



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.18.2.2024

Paweł Gulewski
Prezydent Miasta Torunia
ul. Wały gen. Sikorskiego 8
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Torunia ¹ , ul. Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Gulewski, Prezydent Miasta Torunia ² , od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Michał Zalewski, Prezydent Miasta Torunia ³ , do 6 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁴ , 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 ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Justyna Wierzbicka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/183/2024 z 9 grudnia 2024 r. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/161/2024 z 6 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd” lub „UM”.

² Zwany dalej: „Prezydentem” lub „PMT”.

³ Dalej: „poprzedni Prezydent”.

⁴ Tj. do 15 kwietnia 2025 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

I. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane w Urzędzie czynności w sprawach dotyczących zbycia nieruchomości. Uzyskiwano przy tym, w przypadku nieruchomości gminnych – zgodę Rady Miasta Torunia⁷, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa – zgodę wojewody. Ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, wniesienia aportem do spółki, przekazanych w formie darowizny czy zamiany, ustalane były w oparciu o aktualne operaty szacunkowe. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierały wszystkie wymagane dane i były podawane do publicznej wiadomości.

NIK negatywnie ocenia udostępnianie nieruchomości na podstawie umów dzierżaw. Zawarcie dwóch spośród 10 zbadanych umów nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, w tym w jednym przypadku nie uzyskano zgody Rady na dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym, mimo że umowę zawarto na czas dłuższy niż 3 lata, a w kolejnym dopuszczono do naruszenia postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸.

Pomimo podejmowanych działań, nie wdrożono w okresie kontrolowanym kompleksowej regulacji czynszów dzierżawnych, a w sześciu badanych przypadkach nie przeprowadzono waloryzacji czynszów. Stwierdzono także nieprawidłowości odnoszące się do publikacji wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. W ocenie NIK działaniem nieprawidłowym było również zaniechanie, w sześciu badanych sprawach, dokumentowania negocjacji z dzierżawcami w sprawie wysokości stawek czynszów dzierżawnych. Za dobrą praktykę należy uznać prowadzenie analiz dotyczących możliwości udostępniania nieruchomości, w wyniku których uzyskiwano rzetelne dane o ograniczeniach i wymogach koniecznych do nałożenia na osoby wykorzystujące nieruchomości gminy Miasta Toruń⁹. Prawidłowo realizowano także działania związanych z ustanowieniem badanych trzech służebności i zawieraniem dwóch umów użyczenia.

Na ocenę całości objętych kontrolą zadań negatywnie wpływa niesporządzenie planów: wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta oraz realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, na lata 2019-2021. Pozostałe sporządzone plany wykorzystania zasobu zawierały wymagane elementy. Niekompletna była ewidencja zasobu nieruchomości, gdyż nie gromadzono informacji o roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach sądowych. Stwierdzono także braki w informacjach o przeznaczeniu nieruchomości w planach miejscowych, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁰.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Rada”.

⁸ Dalej: „plan miejscowy” lub „mpzp”.

⁹ Dalej: „Miasto” lub „Gmina”.

¹⁰ Dalej: „studium”.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych
Opis stanu faktycznego	1.1. Zadania objęte niniejszą kontrolą były przypisane w obowiązujących regulaminach organizacyjnych Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami¹² Urzędu, poprzez wskazanie zadań wymienionych w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³. Wewnętrzna struktura ww. wydziału, a także uszczegółowione zadania komórek i stanowisk, zostały określone kolejno trzema zarządzeniami PMT¹⁴. Zadania związane ze zbywaniem nieruchomości były w okresie kontrolowanym przypisane pracownikom podległym bezpośrednio Dyrektorowi lub Z-cy Dyrektora WGN. Badanie zakresów obowiązków 11 osób zatrudnionych w WGN¹⁵ wykazało, że poszczególnym pracownikom powierzano zadania Wydziału, w zakresie odpowiednim do zajmowanego stanowiska. Analiza stanu zatrudnienia w WGN wykazała, że 31 grudnia 2024 r. na 25 stanowisk wykonujących zadania obsadzono 23; natomiast spośród czterech stanowisk nadzorujących: dwóch kierowników referatów, Z-cy Dyrektora i Dyrektora WGN, obsadzone były dwa. Wakaty obejmowały stanowiska Z-cy Dyrektora WGN i kierownika Referatu Gospodarowania Mieniem¹⁶. Prezydent podał m.in., że w 2024 r. nie było możliwości uzupełnienia wakatów ze względu na ustalone limity na ten rok. Planowano przeprowadzenie naborów na stanowiska w WGN w roku bieżącym, a procedury naboru na stanowiska kierownicze rozpoczęto 3 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 601-647, 2040)

