dalej: „plan wykorzystania nieruchomości gminy”.

¹¹ Dalej: „WMIG”.

¹² W zakresie aportów.

(akta kontroli str. 7, 13-194, 491, 497)

Zakres odpowiedzialności i uprawnień pracowników Urzędu odpowiadał strukturze organizacyjnej ww. komórek organizacyjnych, za wyjątkiem pracowników Referatu Finansowo-Administracyjnego wykonujących obowiązki opracowania planu wykorzystania nieruchomości gminy, którym w kartach stanowisk pracy nie wskazano *expressis verbis* tych zadań. Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że niewymienienie wprost w zakresie czynności zadania wynikało z szerokiego zakresu pojęcia prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości oraz zapisu w karcie stanowiska pracy dotyczącego wykonywania innych czynności.

(akta kontroli str. 32, 42, 52, 62, 351-403, 491, 497)

2. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono audytów wewnętrznych dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych. Przeprowadzono natomiast cztery kontrole zewnętrzne:

- a) Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszcy¹³ dotyczącą kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Miasta Bydgoszcz¹⁴, w tym pozyskania dochodów ze sprzedaży mienia, sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych, udzielania bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkaniowych z zasobów gminy, sprzedaży mienia Skarbu Państwa. RIO stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niebieżącym zaewidencjonowaniu na koncie 011 „Środki trwałe” operacji gospodarczych związanych ze sprzedażą działek. W odniesieniu do ustalenia RIO Prezydent podjął działania polegające m.in. na zatrudnieniu dodatkowej pomocy administracyjnej.

(akta kontroli str. 8-9, 195-240)

- b) Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁵. NIK stwierdziła m.in. niepełną realizację obowiązku wydania z urzędu zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. NIK sformułowała wniosek pokontrolny o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu terminowe dokonywanie określonych prawem czynności. Prezydent podjął działania polegające m.in. na poleceniu pracownikom ewidencjonowania dat wpływu wniosków oraz umieszczanie przy nich informacji o terminie ich rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 241-250)

- c) Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości¹⁶. NIK sformułowała wnioski pokontrolne o właściwe wydawanie decyzji w zakresie ustanowienia trwałego zarządu oraz o systematyczne aktualizowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w sytuacji

¹³ Dalej „RIO”.

¹⁴ Okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2018 r. do 21 stycznia 2021 r.

¹⁵ Kontrola nr P/21/027, wystąpienie pokontrolne z 19 lipca 2021 r. (LBY.410.011.02.2021).

¹⁶ Kontrola nr P/23/075, wystąpienie pokontrolne z 29 września 2023 r. (LBY.410.012.03.2023).

wzrostu wartości nieruchomości. Prezydent podjął działania polegające m.in. na zleceniu pracownikom właściwego wydawania decyzji w zakresie ustanowienia trwałego zarządu oraz na dokonywaniu systematycznej analizy nieruchomości objętych postępowaniem aktualizacyjnym .

(akta kontroli str. 251-273)

- d) Wojewody Kujawsko-Pomorskiego¹⁷ dotycząca m.in. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2020-2023¹⁸. Wojewoda zalecił m.in. dalsze bieżące monitorowanie stanu zaległości w opłatach za nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste, zwiększenie dynamiki aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, wykorzystywanie do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego operatów szacunkowych spełniających wszelkie wymogi formalne. Urząd podjął działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 9, 993-1006, 1246-1247)

Wojewoda wykonywał czynności nadzorcze, o których mowa w art. 3 ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁹, tj. zatwierdzał sporządzane przez Prezydenta plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i 2025-2027.

(akta kontroli str. 426, 463)

3. W latach 2019-2024 Urząd osiągnął łącznie 162 173,0 tys. zł z tytułu zbycia nieruchomości gruntowych, w tym: 16 884,0 tys. zł w 2019 r., 17 984,0 tys. zł w 2020 r. (z tego 403,0 tys. zł z tytułu zamiany nieruchomości i 17 581,0 tys. zł z tytułu sprzedaży), 26 294,0 tys. zł w 2021 r., 37 551,0 tys. zł w 2022 r., 29 971,0 tys. zł w 2023 r. (z tego 563,0 tys. zł z tytułu zamiany nieruchomości i 29 408,0 tys. zł z tytułu sprzedaży), 33 489,0 tys. zł w 2024 r. Osiągnięte dochody stanowiły odpowiednio: 104,2%, 99,9%, 102,3%, 99,1%, 93,7%, 101,5% wartości zaplanowanych na lata 2019-2024.

(akta kontroli str. 1146-1149)

4. W latach 2019-2024 Urząd dokonał:

- a) sprzedaży 288 nieruchomości (w tym 140 bez przetargu)²⁰: 33 w 2019 r. (15 bez przetargu, 10 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 8 w trybie przetargu ustnego ograniczonego), 34 w 2020 r. (21 bez przetargu, 11 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 2 w trybie przetargu ustnego ograniczonego), 41 w 2021 r. (13 bez przetargu, 23 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 5 w trybie przetargu ustnego ograniczonego), 71 w 2022 r. (37 bez przetargu, 34 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego), 51 w 2023 r. (24 bez przetargu, 23 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 4 w trybie przetargu ustnego ograniczonego), 58 w 2024 r. (30 bez przetargu,

¹⁷ Dalej „Wojewoda”.

¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z 15 stycznia 2025 r. (WSPN.II.431.1.2024).

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 428.

²⁰ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 5 i 6 ugn.

26 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 2 w trybie przetargu ustnego ograniczonego);

- b) zamiany jednej nieruchomości (bez przetargu)²¹ w 2023 r.;
- c) darowizny 5 nieruchomości (wszystkie bez przetargu)²²: 2 w 2019 r., 1 w 2020 r., 0 w 2021 r., 2 w 2022 r., 0 w 2023 r. i 2024 r.;
- d) wniesienia aportem 14 nieruchomości (wszystkie bez przetargu)²³: 2 w 2019 r., 5 w 2020 r., 1 w 2021 r., 0 w 2022 r., 5 w 2023 r., 1 w 2024 r.

Nie dokonywano oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Nie doszło do rokowań po drugim przetargu.

(akta kontroli str. 280-284)

5. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP (na lata 2022-2024 i 2025-2027). Plany te zawierały m.in. zestawienie powierzchni nieruchomości należących do zasobu oddanych w użytkowanie wieczyste i dzierżawę, a także prognozy dotyczące wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, czasowego zajęcia oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 425-490, 494)

Założenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 były monitorowane pod względem stopnia ich osiągnięcia, i tak np.:

- a) wpływy z tytułu użytkowania wieczystego zrealizowano w: 99% w 2022 r., 101% w 2023 r., 92% w 2024 r.;
- b) wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zrealizowano w: 70% w 2022 r., 84% w 2023 r., 79% w 2024 r.;
- c) wpływy z tytułu zbycia nieruchomości zrealizowano w 86% w latach 2022-2024.

(akta kontroli str. 427-461, 1237)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że ze względu na przysługujące osobom fizycznym bonifikaty oraz podlegające mechanizmowi opóźnionego przekształcenia mieszkaniowe inwestycje deweloperskie, trudno było dokładnie oszacować, ile nowych budynków mieszkaniowych powstanie na nieruchomościach wcześniej będących w użytkowaniu wieczystym i jak wiele osób w jakich konkretnie latach zdecyduje się skorzystać z ulg na jednorazową spłatę należności.

(akta kontroli str. 495, 498)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy plany wykorzystania nieruchomości gminy (na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026). Plany te zawierały m.in. prognozy zbywania i udostępniania nieruchomości, wpływów

²¹ Na podstawie art. 37 ust. 2 ugn.

²² Na podstawie art. 37 ust. 4 ugn.

²³ Na podstawie art. 37 ust. 7 ugn.

z tytułu sprzedaży, a także zestawienie łącznej powierzchni zasobu nieruchomości.

(akta kontroli str. 320-350)

Wykonanie planów wykorzystania nieruchomości gminy było analizowane w corocznych sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z kierunków polityki gospodarowania mieniem komunalnym. Przykładowo, osiągnięto wyższą niż zakładaną wysokość wpływów z tytułu wieczystego użytkowania, trwałego zarządu, sprzedaży mieszkań komunalnych. Nie osiągnięto natomiast takich wskaźników, jak nabycie nieruchomości w drodze cywilnoprawnej (plan na 2019 r. – 17, realizacja 16; plan na 2020 r. 10, realizacja 7), wpływy ze sprzedaży lokali użytkowych w latach 2021-2023 (plan 4 500 000 zł, realizacja 3 403 520 zł).

(akta kontroli str. 1257-1261, 1297-1353)

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące uchwały regulujące zbywanie nieruchomości:

- a) uchwała nr LIX/1147/05 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości;
- b) uchwała nr LXXIV/1558/23 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta Bydgoszczy oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych;
- c) uchwała nr LXXIV/1559/23 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta Bydgoszczy na rzecz ich użytkowników wieczystych²⁴;
- d) uchwała nr LXXIV/1560/23 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie warunków udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych bonifikat od ceny nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Miasta Bydgoszczy sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu.

(akta kontroli str. 10, 286-313)

Projekt uchwały z 2023 r. określał procentowy wskaźnik wartości pierwszej raty (30%) w przypadku rozłożenia na raty ceny nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 301-304, 1784-1787)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że ugn nie precyzuje, jakiego rodzaju warunki mają być przez organ stanowiący jst sformułowane. Wykładnia systemowa przepisów epizodycznych wskazuje, że przez „warunki” należy w szczególności rozumieć sposób ustalania ceny. Powodem określenia w projekcie uchwały procentowego wskaźnika wartości pierwszej raty ceny nieruchomości sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu – w przypadku

²⁴ Dalej „uchwała z 2023 r.”

rozłożenia jej na raty, była konieczność sprecyzowania warunków, na jakich ma nastąpić zapłata tej ceny. Wojewoda nie stwierdził nieważności tego aktu w trybie nadzoru.

(akta kontroli str. 493-494, 497-498)

7. W Urzędzie nie sporządzono wewnętrznych procedur dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli str. 10, 1253)

Prezydent wyjaśnił m.in., że przepisy ugn²⁵, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na zbycie nieruchomości²⁶ oraz uchwały Rady Miasta Bydgoszczy są transparentne i nie wymagają dodatkowych procedur.

(akta kontroli str. 781, 981)

8. Badaniem objęto łącznie 20 czynności prawnych prowadzących do zbycia nieruchomości, w tym 10 zbytych w drodze bezprzetargowej (5 sprzedaży, jedną zamianę, jedną darowiznę, jedno zbycie i dwa aporty) oraz 10 zbytych w trybie przetargu (wszystkie w formie sprzedaży).

(akta kontroli str. 735)

Badanie NIK wykazało, że nieruchomości wchodzące w skład zasobu gminy ewidencjonowano zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn, w tym Ewidencja Gruntów i Budynków²⁷ zawierała oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej, powierzchnię nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym lub w studium. W EGIB nie zamieszczano informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i o toczących się postępowaniach administracyjnych oraz sądowych z powodu braku zdarzeń uzasadniających dokonanie takich wpisów.

(akta kontroli str. 499-734)

9. Spośród badanych 20 przypadków, w stosunku do 12 nie przeprowadzono analizy korzyści lub opłacalności zbycia. We wszystkich przypadkach uzyskana cena sprzedanych nieruchomości nie była niższa od wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W 10 sprawach podstawą zbycia była inicjatywa Urzędu, a w pozostałych wniosek strony (m.in. uczelni, samorządowej instytucji kultury, podmiotu leczniczego).

(akta kontroli str. 763-768, 787)

Prezydent wyjaśnił m.in., że przeznaczenie nieruchomości do zbycia wynika bezpośrednio z konieczności realizacji corocznego budżetu oraz z planu wykorzystania zasobu – co roku planuje się zbycie określonej liczby nieruchomości. Nieruchomości niezabudowane typowane są do sprzedaży na wniosek inwestorów lub z urzędu, natomiast nieruchomości zabudowane

²⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.), dalej „ugn”.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213), dalej: „rozporządzenie o zbyciu nieruchomości”.

²⁷ Dalej „EGIB”.

kamienicami (wymagające kapitalnych remontów i przynoszące Miastu straty) wskazywane są do zbycia przez Administrację Domów Miejskich po przeprowadzeniu całościowej analizy opłacalności przeznaczenia jej do zbycia. Podstawą zakwalifikowania nieruchomości do zbycia stanowi przeznaczenie nieruchomości w mpzp, np. pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i jednorodziną lub usługi, produkcję.

(akta kontroli str. 781-784, 981)

10. We wszystkich objętych próbą przypadkach ustalono wartość nieruchomości na podstawie wyceny sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego lub jej aktualizacji. Wyceny zostały opracowane i podpisane przez rzeczoznawców posiadających odpowiednie uprawnienia zawodowe, którzy brali pod uwagę m.in. lokalizację nieruchomości, stan techniczny i przeznaczenie. Wszystkie operaty zachowały aktualność do czasu zbycia nieruchomości. W przypadku zamiany, sporządzono operaty dla obu nieruchomości. Spośród łącznie 21 operatów, koszt 19 został pokryty ze środków budżetu Miasta na łączną kwotę 39 112 zł brutto.

(akta kontroli str. 736-758, 1354-1361)

11. Spośród badanej próby, w trzech przypadkach nieruchomości wpisane były do rejestru zabytków i uzyskano pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na dokonanie zbycia.

(akta kontroli str. 736, 759-761)

12. Żadna z nieruchomości objętych badaniem nie była położona na obszarze terenów górniczych, parku narodowego oraz nie graniczyła z nieruchomościami oddanymi w trwałą zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 736)

13. Urząd wywiązywał się z obowiązku sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia i ich upubliczniania²⁸: wywieszano wykaz w siedzibie Urzędu na okres minimum 21 dni, a także zamieszczano ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w internecie dokumentując to m.in. kserokopiami publikacji i adnotacjami. W ogłoszeniach podawano informacje pozwalające na zidentyfikowanie nieruchomości będącej przedmiotem zamierzonego zbycia. Wykaz zawierał takie informacje jak np.: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię i opis nieruchomości, przeznaczenie i sposób zagospodarowania, termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn.

W dwóch przypadkach podana w wykazach cena była równa cenie określonej przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym, zaś w pozostałych była wyższa od operatu i wynikała z rokowań lub z ustalenia ceny wywoławczej przez Urząd.

²⁸ Wykazu nie sporządzono dla nieruchomości wniesionych jako aport, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 765-766, 769-772, 781)

W cenie wywoławczej Urząd nie uwzględniał kosztów związanych ze sprzedażą nieruchomości. Prezydent wyjaśnił m.in., że wynikało to z kontroli RIO z 2017 r., która wskazała, że nie należy przenosić na nabywcę kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. Natomiast koszty notarialne i koszty sądowe ponosi nabywca nieruchomości i podane są one przez notariusza przy podpisywaniu umowy notarialnej.

(akta kontroli str. 781, 787, 983, 985-992)

14. Żadna z 20 badanych nieruchomości nie była enumeratywnie wymieniona do zbycia w planie wykorzystania nieruchomości gminy. W badanej próbie wystąpiły dwa przypadki, w których zastępca dyrektora WMIG wystąpił z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy (w 2016 r.). Wartości oszacowano po wydaniu warunków zabudowy. Jedna nieruchomość została sprzedana osobie fizycznej, a druga osobie prawnej.

(akta kontroli str. 329-350, 763-764, 1792-1801)

Prezydent wyjaśnił m.in., że plan wykorzystania zasobu nieruchomości nakreśla jedynie kierunki działania związane z gospodarowaniem mieniem gminnym, które będą realizowane w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Trudno zatem o określenie zamkniętego katalogu w okresie 3 letnim. Istnieje bowiem możliwość, iż konieczne będzie w przedmiotowym okresie wycofanie nieruchomości lub dodanie innej, a każdorazowa zmiana wymagałaby wprowadzenia korekt w podjętych zarządzeniach.

(akta kontroli str. 781, 982)

15. Badanie 10 postępowań w celu zbycia nieruchomości w drodze przetargu (sprzedaży) wykazało m.in., że:

- a) zbycia nie nastąpiły z naruszeniem pierwszeństwa nabycia określonego w art. 34 ugn (żadnej z osób fizycznych i prawnych nie przysługiwało pierwszeństwo nabycia);
- b) ogłoszenia o przetargu podano do publicznej wiadomości co najmniej 2 miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu (od 62 do 70 dni);
- c) informacje zawarte w ogłoszeniu o przetargu były zgodne z wykazem nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i zawierały informacje o warunkach zbycia nieruchomości, terminie, miejscu przetargu, przeznaczeniu oraz sposobie zagospodarowania nieruchomości;
- d) w każdym przypadku wymagano wniesienia wadium w wysokości 10% ceny wywoławczej i pozyskiwano dokumenty potwierdzające wpłaty wadium (przelewy bankowe);
- e) w ogłoszeniu zamieszczano informacje dodatkowe m.in. o służebnościach, wpisach do ewidencji zabytków lub ochronie konserwatorskiej;

- f) w czterech przypadkach przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, a kolejny (drugi) przetarg przeprowadzono po upływie od 77 do 191 dni;
- g) cenę wywoławczą ustalano w wysokości nie niższej od wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

We wszystkich przypadkach powołano komisję przetargową składającą się z 4 osób. Członkowi komisji składali oświadczenia dotyczące bezstronności (tj. obowiązku wynikającego z §9 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości) i podejmowali decyzje jednogłośnie. Nie stosowano kryteriów pozacenowych, zaś wybór następował w oparciu o najwyższą cenę uzyskaną w przetargu ustnym nieograniczonym. Z przeprowadzonych przetargów sporządzano protokoły zawierające m.in. informacje o rodzaju przetargu, oznaczeniu nieruchomości według katastru nieruchomości i księgi wieczystej, członkach komisji. Informację o wyniku przetargu publikowano w siedzibie Urzędu, a także od 6 października 2020 r. – w Biuletynie Informacji Publicznej. Publikacja zawierała m.in. liczbę osób dopuszczonych i niedopuszczonych do przetargu, cenę wywoławczą oraz najwyższą cenę osiągniętą, imię i nazwisko lub nazwę nabywcy nieruchomości. Nie podwyższano ceny wywoławczej o koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży i nie zobowiązywano nabywców do zwrotu konkretnie oznaczonych kosztów w ogłoszonych warunkach przetargowych.