1.2. W latach 2019-2025 zagadnienia związane ze zbywaniem i udostępnianiem nieruchomości gruntowych objęte były dwoma kontrolami zewnętrznymi. Od września do grudnia 2023 r., kontrolę przeprowadziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. Zakres czynności obejmował m.in. uzyskiwanie dochodów z mienia Miasta, w tym: ewidencjonowanie dochodów, nadzór nad płatnościami oraz dochodzenie zaległości z tego tytułu. Badaniami objęto także prowadzenie gospodarki mieniem Miasta, w tym nieruchomościami¹⁷. W toku

¹¹ 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.

¹² Dalej: „WGN” lub „Wydział”. Zadania Wydziału określono Zarządzeniem nr 378 PMT z 30 października 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Torunia (ze zm.), a od 1 grudnia 2024 r. odpowiedniego Zarządzenia nr 292 PMT z 14 listopada 2024 r. Powyższe dokumenty były opublikowane [na stronie BIP Urzędu](#), w zakładce z zarządzeniami PMT (wgląd 7 lutego 2025 r.).

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm., dalej: „ugn”.

¹⁴ Tj.: nr 254 z 11 sierpnia 2015 r.; obowiązujące od 2 listopada 2020 r.; zarządzenie nr 231 z 26 października 2020 r.; obowiązujące od 1 listopada 2024 r. zarządzenie nr 272 z 15 października 2024 r. Powyższe zarządzenia były opublikowane na stronie [archiwum BIP Urzędu](#) lub [na stronie BIP Urzędu](#), w zakładce z zarządzeniami PMT (wgląd 7 lutego 2025 r.).

¹⁵ Na stanowiskach m.in.: zbywania nieruchomości; mieszkalnictwa, dzierżaw i najmów; administracyjnym i ewidencji nieruchomości. Badanie przeprowadzono w oparciu o dokumentację obowiązującą 31 grudnia 2024 r.

¹⁶ Etatyzację w WGN określało zarządzenie PMT nr 272 z 15 października 2024 r.

¹⁷ Ustaleń dokonywano w doniesieniu do wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

kontroli weryfikowano opracowanie wieloletniego programu gospodarowania mieniem, zbywanie i nabywanie nieruchomości, w tym sprzedaż w trybie przetargowym, dzierżawienie gruntów gminnych. Czynnościami objęto także zagadnienia związane z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa. Podmiot kontrolujący nie stwierdził nieprawidłowości w obszarach objętych kontrolą NIK¹⁸.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Kujawsko-Pomorski¹⁹ przeprowadził kontrolę obejmującą m.in. gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa. Do 8 kwietnia 2025 r. jej wyniki nie były ostateczne²⁰.

W latach 2019-2024 w zakresie sprzedaży nieruchomości gminnych nie były prowadzone audyty wewnętrzne. W 2021 r. przeprowadzono jedną kontrolę wewnętrzną, którą objęto czynności poprzedzające zawarcie jednej umowy dzierżawy nieruchomości Miasta. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

W 2022 r. kontrolę prowadzenia procedury dzierżawy gruntów za 2021 r. w wybranych miesiącach przeprowadziła komisja rewizyjna Rady. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości²¹.

(akta kontroli str. 730-752, 1570-1592)

1.3. Miasto osiągało dochody ze zbycia nieruchomości w wysokości: w 2019 r. - 17 849 tys. zł, w 2020 r. - 51 000 tys. zł, w 2021 r. - 28 253 tys. zł, w 2022 r. - 34 617 tys. zł, w 2023 r. - 47 308 tys. zł, a w 2024 r. - 21 971 tys. zł²². Poza 2019 r., w którym 78,7% dochodów pochodziło ze sprzedaży nieruchomości, w każdym z pozostałych analizowanych lat powyższy udział wynosił od 96,6% do 98,1%. Pozostałe, dochody ze zbywania nieruchomości pochodziły z dopłat do zamiany²³ oraz przeniesienia własności na rzecz użytkowników wieczystych²⁴.

(akta kontroli str. 1552)

1.4. W latach 2019-2024 zawarto ogółem 190 umów zbycia nieruchomości, w tym:

- 177 umów sprzedaży²⁵: 35 w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, 124 w drodze przetargu ustnego /nieograniczonego oraz 18 w drodze przetargu ustnego ograniczonego;

¹⁸ Wystąpienie pokontrolne zostało opublikowane na stronie internetowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (wgląd 7 lutego 2025 r.).

¹⁹ Dalej: „Wojewoda”.

²⁰ Wszystkie wskazywane nieprawidłowości dotyczyły kwestii aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (nieobjętej niniejszą kontrolą NIK). Do projektu wystąpienia z 30 stycznia 2025 r. Prezydent wniósł zastrzeżenia odnoszące się do każdej nieprawidłowości.

²¹ Wyniki kontroli zostały opublikowane w bazie aktów własnych Urzędu (wgląd 7 lutego 2025 r.).

²² Plany dochodów w Urzędzie sporządzane były wg klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem poszczególnych rodzajów operacji (np. sprzedaż nieruchomości, dzierżawy od osób prawnych i osób fizycznych). Nie wyodrębniono przy tym dochodów z nieruchomości gruntowych (brak takich wymogów), co uniemożliwiało porównanie planów z wykonaniem. Widoczne to było w szczególności w objaśnieniach do sprawozdań z wykonania budżetu Miasta za poszczególne lata objęte kontrolą (dział 700, rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami) opublikowanych na stronie BIP Urzędu (wgląd na 7 lutego 2025 r.).

²³ W latach 2019-2024 dochody z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 1 530 tys. zł, 953 tys. zł, 939 tys. zł, 1 085 tys. zł, 1 569 tys. zł, 500 tys. zł.

²⁴ Plan odnoszący się do przeniesienia własności na rzecz użytkownika wieczystego dotyczył w całości nieruchomości gruntowych. W poszczególnych latach zrealizowano go: w 2019 r. w 95,6%, w 2020 r. w 95,3%, w 2021 r. w 109,2%, w 2022 r. w 155,0%, w 2023 r. w 101,7%, w 2024 r. w 100%.

²⁵ Z tego: 25 w 2019 r., 48 w 2020 r., 26 w 2021 r., 24 w 2022 r., 37 w 2023 r. oraz 17 w 2024 r.

- cztery umowy wniesienia aportem²⁶;
- sześć umów zamiany²⁷;
- trzy umowy darowizny²⁸.

W ww. okresie nie było przypadków zbycia nieruchomości w trybie rokowań po drugim przetargu oraz oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 1553-1555)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie opracowane zostały dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta. Plan na lata 2022-2024 został przyjęty 21 stycznia 2022 r., a na lata 2025-2027 – 2 stycznia 2025 r. Zawierały one: część opisową z podaniem podstawy prawnej, zakresu zarządzania zasobem, zestawienia z danymi o zasobie, o sposobie zagospodarowania nieruchomości i o udostępnieniu lub wykorzystaniu nieruchomości. Plany zawierały także:

- prognozy dotyczące m.in.: udostępniania nieruchomości z zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu (włącznie z prognozą sprzedaży nieruchomości) oraz poziomu wydatków związanych z nabywaniem nieruchomości do zasobu, a także wpływów z opłat związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu²⁹;
- programy zagospodarowania zasobu, które określały czynności w zakresie m.in.: bieżącego naliczania opłat z tytułu udostępniania nieruchomości zasobu oraz windykacji zaległości z tego tytułu; kontynuowania zawartych umów oddania nieruchomości w dzierżawę; sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej³⁰.

Zawarte w ww. programach wykazy zawierały elementy wskazane w art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn.

Opracowane w Urzędzie plany nie zawierały wskazań, które konkretne nieruchomości przeznaczone były do zbycia.