(akta kontroli str. 762, 773-780, 982)

16. Badanie 10 przypadków zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej wykazało m.in., że:

- a) w dziewięciu przypadkach istniały ustawowe przesłanki do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym (w tym: zbycie w drodze zamiany lub darowizny, poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, wkład niepieniężny – aport do spółki). W jednym przypadku nie zaistniała ustawowa przesłanka do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.
- b) przeprowadzone rokowania były zgodne z art. 72 kodeksu cywilnego²⁹ (rokowań nie przeprowadzono w dwóch przypadkach wniesienia nieruchomości jako aport do spółki);
- c) ustalono cenę w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości;
- d) w protokołach z rokowań określono, kto poniesie koszty transakcji (nabywca, zaś w przypadku zamiany obie strony);
- e) w umowie darowizny określono jej cel (cele statutowe uczelni), a także uzyskano zgodę Rady Miasta na dokonanie transakcji;
- f) w odniesieniu do transakcji zamiany nieruchomości doszło do dopłaty na rzecz Miasta w wysokości równej różnicy wartości zamienianych nieruchomości;
- g) w odniesieniu do dwóch aportów zachodziła ekwiwalentność pomiędzy wartością nieruchomości określoną przez rzeczoznawców a objętymi przez Miasto udziałami w spółce.

(akta kontroli str. 789-980, 801-817, 1048-1052, 1247, 1362-1363)

²⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), dalej: „k.c.”

17. Postanowienia umów dotyczących zbycia nieruchomości były zgodne z wynikami przetargów, mpzp lub studium. Nie rozkładano zapłaty na raty, zaś bonifikaty (w trzech przypadkach) udzielone zostały prawidłowo, w tym zgodnie z uchwałami Rady Miasta. Ustalona cena została zapłacona przez nabywców terminowo. Łącznie z tytułu zbycia 20 nieruchomości objętych badaniem Miasto uzyskało dochody w wysokości 38 540 971 zł oraz udziały w spółce w łącznej wysokości 13 291 107 zł.

(akta kontroli str. 811, 813, 1050-1052, 1101-1104, 1364-1366)

18. W odniesieniu do badanych 20 transakcji zbycia nieruchomości, w jednym przypadku nabywca wystąpił z wnioskiem o zmianę mpzp (m.in. o zwiększenie odległości dopuszczalnego wykroczenia poza linię zabudowy). Wniosek został rozpatrzony negatywnie.

Ponadto czterech nabywców wystąpiło z wnioskami o wydanie warunków zabudowy, a jeden także o decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (budowa linii kablowej 30kV). Wydane decyzje (pozytywne) nie odbiegały od postanowień dotyczących zagospodarowania nieruchomości określonych w umowach. W jednym przypadku nie zakończono postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku pompowni.

(akta kontroli str. 785-786, 789-797, 984, 1007-1047, 1053-1061, 1065-1071, 1136-1145, 1238-1241)

19. Przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości Urząd przedstawił radnym miejskim projekty uchwał wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje o przeznaczeniu nieruchomości, tj. m.in. o przeznaczeniu w mpzp lub w studium i o sposobie zagospodarowania.

(akta kontroli str. 811, 816-819, 841-843, 853, 879, 918-924, 1050-1052, 1101-1104, 1174-1176, 1228)

20. Nie wystąpiły przypadki zbywania nieruchomości gruntowych na potrzeby budowlane na obszarach, które w studium lub w planie ogólnym miały przeznaczenie wykluczające zabudowę.

(akta kontroli str. 1050-1052, 1247, 1369)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plan wykorzystania nieruchomości gminy na lata 2021-2023 został przyjęty 29 stycznia 2021 r.³⁰, tj. 29 dni po upływie okresu obowiązywania planu na lata 2018-2020. Ponadto plan wykorzystania nieruchomości gminy na lata 2024-2026 został przyjęty 30 stycznia 2024 r., tj. 30 dni po upływie obowiązywania planu na

³⁰ Zarządzeniem nr 67/2021 r. Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2021 r.

lata 2021-2023. Stanowi to nierzetelną realizację obowiązku opracowania planu wykorzystania zasobu na okres 3 lat, określonego w art. 25 ust. 2a ugn.

(akta kontroli str. 320-350)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że plan podejmowany zarządzeniem każdorazowo obowiązuje i obejmuje okres od 1 stycznia. Data podpisania planu późniejsza od jego obowiązywania jest następstwem zdarzeń związanych z zamknięciem roku obrotowego, obowiązkiem przedłożenia sprawozdań oraz realizacją zadań zamykających rok kalendarzowy.

(akta kontroli str. 492, 497)

NIK zauważa, że istotą planowania jest ustalanie założeń w stosunku do przyszłości, nie zaś do okresu, który minął. W związku z tym, rzetelnie realizując obowiązek określony w 25 ust. 2a ugn Urząd powinien podjąć działania odpowiednio wcześniej, tak aby cały trzyletni okres planowania odnosił się do przyszłości.

2. Plany wykorzystania nieruchomości gminy (na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026) nie zawierały zestawienia nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn oraz zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, co stanowiło obowiązek określony w art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn.

(akta kontroli str. 320-350)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że plany wykorzystania zasobu nieruchomości zawierały sumaryczne zestawienia przygotowane w oparciu o dane ewidencyjne. Przepisy ugn są mało precyzyjne i nie wskazują formy przygotowania danych w postaci szczegółowego wykazu nieruchomości. Ponadto dane ewidencyjne służące do przygotowania planów każdorazowo dostępne były do wglądu w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 492, 497)

NIK zwraca uwagę, że ugn określa wymogi co do treści zestawienia: art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn nakazuje wskazanie: a) miejscowości położenia nieruchomości, b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, c) sposobu zagospodarowania nieruchomości, a sumaryczne zestawienia nie spełniają tego wymogu.

3. Plany wykorzystania nieruchomości gminy (na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026) nie zawierały aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, a także opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, tj. treści wymaganych w art. 25 ust. 2a pkt 2 lit. c oraz d ugn.

(akta kontroli str. 320-350)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że prognozowane wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego zawierają w sobie przypuszczalne wpływy z tytułu aktualizacji tych opłat.

(akta kontroli str. 493, 497)

NIK zauważyła, że z treści prognoz wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości nie wynika, że zawierają one w sobie również przypuszczalne wpływy z tytułu aktualizacji tych opłat.

4. Plany wykorzystania nieruchomości gminy (na lata 2018-2020 i 2021-2023) zawierały nierzetelnie sporządzone programy zagospodarowania nieruchomości zasobu, określonego których mowa w art. 25 ust. 2a pkt 3 ugn. Treść programów miała wysoki stopień ogólności i nie była skonkretyzowana względem zasobów Urzędu, a także nie była weryfikowalna i mierzalna.

(akta kontroli str. 328, 337)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że program sformułowany został w sposób ogólny z uwagi na brak jednoznacznych wytycznych. Brak jednoznacznych wskaźników mierzalności, dokładnych wytycznych ustalonych przez ustawodawcę utrudnia opracowanie jednoznacznych narzędzi do mierzenia i weryfikowania realizacji celów w kontekście nieruchomości. Ogólne założenia programu dają większą elastyczność w dostosowywaniu działań do zmieniających się warunków. Szczegółowe, mierzalne dane znajdowały się w prognozie na kolejne lata.

(akta kontroli str. 493, 497)

Zdaniem NIK, mimo że ustawodawca nie uszczegółowił, co ma zawierać program zagospodarowania nieruchomości zasobu, bez wątpienia powinien on dotyczyć przynajmniej wszystkich czynności, jakie składają się na gospodarowanie nieruchomościami – przynajmniej tych czynności, które wymienione zostały w art. 23 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 2 ugn. Powinien też zostać opracowany na co najmniej 3 lata.³¹

5. Urząd nierzetelnie sporządził plany wykorzystania zasobu nieruchomości gminy (na lata 2018-2020, 2021-2023), ponieważ zawarto w nich założenia, które następnie zostały zrealizowane w stopniu znacząco przekraczającym wartości zaplanowane, np.: wysokość wpływów z tytułu użytkowania wieczystego (plan na 2019 r.: 3 000 000 zł, realizacja 6 020 850 zł), wysokość wpływów z tytułu trwałego zarządu (plan na 2020 r.: 250 000 zł, realizacja 711 220 zł, plan na lata 2021-2023 2 835 000 zł, realizacja 4 593 866 zł), zbycie w latach 2018-2020 15 nieruchomości pod budownictwo wielorodzinne, 28 pod budownictwo jednorodzinne i 17 nieruchomości pod usługi i handel (realizacja odpowiednio: 41, 53, 48), wpływy z tytułu sprzedaży mieszkań komunalnych (plan na 2020 r. 500 000 zł, realizacja 5 241 967 zł, plan na lata 2021-2023 9 000 000 zł, realizacja 18 734 045 zł), wpływy ze sprzedaży zabudowanych nieruchomości (plan na lata 2021-2023 21 900 000 zł, realizacja 45 752 915 zł). Skala przekroczeń świadczy o znaczącym niedoszacowaniu zakładanych wartości.