Prezydent podał, że w art. 25 ugn, który nakazuje sporządzanie planów oraz prognoz, nie został określony wymóg wskazywania konkretnych nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Biorąc pod uwagę treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹, w wypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych, plan wykorzystania zasobu nie może wskazywać do zbycia konkretnych nieruchomości, gdy uzyskanie zgody organu stanowiącego nie jest rzeczą przewidywalną. Dodatkowy plan sprzedaży nieruchomości sporządzany jest przez pracowników WGN na podstawie pojawiających się możliwości rozdysponowania (pozyskane nowe nieruchomości, uchwalone plany zagospodarowania, wykwaterowania, itp.) i jest uwzględniany przy planowaniu

²⁶ Z tego: jedna w 2019 r., dwie w 2022 r. oraz jedna w 2023 r.

²⁷ Z tego: dwie w 2019 r., jedna w 2020 r. oraz trzy w 2023 r.

²⁸ Z tego jedna w 2020 r. oraz dwie w 2024 r.

²⁹ Także: prognozy: wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; działań w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.

³⁰ Także: określania wartości nieruchomości w celu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego; kontynuowania prac związanych z postępowaniami sądowymi mającymi na celu uregulowanie własności gminnych nieruchomości, czy też zakładania ksiąg wieczystych dla nieruchomości.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: „usg”.

dochodów budżetowych na następny rok. Wskazane nieruchomości do zbycia są analizowane i akceptowane w trakcie narad Prezydenta z kierownictwem Urzędu. Realizacja tego planu (w ramach raportowania wypracowanych dochodów) również omawiana jest w trakcie tych narad. Natomiast plan wykorzystania zasobu, o którym mowa w art. 25 ugn zawierać ma jedynie „prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu”.

Po wejściu w życie przepisów art. 23 ust. 1da i 1db ugn w Urzędzie opracowano także plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa: na lata 2022-2024 (zatwierdzony 17 stycznia 2022 r.) oraz na lata 2025-2027 (zatwierdzony 23 stycznia 2025 r.). Zakres danych zawartych w tych dokumentach był analogiczny do planów zagospodarowania zasobu nieruchomości Miasta, z tym że: plan na lata 2025-2027 zawierał sprawozdanie z realizacji poprzedniego planu³². Kończące ww. dokumenty pogromy wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawierały listę planowanych czynności odpowiednią do wskazywanych wobec zasobu Miasta. W okresie objętym kontrolą Prezydent corocznie przedkładał Wojewodzie sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.

W Urzędzie nie sporządzono planu wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta oraz nie opracowano planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, które obowiązywałyby w latach 2019-2021, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 648-654, 673-729, 1237 1296, 2038)

1.6. Zbywanie nieruchomości odbywało się na podstawie uchwał Rady podejmowanych indywidualnie dla każdego z zaistniałych przypadków sprzedaży, zamiany, darowizny czy wniesienia aportem do spółki. Było to zgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. Dodatkowo, w okresie objętym kontrolą, obowiązywała uchwała nr 573/09 Rady Miasta Torunia z 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad zbywania nieruchomości lub ich części stanowiących własność Miasta, w przypadku gdy zbycie następowało w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn. Poza ww. uchwałą obowiązywała również uchwała Rady Miasta Torunia nr 742/10 z 21 stycznia 2010 r. - w ograniczonym zakresie dotycząca uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art 209a ust. 1 i 2 ugn.

(akta kontroli str. 179, 210, 248, 281, 332, 429, 487, 553, 590, 652-654, 1674, 1721, 1837-1838)

1.7. Jak wskazał Dyrektor WGN kwestie zbywania nieruchomości zostały uregulowane dokumentami o charakterze ogólnym (systemowym)³³. Ponadto

³² Sprawozdanie to miało charakter finansowy realizacji dochodów w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, z opisem źródeł i podjętych działań w odniesieniu do źródeł przychodów (np. aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, informacji o istotnych nowych dzierżawach i sprzedaży).