(akta kontroli str. 320-337, 1257-1261)

³¹ Zob. E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, art. 25.

Prezydent wyjaśnił m.in., że przyjęte są dane na podstawie analiz z lat ubiegłych, plan nakreśla jedynie kierunki działania związane z gospodarowaniem mieniem gminnym. Plany wykorzystania zasobu są wieloletnie i traktowane są jako narzędzie pomocnicze w planowaniu, a nie zaś jako ścisłe wytyczne zobowiązujące do realizacji zgodnie z planem wykorzystania zasobu. Ponadto przekroczenie planowanych wpływów z tytułu użytkowania wieczystego wynikało ze skutecznie przeprowadzonych aktualizacji, przekroczenie wpływów z tytułu trwałego zarządu wynikało z wydania decyzji ustanawiających trwały zarząd na kolejnych gruntach, przekroczenie liczby zbywanych działek i nieruchomości wynikało z uaktywnienia się nabywców działek finalizujących nabycie oraz sporej liczby działek sprzedawanych pod zabudowę jednorodzinną. Wzmoczone zainteresowanie najemców wykupem zajmowanych lokali gminnych na własność z zastosowaniem bonifikaty skutkowało przekroczeniem budżetu. Natomiast przekroczenie planu wpływów z tytułu sprzedaży zabudowanych nieruchomości wynikało przede wszystkim z faktu, iż w analizowanym okresie Miasto wystawiło kilkanaście nieruchomości zabudowanych o dużej wartości, które znalazły nabywców.

(akta kontroli str. 1368)

6. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 został nieterminowo przedłożony Wojewodzie: Prezydent przedłożył go 4 listopada 2024 r., podczas gdy określony w art. 23 ust. 1da ugn termin upływał 31 października 2024 r. Ponadto plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 został przedłożony Wojewodzie 15 marca 2022 r., tj. sześć dni po upływie 6 miesięcznego terminu, określonego w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw³².

(akta kontroli str. 425-490)

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że w stosunku do planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 nieterminowość wynikała z powodu problemów technicznych. Natomiast plan na lata 2022-2024 przygotowano w oparciu o art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i innych ustaw³³, który stanowił, że pierwszy plan wykorzystania zasobu ma być przedłożony Wojewodzie w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

(akta kontroli str. 495, 498)

NIK zauważa, że ww. ustawa weszła w życie 9 września 2021 r., a obowiązek przedłożenia ww. planu upływał 9 marca 2022 r.

7. Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (na lata 2022-2024 i na lata 2025-2027) nie zawierały prognozy aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, tj. treści wymaganych w art. 23 ust. 1db pkt 3 lit. d ugn.

(akta kontroli str. 427-490, 1005, 1296)

³² Dz. U. z 2021 r., poz. 1561.

³³ Dz. U. z 2021 r., poz. 1561.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że plan na lata 2022-2024 wskazywał liczbę nieruchomości planowanych do aktualizacji w zakresie opłat za użytkowanie wieczyste, zaś w odniesieniu do aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu planowano zaktualizować 26 nieruchomości w latach 2022-2024 i 38 w latach 2025-2027.

(akta kontroli str. 495-496, 498)

NIK zauważa, że wskazanie liczby nieruchomości planowanych do aktualizacji nie stanowi prognozy aktualizacji opłat.

8. Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (na lata 2022-2024 i 2025-2027) zawierały nierzetelnie sporządzone programy zagospodarowania nieruchomości zasobu, wynikające z obowiązku określonego w art. 23 ust. 1db pkt 4 ugn. Treść programów miała wysoki stopień ogólności i nie była skonkretyzowana względem zasobów Urzędu, a także nie była weryfikowalna i mierzalna.

(akta kontroli str. 454, 490, 1296)

Prezydent wyjaśnił m.in., że mierzalne założenia zostały przedstawione w prognozach dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości i w prognozie wpływów osiąganych z tytułu użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, czasowego zajęcia, itd.

(akta kontroli str. 496, 498, 1253)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek sporządzenia programu zagospodarowania nieruchomości zasobu (art. 23 ust. 1db pkt 4 ugn) został ustanowiony przez ustawodawcę odrębnie od obowiązków sporządzania prognoz (art. 23 ust. 1db pkt 1-3), a więc powinien zawierać inne treści.

9. W przypadku zbycia dwóch nieruchomości (wniesionych jako aport) spośród 20 badanych, Urząd nie sporządził wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 3b ugn.

(akta kontroli str. 765-766, 785-786)

Prezydent wyjaśnił m.in., że Zespół ds. Nadzoru Właścicielskiego nie sporządził wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia i wobec czego przygotowuje wewnętrzną procedurę w celu wyeliminowania takich sytuacji.

(akta kontroli str. 781, 982)

10. W jednej spośród 10 zbadanych spraw zbycia nieruchomości gminnych, sprzedaż nastąpiła z naruszeniem trybu określonego w art. 39 ust. 1 ugn, tj. nieruchomość zbyto w wyniku drugiego przetargu, który przeprowadzono 4 listopada 2019 r., tj. po upływie 6-miesięcznego terminu od negatywnego zakończenia pierwszego przetargu (30 kwietnia 2019 r.). W II przetargu cena wywoławcza została obniżona z 1 800 000 zł do 1 620 000 zł.

(akta kontroli str. 762, 781, 788, 1219-1229, 1810-1811)

Prezydent wyjaśnił m.in., że drugi przetarg ustny ogłoszono po upływie 191 dni z uwagi na przypadające ustawowo dni wolne oraz prawdopodobnie na brak terminu (możliwości) publikacji w prasie ogólnopolskiej, stąd też nastąpiło

niezamierzone przesunięcie terminu publikacji. Ponadto powyższe nie miało wpływu na wynik przetargu.

(akta kontroli str. 781, 983)

NIK zwraca uwagę, że określony w art. 39 ust. 1 ugn termin na przeprowadzenie drugiego przetargu jest bezwzględnie obowiązujący.

11. W protokołach z przeprowadzonych przetargów (łącznie 14)³⁴ nie zawarto następujących, wymaganych informacji o:
- a) terminie przetargu (10 przetargów), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości;
 - b) miejscu przetargu (2 przetargi), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości;
 - c) obciążeniu nieruchomości lub o jej braku (13 przetargów), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości;
 - d) zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość lub o ich braku (13 przetargów), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości;
 - e) wyjaśnieniach i oświadczeniach złożonych przez oferentów lub o ich braku (11 przetargów), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości;
 - f) osobach dopuszczonych do udziału w przetargu (3 przetargi), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości;
 - g) uzasadnieniu niedopuszczenia do przetargu jednego przystępującego (1 przetarg), co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości.

(akta kontroli str. 775, 781, 788, 1062-1064, 1072-1075, 1094-1100, 1116-118, 1130-1133, 1167-1171, 1186-1189, 1199-1201, 1214-1216, 1225-1227, 1229)

Prezydent wyjaśnił m.in., że w przetargach nieograniczonych data sporządzenia protokołu jest tożsama z datą przeprowadzenia przetargu. W przypadku wyjaśnień i oświadczeń złożonych przez uczestników przetargu przez osoby fizyczne, z uwagi na obowiązujące przepisy o ochronie danych osobowych niewskazane jest umieszczenie ich w treści protokołu lub załącznika do niego (stanowi integralną część protokołu). W przypadku wystąpienia oświadczeń ustnych lub też wyjaśnień uczestników przetargu mających wpływ na przetarg, zostałyby one wpisane do treści protokołu. W kwestii obciążeń i zobowiązań, których przedmiotem jest nieruchomość, to zapisywane są one w protokołach tylko w przypadkach, gdy takie obciążenia czy zobowiązania zaistnieją. W odniesieniu do braku uzasadnienia niedopuszczenia do przetargu jednego przystępującego, to zostało wpłacone wadium po wyznaczonym terminie o czym podmiot został poinformowany jeszcze przed przetargiem i na przetarg nie stawiał się, wobec czego nie został ujęty na liście uczestników przetargu.

(akta kontroli str. 983)

³⁴ W tym z 4 przetargów ogłoszonych powtórnie z powodu przetargu zakończonego wynikiem negatywnym.