³³ Tj. uchwałami Rady: nr 573/09 z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad zbywania nieruchomości lub ich części stanowiących własność Gminy Miasta Toruń, w przypadku gdy zbycie następowało w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn; nr 790/01 z dnia 21 czerwca 2001 r. w sprawie przyznania pierwszeństwa w nabyciu lokali użytkowych oraz zasad ustalenia ich sprzedaży; nr 850/01 z dnia 13 września 2001 r. w sprawie przyznania pierwszeństwa nabycia lokali użytkowych oraz ustalenia zasad ich sprzedaży; nr 411/12 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Miasta Toruń na rzecz najemców; nr 868/14 z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zasad sprzedaży nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych; nr 1218/23 z 23 listopada 2023 r. w sprawie szczególnych

przy procedurze sprzedaży w trybie bezprzetargowym w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej zastosowanie miało rozwiązanie przyjęte w Protokole nr 72/2020 z rozpatrzenia spraw przez Prezydenta z 8 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 649, 652-654, 2067-2071)

1.8. Analiza danych zawartych w ewidencji³⁴ nieruchomości dla 20³⁵ wybranych działek wykazała, że prowadzone ewidencje zawierały: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej, identyfikator działki – obręb i numer oraz powierzchnię. W obu ewidencjach brak było informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym - dla 10 nieruchomości, a w przypadku braku planu – w studium - dla trzech działek. Ponadto dla wszystkich 20 pozycji objętych analizą prowadzona ewidencja nie zawierała informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o prowadzonych postępowaniach sądowych i administracyjnych, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8-98)

1.9. Przed przeznaczeniem nieruchomości do zbycia, w Urzędzie podejmowano działania mające na celu analizę zasadności ich zbycia. Jak wskazał Prezydent jest ona przeprowadzana każdorazowo w odniesieniu do konkretnej nieruchomości przed rozpoczęciem przygotowań do jej sprzedaży. W ramach analizy gromadzone są opinie właściwych służb (działów, gminnych jednostek czy zakładów budżetowych). Po wstępnym zakwalifikowaniu nieruchomości do sprzedaży dokonywana jest wycena nieruchomości. W oparciu o zebrany materiał WGN przygotowuje wniosek do decyzji Prezydenta, prezentujący całokształt analizowanej sprawy wraz z rekomendacją Działu. Nierzadko również taki wniosek kierowany jest na cotygodniowe Kolegium Prezydenckie celem omówienia – w gronie właściwych dyrektorów – zasadności zbycia nieruchomości. Ostateczna decyzja o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia pozostaje do decyzji Prezydenta.

(akta kontroli str. 1386-1397, 2043-2044)

1.10. Wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w przypadku sprzedaży, zamiany, darowizny oraz wniesienia aportem do spółki, była ustalana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, wpisanych do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych. Koszty sporządzonych wycen ponosiła gmina. W jednym z badanych przypadków³⁶ cena nieruchomości została

warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miasta Toruń na rzecz ich użytkowników wieczystych.

³⁴ Prowadzonej w okresie objętym kontrolą w dwóch systemach tj. autorskim, wykorzystywanym w latach 2019-2020 oraz w systemie wykorzystywanym w latach późniejszych.

³⁵ [...] Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), Najwyższa Izba Kontroli informuje, że jawność wystąpienia pokontrolnego została wyłączona w zakresie w jakim jego treść dotyczy prywatności osoby fizycznej, poprzez wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem „[...]”. Wyłączenia jawności treści dotyczących prywatności osoby fizycznej dokonano na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...]; [...].

³⁶ Dotyczy ul. [...] (sprzedaż w trybie bezprzetargowym), gdzie ustalono cenę sprzedaży nieruchomości w wysokości jej wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawcę (2.051.000,00 zł),

powiększona o koszt wyceny. W pozostałych przypadkach wartość postąpienia w przetargach była wystarczająca na pokrycie kosztów sprzedaży.

(akta kontroli str. 178, 209, 247, 280, 330-331, 358-360, 441-442, 509, 558, 1621, 1682, 1723, 1845-1846, 1914, 1961, 1990-1992, 1994, 1998-2001, 2029-2031)

Jak wyjaśnił Prezydent w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym nie praktykowano podwyższania ceny wywoławczej nieruchomości wprost o koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Nie zobowiązywano również nabywców do zwrotu konkretnie oznaczonych kosztów w ogłoszonych warunkach przetargowych. Zasadą jest zaokrąglanie ceny do pełnych dziesiątek lub setek tysięcy złotych. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przetargów postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych, a uczestnicy przetargu zgłaszają ustnie kolejne postąpienia ceny, dopóki mimo trzykrotnego wywołania nie ma dalszych postąpień, a wynikiem tego cena sprzedaży ulega zwiększeniu. W tej sytuacji, w ocenie Organu, nie zachodzi konieczność „dodatkowego” rekompensowania wydatków związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży poprzez zwiększanie ceny wywoławczej. Przy sprzedażach bezprzetargowych stosowano stanowisko Prezydenta wyrażone w decyzji nr 858/VII/20/SŻ z dnia 8 lipca 2020 r. Zgodnie z tym stanowiskiem poniesione koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, tj. koszty podziału geodezyjnego i przygotowania operatu szacunkowego rekompensowano poprzez podwyższenie ceny.