NIK zauważa, że w części protokołów wpisywano datę przeprowadzonego przetargu, choć była ona tożsama z datą protokołu. Co do wpisywania wyjaśnień i oświadczeń złożonych przez uczestników przetargu, to na Urzędzie ciąży obowiązek wpisania do protokołu informacji o ich złożeniu lub niezłożeniu, zaś w przypadku danych chronionych ustawowo, zamieszczenia stosownej wzmianki. W protokołach powinny znaleźć się informacje o obciążeniach i zobowiązaniach, a także o ich braku, ponieważ jest to niezbędne dla zachowania transparentności procedury przetargowej i zmniejszenia ryzyka zgłoszenia roszczeń w przypadku wykrycia wad prawnych nieruchomości. Co do braku uzasadnienia niedopuszczenia do przetargu jednego przystępującego, to obowiązek uzasadnienia jest niezależny od etapu niedopuszczenia do przetargu.

(akta kontroli str. 1100, 1171, 1189, 1199, 1229)

12. Urząd w sposób nie w pełni rzetelny zweryfikował operat szacunkowy jednej z 20 badanych nieruchomości, ponieważ nie ustalił, na jakiej podstawie rzeczoznawca majątkowy przyjął w operacie, że koszt rozbiórki budynków zostanie zrównoważony przez wartość odzyskanych materiałów (operat nie zawierał bowiem uzasadnienia dla tego twierdzenia).

(akta kontroli str. 781, 1172-1173, 1230)

Prezydent wyjaśnił m.in., że o wyborze podejścia i metody oraz techniki sporządzenia wyceny nieruchomości decyduje rzeczoznawca majątkowy przyjmując najwłaściwszą dla konkretnej nieruchomości metodę. Pracownicy WMIG nie są uprawnieni do ingerowania i podważania sposobu i metody oszacowania nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego. Operaty szacunkowe są sprawdzane jedynie pod względem formalnym i rachunkowym. Ponadto obiekt budowlany przeznaczony był do rozbiórki.

(akta kontroli str. 781, 983-984)

Zdaniem NIK Urząd powinien dokonywać weryfikacji treści operatów szacunkowych co do ustaleń niepopartych przez rzeczoznawcę dowodami. Pomimo tego, że do oceny merytorycznej sporządzonej wyceny nieruchomości nie jest powołany właściwy organ, lecz organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych, nie zwalnia to Prezydenta od dokonania oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. zbadania m.in. czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być uzupełnione, tak aby dokument ten miał wartość dowodową. W tym zakresie właściwy organ ma więc prawo i obowiązek zbadać, czy przedłożona mu opinia jest zupełna, logiczna i wiarygodna³⁵.

13. Urząd dokonał sprzedaży nieruchomości gruntowej niezabudowanej o wartości wycenionej przez rzeczoznawcę na 1 307 000 zł za cenę 1 611 300 zł brutto³⁶ w drodze bezprzetargowej na rzecz podmiotu, który nie spełniał przesłanki do zbycia nieruchomości w tym trybie, tj. prowadzenia działalności opiekuńczej lub leczniczej. Stanowiło to naruszenie art. 37 ust. 2 pkt 3 ugn w związku z art. 68

³⁵ Por. wyrok WSA w Łodzi z 24 października 2007 r., II SA/Łd 802/07, LEX nr 385389.

³⁶ 1 310 000 zł netto.

ust. 1 pkt 2 ugn, ponieważ nabywca nie prowadził takiej działalności³⁷. Ponadto Dyrektor WMIG w sposób nierzetelny poinformował Radę Miasta o spełnianiu przez nabywcę przesłanek pozyskania nieruchomości w trybie bezprzetargowym, zaś w konsekwencji Rada Miasta Bydgoszczy³⁸ przyjęła uchwałę wyrażającą zgodę na jej zbycie³⁹.

(akta kontroli str. 879-900, 1049, 1288-1295)

Prezydent wyjaśnił m.in., że nabywca jest samorządem zawodowym reprezentującym osoby wykonujące zawód pielęgniarstwa i położnej oraz sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Na sprzedaż przedmiotowej nieruchomości zostało przeprowadzonych 4 kolejno następujących po sobie przetargów, które zakończyły się wynikiem negatywnym z uwagi na brak wpłaty wadium. Ponadto cena sprzedaży nie była niższa niż cena wywoławcza dla pierwszego przetargu oraz wyższa niż cena wywoławcza z trzeciego i czwartego przetargu o 195 000 zł. Jednocześnie należy podkreślić, że uchwała podjęta przez Radę Miasta nie została zakwestionowana w trybie nadzoru przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 1231, 1248-1249)

NIK zwraca uwagę, że wśród ustawowych zadań nabywcy nieruchomości, określonych w art. 4 ustawy o samorządzie pielęgniarstwa i nie wyszczególniono prowadzenia działalności opiekuńczej lub leczniczej. Ponadto brak zakwestionowania uchwały w trybie nadzoru przez Wojewodę nie tworzy domniemania prawidłowości tego aktu i nie jest równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że akt ten jest zgodny z prawem⁴⁰.

14. Urząd nierzetelnie zabezpieczył swoje interesy zbywając nieruchomości w trybie bezprzetargowym, albowiem spośród 10 objętych badaniem spraw:

- a) w trzech protokołach z rokowań nie wskazał terminu zawarcia umowy;
- b) w jednym przypadku nie wskazał, kto poniesie koszty transakcji;
- c) w pięciu przypadkach nie wpisał do protokołu z rokowań klauzuli zabezpieczającej interesy Miasta na wypadek rezygnacji drugiej strony z zawarcia transakcji.

(akta kontroli str. 801-804, 811-813, 838-840, 853-855, 871-873, 879-884, 910-912, 977-980, 1048-1049)

Prezydent wyjaśnił m.in., że przy sprzedaży w trybie bezprzetargowym brak jest przepisów nakazujących wyznaczenie terminu. Termin umowy jest ustalany na bieżąco w porozumieniu z nabywcą, a sprzedaż realizowana jest w postępowaniu cywilno-prawnym, a więc jest to umowa dwóch stron, które mają wolę zawarcia umowy i dobrowolnie do niej przystępują. Wprowadzenie klauzuli zabezpieczającej interesy Miasta na wypadek rezygnacji drugiej strony z zawarcia transakcji nie jest wymagane przez ugn i nie ma konieczności

³⁷ Por. art. 4 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarstwa i położnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 628).

³⁸ Dalej: „Rada”.

³⁹ Uchwała nr LXXIII/1525/23 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie sprzedaży części nieruchomości gruntowej niezabudowanej, stanowiącej własność Miasta Bydgoszczy, położonej przy ulicy Górzyskowo.

⁴⁰ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1070/19, LEX nr 2924622.

wprowadzenia takiego zapisu. Brak zapisu wskazującego, kto poniesie koszty transakcji wynika z omyłki, jednak nie miało to wpływu na finalizację sprzedaży, ponieważ koszty te poniósł nabywca zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 1231-1232, 1249-1251)

NIK zwraca uwagę, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)⁴¹. Tymczasem brak wskazania terminu zawarcia umowy naraża Urząd na ryzyko przedłużania postępowania i ponoszenia niepotrzebnych kosztów. Wpisanie do protokołu adnotacji o tym, która strona poniesie koszty transakcji byłoby dobrą praktyką służącą uniknięciu potencjalnych nieporozumień i zwłaszcza że Urząd stosował ją w pozostałych badanych przypadkach.

15. W przypadku jednej sprzedawanej nieruchomości (na 20 badanych) umowę z nabywcą podpisano z naruszeniem terminu ustalonego w protokole z rokowań. W protokole wskazano, że umowa sprzedaży zostanie zawarta nie później niż do 20 grudnia 2022 r., podczas gdy czynność prawną zawarto 21 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 847-852, 854, 1048-1049)

Prezydent wyjaśnił m.in., że w protokole rokowań wskazano zapobiegawczo termin 21 grudnia 2022 r. z uwagi na upływający termin ważności operatu szacunkowego. Jednakże za zgodą stron umowę sprzedaży zawarto w dniu 21 grudnia 2022 r. Umowa została podpisana w terminie obowiązywania operatu szacunkowego przedmiotowej nieruchomości.

16. Urząd przedłożył Radzie projekty dwóch uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości ze wskazaniem w nich trybu przetargu ustnego nieograniczonego, co przekraczało kompetencje organu stanowiącego. W konsekwencji Rada podjęła uchwały⁴² z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg oraz art. 40 ust. 3 w związku z art. 25 ust. 1 ugn.

(akta kontroli str. 1818-1826)

Prezydent wyjaśnił m.in., że przygotowane propozycje trybu sprzedaży tj. przetarg ustny nieograniczony, zostały przyjęte i zaakceptowane przez Radę. Uchwały te nie były kwestionowane przez Wojewodę w trybie nadzoru.

(akta kontroli str. 1812, 1817)

NIK zwraca uwagę, że brak zakwestionowania uchwały w trybie nadzoru przez Wojewodę nie tworzy domniemania prawidłowości tego aktu i nie jest równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że akt ten jest zgodny z prawem⁴³.

⁴¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej: „usg”.

⁴² Uchwała nr LII/1089/22 z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie sprzedaży lokali użytkowych położonych przy ul. Dworcowej 63 i 65a wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej; uchwałą nr LXIV/1308/23 z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Miasta Bydgoszczy, położonych przy ulicy Teofila Magdzińskiego.

⁴³ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1070/19, LEX nr 2924622.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Urząd nie w pełni rzetelnie zorganizował i prowadził postępowania zmierzające do zbywania nieruchomości. Treść programów zagospodarowania nieruchomości - zarówno gminy jak i Skarbu Państwa - miała wysoki stopień ogólności i nie była skonkretyzowana względem zasobów Urzędu, a także nie była w części weryfikowalna i mierzalna. Niektóre założenia planów wykorzystania zasobów gminy zrealizowano w stopniu wielokrotnie większym, co świadczy o niewłaściwym określeniu wartości docelowych. Ponadto Urząd dokonał sprzedaży jednej nieruchomości na rzecz podmiotu, który nie spełniał przesłanki do zbycia nieruchomości w tym trybie.

Prawidłowo ustalano ceny nieruchomości przeznaczonych do zbycia i ich wartość (poza jednym przypadkiem), z uwzględnieniem postanowień studium lub mpzp. Postępowania prowadzono co do zasady odpowiednio, niemniej jednak w protokołach z przeprowadzonych przetargów nie zamieszczono wszystkich wymaganych informacji. Ponadto zbywając nieruchomości w trybie bezprzetargowym Urząd niedostatecznie zabezpieczył swoje interesy.

OBSZAR

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego 1. Zadania z zakresu udostępniania nieruchomości przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu. Obowiązki dotyczące:

- a) prowadzenia całości spraw związanych z użyczaniem nieruchomości nałożono na WMiG (Referat Obrotu Nieruchomości);
- b) prowadzenie całości spraw związanych z wydzierżawianiem gruntów, wyrażanie zgody na czasowe zajęcie terenu nałożono na WMiG (Referat Gospodarki Gruntami);
- c) przeprowadzanie procedur przetargowych na dzierżawę targowisk na terenach miejskich i nadzór nad ich funkcjonowaniem nałożono na Wydział Zieleni i Gospodarki Komunalnej (Referat Komunalny);
- d) zarządzanie zasobem nieruchomości (m.in. nieruchomościami zabudowanymi i lokalowymi), w tym prowadzenie przetargów na wynajem lokali użytkowych, prowadzenie rokowań, a także najem i dzierżawa gminnych terenów dla wspólnot mieszkaniowych nałożono na Administrację Domów Miejskich⁴⁴.

(akta kontroli str. 14-64, 1262-1286)

2. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono audytów wewnętrznych dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych. Przeprowadzono natomiast cztery kontrole zewnętrzne, które opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 195-273, 1232, 1251)

3. W latach 2019-2024 Miasto osiągnęło łącznie:

- a) 13 911,0 tys. zł z tytułu najmu nieruchomości (2 116,0 tys. zł w 2019 r., 2 105,0 tys. zł w 2020 r., 2 140,0 tys. zł w 2021 r., 2 241,0 tys. zł w 2022 r., 2 518,0 tys. zł w 2023 r., 2 791,0 tys. zł w 2024 r.);

⁴⁴ Dalej: „ADM”.

- b) 45 363,0 tys. zł z tytułu wydzierżawiania nieruchomości (6 937,0 tys. zł w 2019 r., 6 888,0 tys. zł w 2020 r., 7 053,0 tys. zł w 2021 r., 7 245,0 tys. zł w 2022 r., 8 590,0 tys. zł w 2023 r., 8 650,0 tys. zł w 2024 r.).

Ponadto Miasto pozyskiwało dochody z tytułu służebności gruntowych, trwałego zarządu i czasowego zajęcia terenu (łącznie 10 765,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 1146-1149)

4. W latach 2019-2024 Urząd dokonał:

- a) wydzierżawienia 10 082 nieruchomości (w tym 10 034 bez przetargu)⁴⁵: 1 788 nieruchomości w 2019 r. (1786 bez przetargu, 2 w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego), 1622 w 2020 r. (1615 bez przetargu, 3 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 4 w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego), 1697 w 2021 r. (1694 bez przetargu, 1 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 2 w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego), 1686 w 2022 r. (1684 bez przetargu, 2 w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego), 1687 w 2023 r. (1685 bez przetargu, 2 w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego), 1602 w 2024 r. (1600 bez przetargu, 1 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, 1 w trybie przetargu pisemnego);
- b) wynajmu 9 849 nieruchomości (wszystkie bez przetargu)⁴⁶: 1621 w 2019 r., 1630 w 2020 r., 1614 w 2021 r., 1646 w 2022 r., 1671 w 2023 r., 1667 w 2024 r.;
- c) użyczenia 215 nieruchomości (wszystkie bez przetargu)⁴⁷: 61 w 2019 r., 18 w 2020 r., 32 w 2021 r., 47 w 2022 r., 26 w 2023 r., 31 w 2024 r.;
- d) udostępnienia 852 nieruchomości w innych formach (wszystkie bez przetargu)⁴⁸: 147 w 2019 r., 155 w 2020 r., 191 w 2021 r., 121 w 2022 r., 117 w 2023 r., 121 w 2024 r.

Urząd nie oddawał nieruchomości w użytkowanie.

(akta kontroli str. 280-284)

5. Udostępnianie nieruchomości należących do Miasta zostało określone w planach wykorzystania zasobu nieruchomości gminy (na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026). Plany te zawierały m.in. prognozę wpływów z tytułu dzierżawy i najmu, a także zakładały kontynuację zawartych umów najmu, dzierżawy i użyczenia. Nieprawidłowości odnoszące się do planów opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” w obszarze I.

(akta kontroli str. 320-350)

⁴⁵ Na podstawie art. 37 ust. 4 ugn.

⁴⁶ Na podstawie art. 37 ust. 4 ugn.

⁴⁷ Z powodu braku obowiązku prawnego przeprowadzenia przetargu.

⁴⁸ Z powodu braku obowiązku prawnego przeprowadzenia przetargu.

Udostępnianie nieruchomości należących do SP zostało określone w planach wykorzystania zasobu nieruchomości SP (na lata 2022-2024 i 2025-2027). Plany te zawierały m.in. prognozy dotyczące udostępniania nieruchomości zasobu.

(akta kontroli str. 425-490, 494)

Założenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 były monitorowane pod względem stopnia ich osiągnięcia, i tak np.:

- a) wpływy z tytułu trwałego zarządu zrealizowano w: 100% w 2022 r. i 2023 r., 113% w 2024 r.;
- b) wpływy z tytułu czasowego zajęcia i dzierżawy zrealizowano w: 118% w 2022 r., 164% w 2023 r., 81% w 2024 r.

(akta kontroli str. 427-461, 1237)

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywała w Urzędzie uchwała nr XXXVI/749/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie ustalania zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Miasta Bydgoszczy na czas dłuższy niż 3 lata, na czas nieokreślony lub ponownego wydzierżawiania lub wynajęcia tym samym podmiotom⁴⁹. Uchwała nie zawierała treści takich jak ustalenie sztywnych stawek czynszu dzierżawnego, czy określenie zasad zawierania umów najmu lub dzierżawy na okres do trzech lat.

(akta kontroli str. 11, 1595-1597)

7. W Urzędzie obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące udostępniania nieruchomości, w tym:
- a) zarządzenie nr 53/2022 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność Miasta Bydgoszczy na okres powyżej 3 miesięcy do 3 lat;
 - b) zarządzenie nr 54/2022 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność Skarbu Państwa;
 - c) zarządzenie nr 55/2022 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie przeprowadzenia postępowań przetargowych na wydzierżawienie i oddania w najem nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność Miasta Bydgoszczy lub Skarbu Państwa⁵⁰;
 - d) zarządzenie nr 637/2016 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad korzystania z nieruchomości stanowiących własność Gminy lub Skarbu Państwa w celu realizacji inwestycji liniowych, drogowych oraz urządzeń infrastruktury technicznej na terenie Miasta Bydgoszczy określającego zasady czasowego wejścia w teren;

⁴⁹ Dalej: „uchwała z 2012 r.”

⁵⁰ Dalej: „zarządzenie z 2022 r.”

- e) zarządzenie nr 426/2017 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia wysokości czynszu dzierżawnego 1 m² gruntów stanowiących własność Gminy Bydgoszcz⁵¹.
- f) zarządzenie nr 305/2017 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie ustalenia zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Miasta Bydgoszczy na okres powyżej 3 miesięcy do 3 lat⁵².

(akta kontroli str. 11, 1252-1253, 1638-1662, 1788-1791)

- 8. Badaniem NIK objęto 15 czynności prawnych⁵³ prowadzących do udostępnienia nieruchomości przez Urząd (dziewięć dzierżaw, dwa najmy, dwa użyczenia, dwie służebności). Urząd prowadził ewidencję gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w art. 23 ust. 1c ugn. Urząd dysponował dostępem do EGIB, a także podejmował działania w celu zapewnienia zgodności danych w gminnej ewidencji nieruchomości z danymi EGIB poprzez okresową weryfikację bazy danych. W EGIB nie zamieszczano informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i o toczących się postępowaniach administracyjnych oraz sądowych z powodu braku zdarzeń uzasadniających dokonanie takich wpisów.

(akta kontroli str. 730, 734, 1370-1455)

- 9. W ramach badanej próby, w trzech spośród 15 nieruchomości Urząd przeprowadził analizy wskazujące na opłacalność oraz korzyść ich udostępnienia. W pozostałych przypadkach podstawę zakwalifikowania nieruchomości do udostępnienia w formie dzierżawy stanowiły m.in. opinie urbanistyczne i wystąpienia WMIG do Prezydenta.

(akta kontroli str. 1456-1497)

Prezydent wyjaśnił m.in., że udostępnianie nieruchomości przez Gminę w formie dzierżawy lub najmu to efektywny i wymierny sposób zarządzania zasobami, przynoszący dochody, wobec powyższego nie było konieczności przeprowadzania odrębnych analiz korzyści i opłacalności dla każdej z udostępnianych nieruchomości.

(akta kontroli str. 1777)

⁵¹ Dalej: „zarządzenie z 2017 r.”

⁵² Dalej: „zarządzenie w sprawie zasad z 2017 r.”

⁵³ Umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 października 2019 r. do 30 września 2022 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 kwietnia 2023 r. do 31 marca 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 września 2024 r. do 31 sierpnia 2027 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 grudnia 2017 r. do 31 sierpnia 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 lutego 2023 r. do 31 stycznia 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 listopada 2023 r. do 31 października 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 kwietnia 2023 r. do 31 marca 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 października 2020 r. do 31 sierpnia 2030 r.; umowa użyczenia zawarta na okres od 20 stycznia 2022 r. do 19 stycznia 2025 r.; umowa użyczenia zawarta na okres od 22 października 2024 r. do 21 października 2029 r.; umowa najmu zawarta na okres od 1 czerwca 2023 r. do 31 maja 2026 r.; umowa najmu zawarta na okres od 1 grudnia 2023 r. do 30 listopada 2026 r.; umowa służebności z dnia 14 grudnia 2020 r. zawarta na czas nieokreślony, umowa służebności z dnia 13 grudnia 2021 r. zawarta na czas nieokreślony.

10. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w formie dzierżawy Urząd podawał m.in. wysokość opłat, wskazywał termin ich wnoszenia i zasady aktualizacji zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 8, 9 i 10 ugn, natomiast nie podawał takich informacji o nieruchomościach przeznaczonych do oddania w najem, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Wysokość opłat w wykazach nieruchomości ustalano na podstawie jednolitych zasad określonych w zarządzeniach Prezydenta Miasta Bydgoszczy. Stawki czynszu dzierżawnego nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę i najem były zgodne ze stawkami określonymi w zarządzeniu z 2017 r.⁵⁴

W przypadku objętej badaniem nieruchomości Skarbu Państwa wnioszek złożony przez Urząd do Wojewody w sprawie wydzierżawienia nieruchomości zawierał wysokość opłat z tytułu dzierżawy nieruchomości.

(akta kontroli str. 1498-1513, 1595-1597, 1659-1662, 1670-1671)

11. W dwóch spośród 13 badanych spraw⁵⁵ należne opłaty z tytułu udostępnienia nieruchomości ustalili rzeczoznawcy majątkowi w formie operatów szacunkowych. W pozostałych przypadkach opłaty z tytułu czynszów najmów oraz dzierżaw ustalone zostały w drodze przetargowej lub na podstawie zarządzenia z 2017 r. W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki oddania nieruchomości w dzierżawę, najem oraz ustanowienia służebności bez ich wyceny.

(akta kontroli str. 1513)

12. Zawarcie w okresie objętym kontrolą badanych umów udostępnienia nieruchomości poprzedzone było ich ujęciem w wykazie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia⁵⁶ zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn oraz uchwałą z 2012 r., za wyjątkiem przypadków opisanych w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1514, 1518-1519, 1524-1528)

13. W 12 z 15 objętych badaniem spraw Urząd sporządzał i terminowo podawał do publicznej wiadomości wykaz (trzy sprawy opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”). Wykaz był wywieszany na okres co najmniej 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczany na jego stronie internetowej i podawany do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej. W ogłoszeniach podawano informacje pozwalające na zidentyfikowanie nieruchomości będącej przedmiotem zamierzonego zbycia.

(akta kontroli str. 1515-1531)

14. Żadna z nieruchomości objętych badaniem nie była położona na obszarze terenów górniczych, parku narodowego i nie graniczyła z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Jedna nieruchomość stanowiąca własność Miasta była wpisana do rejestru zabytków lecz nie uzyskano pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na jej wydzierżawienie⁵⁷.

⁵⁴ W zarządzeniu z 2017 r. nie określono warunków waloryzacji stawek najmów i dzierżaw.

⁵⁵ Tj. dziewięć dzierżaw, dwa najmy i dwie służebności.

⁵⁶ Dalej: „wykaz”.

⁵⁷ Hala targowa wpisana do Rejestru Zabytków Województwa Kujawsko-Pomorskiego na mocy decyzji nr A/971 z dnia 11 kwietnia 1971 r. tzw. „stary rejestr” – 85A.

(akta kontroli str. 1765-1766, 1802)

Prezydent wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 13 ust. 4 ugn dzierżawa nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, nie wymaga uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Przepis ten wymienia takie formy jak: sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów do spółek), co wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

(akta kontroli str. 1765-1766)

15. Żadna z 15 badanych nieruchomości ujętych w wykazie nie była enumeratywnie wymieniona do oddania w planie wykorzystania nieruchomości gminy.

(akta kontroli str. 1514, 1778-1779)

16. Zasady oddawania nieruchomości w najem oraz w dzierżawę uregulowane zostały uchwałą z 2012 r. W kontrolowanym okresie Rada podjęła na podstawie art. 37 ust. 4 ugn pięć uchwał wyrażających zgodę na bezprzetargowy tryb zawarcia umowy dzierżawy na okres dłuższy niż 3 lata: 1) w sprawie nieruchomości w związku z wnioskiem właściciela znajdującego się na niej garażu; 2) w sprawie nieruchomości w związku z wnioskiem właściciela znajdującego się na niej pawilonu usługowego; 3) w sprawie nieruchomości zabudowanej pawilonem usługowym i wiatą w związku z wnioskiem ich dotychczasowego dzierżawcy; 4) w sprawie dwóch nieruchomości wykorzystywanych jako targowiska w związku z wnioskami o wznowienie umów ich dotychczasowych dzierżawców.

(akta kontroli str. 1580-1583, 1599-1621, 1690-1726)

W badanej próbie nie było przypadku wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości w trybie bezprzetargowym bez zgody Rady na okres dłuższy niż 3 lata. Prezydent wskazał, że w kontrolowanym okresie Rada nie podjęła żadnej uchwały dotyczącej wyrażania zgody na bezprzetargowy najem, na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 1582-1583, 1802)

17. Wszystkie cztery badane postępowania oddające nieruchomości w dzierżawę w drodze przetargu prowadzono zgodnie z przepisami ogólnymi (art. 37 ust. 4 ugn i art. 70 i n. k.c.) oraz wewnętrznymi procedurami. W szczególności, Urząd w trzech przypadkach podał do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na okres 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu⁵⁸. Urząd powołał komisje przetargowe oraz zawarł umowy na podstawie protokołów z przeprowadzonych przetargów.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła m.in., że w związku z faktem udostępnienia nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy, to do procedur na podstawie których byli wyłaniany dzierżawcy, nie miały zastosowania zapisy Rozporządzenia

⁵⁸ Jedno postępowanie zostało wyłączone z badania, ponieważ zgodnie z § 6 zarządzenia z 2022 r., postanowień zawartych w tym zarządzeniu nie stosuje się do nieruchomości m.in. przeznaczonych na cele prowadzenia targowisk.

Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

(akta kontroli str. 1532-1576, 1802)

18. Wszystkie siedem zbadanych postępowań w celu udostępnienia nieruchomości w drodze bezprzetargowej na okres do 3 lat zostało przeprowadzonych zgodnie z obowiązującymi przepisami i wewnętrznymi procedurami⁵⁹.

Z powodu kontynuacji umów najmów oraz dzierżaw w okresie objętym kontrolą nie doszło do zawarcia umów w drodze rokowań, a w konsekwencji nie sporządzano protokołów z rokowań. Umowy na oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę Urząd zawierał terminowo oraz zarządzał nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

(akta kontroli str. 1577, 1584, 1590-1641, 1788-1791)

19. Badane umowy były zgodne z uchwałą z 2012 r. i wynikami przetargów. Miasto zabezpieczyło swoje interesy zarówno w obszarze finansowym (m.in. co do rozliczeń nakładów poniesionych przez dzierżawców/najemców), jak i w obszarze prawnym (m.in. co do możliwości rozwiązania umów).

NIK stwierdza stan problematyczny polegający na tym, że Urząd nie zapewnił systematycznej waloryzacji stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy i najmu. W okresie od lipca 2019 r. do zakończenia kontroli nie przyjęto jednolitych zasad waloryzacji i nie były prowadzone wyliczenia związane z brakiem podnoszenia stawek czynszu.

(akta kontroli str. 1584, 1733-1754, 1832-1834)

Prezydent wyjaśnił m.in., że ostatnia podwyżka czynszu wynikająca z zarządzenia Prezydenta przypadła na lipiec 2019 r. Wobec uwarunkowań związanych z pandemią COVID-19 procedura związana z podwyższeniem czynszów dzierżawnych przypadająca na ten czas została mocno ograniczona. Wprowadzenie corocznej waloryzacji stawek czynszu wiązało się ze zmianą zapisów w obowiązujących umowach dzierżawy poprzez sporządzenie stosownych aneksów do umów i podpisanie ich przez dzierżawców. Proces ten był także istotnie utrudniony ze względu na obowiązujące restrykcje sanitarne oraz mocno ograniczoną mobilność mieszkańców. W momencie złagodzenia obostrzeń oraz zmianą stanu epidemii w stan zagrożenia epidemicznego w roku 2022 Urząd sukcesywnie wzywał dzierżawców do podpisywania stosownych aneksów do umów, tak aby z początkiem III kwartału 2023 r. zaczęły obowiązywać nowe, zwaloryzowane stawki czynszu. Nie były prowadzone wyliczenia związane z brakiem przeprowadzonej waloryzacji wynikającej ze wzrostem wskaźnika inflacji. W latach 2020-2022 średnioroczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych były niewielkie, a wzrost cen wynosił odpowiednio 2,3 %, 3,4 % oraz 5,1%. W tym samym czasie obserwowany był jednak wzrost dochodów do budżetu Miasta z tytułu dzierżawy/najmu gruntów.

(akta kontroli str. 1833-1834)

⁵⁹ Udostępnianie w trybie bezprzetargowym na okres do 3 lat następowało w oparciu o zarządzenia Nr 53/2022 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność Miasta Bydgoszczy na okres powyżej 3 miesięcy lub 3 lat. Wcześniej na podstawie zarządzenia w sprawie zasad z 2017 r.

20. Objęte analizą dwie decyzje o użyczeniu nieruchomości gminnych podejmowano transparentnie, tj. udokumentowano powody oddania nieruchomości w użyczenie (przeznaczenie gruntu pod pomnik lokalnego naukowca, przeznaczenie pustostanu na zaadaptowanie przez Związek Kynologiczny) oraz zasadność wyboru strony umowy. Ponadto nieruchomości te były publikowane w wykazach zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn.

(akta kontroli str. 1583, 1755-1762)

21. Przed wyrażeniem zgody na udostępnienie nieruchomości radni miejscy zostali poinformowani przez organ wykonawczy o przeznaczeniu nieruchomości, tj. m.in. o przeznaczeniu w mpzp lub w studium i o sposobie zagospodarowania poprzez wcześniejsze zapoznanie się z projektami uchwał wraz z ich uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 1583, 1585-1587, 1762-1763)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W żadnym z obowiązujących planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminy (na lata 2018-2020, 2021-2023 i 2024-2026) nie określono szczegółowego sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez ich udostępnianie, co stanowi niedopełnianie art. 25 ust. 2a pkt 1 lit. c ugn, a także nie zamieszczono prognozy dotyczącej udostępniania nieruchomości zasobu, co stanowi niedopełnianie art. 25 ust. 2a pkt. 2 lit. a ugn. W planach założono kontynuację dotychczas zawartych umów najmu, dzierżawy i użyczenia, co – w ocenie NIK – jest zbyt ogólnym stwierdzeniem.

(akta kontroli str. 320-350)

Prezydent wyjaśnił m.in., że nie określono szczegółowego sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez ich udostępnianie oraz nie zamieszczano prognozy dotyczącej udostępniania nieruchomości zasobu, ponieważ udostępnianie przedmiotowych terenów co do zasady odbywa się na wnioski osoby zainteresowanej. W związku z tym nie można przewidzieć, ile takich wniosków zostanie złożonych. Zasób nieruchomości jest dynamiczny, a jego struktura podlega zmianom wynikającym z polityki przestrzennej, decyzji inwestycyjnych, zmian legislacyjnych oraz bieżących zmian społecznych i gospodarczych.

(akta kontroli str. 1232, 1251-1252)

NIK zwraca uwagę, że podane przez Prezydenta argumenty nie zwalniają Urzędu z obowiązku określenia sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez ich udostępnianie oraz formułowania prognoz. Wskazane okoliczności powinny być wzięte pod uwagę z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a w przypadku zajścia nieprzewidywalnych sytuacji należy odpowiednio aktualizować założenia.

2. Wykazy dwóch nieruchomości oddanych w najem⁶⁰ nie zawierały następujących informacji wymaganych w art. 35 ust. 2 ugn, tj.:

⁶⁰ Umowa najmu zawarta na okres od 1 czerwca 2023 r. do 31 maja 2026 r.; umowa najmu zawarta na okres od 1 grudnia 2023 r. do 30 listopada 2026 r.

- a) oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości (obowiązek określony w art. 35 ust. 2 pkt 1 ugn);
- b) terminu zagospodarowania nieruchomości (obowiązek określony w art. 35 ust. 2 pkt 5 ugn);
- c) wysokości opłat z tytułu najmu (obowiązek określony w art. 35 ust. 2 pkt 8 ugn);
- d) terminu wnoszenia opłat (obowiązek określony w art. 35 ust. 2 pkt 9 ugn);
- e) zasad aktualizacji opłat (obowiązek określony w art. 35 ust. 2 pkt 10 ugn).

(akta kontroli str. 1518-1519, 1524-1528)

Prezydent wyjaśnił m.in., że brak w wykazach informacji wynikał z błędnej interpretacji zapisów art. 35 ust. 2 ugn. W nowo przygotowanym wzorze wykazu nieruchomości przeznaczonych do wynajęcia ADM będzie przestrzegać zapisu art. 35 ust.2 ugn.

(akta kontroli str. 1778)

3. Urząd w trzech sprawach (dwa najmy, jedna dzierżawa)⁶¹ naruszył 21-dniowy termin publikacji wykazu oraz nie opublikował go na stronie internetowej, co jest obowiązkiem wynikającym z art. 35 ust. 1 ugn. We wszystkich trzech przypadkach wykaz był publikowany przez 20 dni.

(akta kontroli str. 1517-1531)

Prezydent wyjaśnił m.in., że ze względu na niezamierzone działania doszło do niedopełnienia obowiązku publikacji wykazów w Biuletynie Informacji Publicznej. Spółka „ADM” działając w imieniu Miasta Bydgoszczy i prowadząc jednakową politykę poczynając od kwietnia br. dostosuje termin 21 dni publikacji do obowiązujących przepisów prawa i w obliczeniach terminu w dniach nie będzie uwzględniała dnia, w którym nastąpiła publikacja wykazu.

(akta kontroli str. 1779)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie w pełni rzetelnie zorganizował i prowadził postępowania zmierzające do udostępniania nieruchomości. W żadnym z obowiązujących planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminy nie określił szczegółowego sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez ich udostępnianie. Urząd prawidłowo prowadził ewidencję gminnego zasobu nieruchomości i podejmował działania w celu zapewnienia zgodności danych w gminnej ewidencji nieruchomości z danymi EGIB. Jednak dwa spośród 15 wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia nie zawierały części wymaganych informacji.

⁶¹ Umowa najmu zawarta na okres od 1 czerwca 2023 r. do 31 maja 2026 r.; umowa najmu zawarta na okres od 1 grudnia 2023 r. do 30 listopada 2026 r.; umowa dzierżawy zawarta na okres od 1 kwietnia 2023 r. do 31 marca 2026 r.

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 formułuje uwag.
Wnioski	1. Terminowe przyjmowanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości zawierających wszystkie wymagane prawem treści. 2. Sporządzenie wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia wnoszonych jako aport. 3. Przeprowadzanie drugiego przetargu w celu dokonania zbycia nieruchomości w terminie określonym w ugn. 4. Zawieranie w protokołach z przeprowadzonych przetargów wszystkich wymaganych treści. 5. Weryfikowanie treści operatów szacunkowych co do ustaleń niepopartych przez rzeczoznawców dowodami. 6. Dokonywanie sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym wyłącznie w sytuacjach spełnienia warunków ugn. 7. Odpowiednie zabezpieczanie interesów Miasta przy zbywaniu nieruchomości. 8. Przedkładanie Radzie projektów uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości bez wskazywania w nich trybu przetargu. 9. Sporządzanie wykazów nieruchomości oddanych w najem zawierających treści wymagane w ugn. 10. Terminowe publikowanie wykazów nieruchomości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących 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 Bydgoszczy. 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 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.

Bydgoszcz, 14 maja 2025 r.

Kontrolerzy

(-) Leszek Murat

Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki

(-) Krzysztof Drzewiczak

Inspektor kontroli państwowej