(akta kontroli str. 2045)

1.11. W przypadku dwóch badanych nieruchomości, które wpisane były do rejestru zabytków³⁷ uzyskano stosowne pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na sprzedaż³⁸.

(akta kontroli str. 503-505, 1937-1939)

1.12. Wśród zbywanych w latach 2019-2024 nieruchomości brak było obszarów położonych na terenach górniczych, terenach parków narodowych czy graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwałą zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 2024)

1.13. Urząd sporządzał i podawał do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 35 ust.1 ugn, wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia. W wyniku badania kontrolnego dokumentacji 16 wykazów³⁹ (14 wykazów obejmowało po jednej

powiększonej o koszt wyceny (250 zł), koszt podziału (1.500 zł i zaokrąglonej w górę do pełnych setek (2.052.800,00 zł), do której został także doliczony podatek od towarów i usług wg stawki 23% (427.144,00 zł).

³⁷ Nieruchomości przy ul. [...], wpisana do rejestru zabytków decyzją z 29 kwietnia 1998 - nr A/66/1-10 oraz [...], który został wpisany do rejestru zabytków decyzją dnia 12.09.2017 - nr A/1728.

³⁸ Decyzja nr WRD/30/2018 Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 03.08.2018 r. oraz decyzja nr WRD/8/2022 Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 20.04.2022 r.

³⁹ [...] (aport), [...] (aport), [...] (aport), [...] (darowizna), [...] (zamiana), [...] (zamiana), [...] (sprzedaż), [...] (sprzedaż), [...] (sprzedaż), [...] (sprzedaż), [...] (sprzedaż), [...] (sprzedaż), [...] (sprzedaż), [...]

nieruchomości, pozostałe dwa wykazy odpowiednio: dwie i trzy nieruchomości ustalono, że były one wywieszane na tablicy ogłoszeń na okres 21 dni⁴⁰ w siedzibie WGN, a także zamieszczone na stronach internetowych Urzędu⁴¹ i opublikowane w prasie lokalnej. Wykazy zawierały, zgodnie z art. 35 ust. 2 ugn, m.in. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, cenę nieruchomości na podstawie aktualnej wyceny, terminy wnoszenia opłat oraz termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.

(akta kontroli str. 178, 191-192, 209, 233, 247, 259-260, 280, 303-304, 330-331, 340-343, 358-360, 433-434, 441-442, 484-486, 509, 551-552, 558, 589, 1621, 1666-1667, 1682, 1709-1710, 1723, 1836, 1845-1846, 1910-1911, 1914, 1934, 1961, 1996)

1.14. Zbyte w latach 2019-2021 grunty objęte badaniem kontrolnym nie zostały ujęte w planie wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych, ponieważ taki plan nie został sporządzony, co opisano w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia.

Z kolei dane i prognozy, zawarte w planie wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych na lata 2022-2024, odnoszące się do zbycia nieruchomości zasobu zawierały informacje ogólne, w odniesieniu do całego zasobu, bez wskazania konkretnych nieruchomości przeznaczonych do zbycia. W prognozie zawartej w planie wskazano jedynie liczbę⁴² nieruchomości do rozdysponowania.

(akta kontroli str. 673-694)

Jak wyjaśnił Dyrektor WGN plan wykorzystania zasobu jest ściśle powiązany z planem wykonania dochodów budżetowych. Na etapie sporządzania budżetu na każdy nadchodzący rok WGN przygotowuje dokument wewnętrzny "Plan sprzedaży", który wskazuje konkretne nieruchomości przeznaczone do rozdysponowania a nawet szacunkowy dochód możliwy do uzyskania. Pracownicy Wydziału opracowują go na podstawie pojawiających się możliwości rozdysponowania konkretnych nieruchomości (np. poprzez pozyskanie nowych nieruchomości na skutek zmian funkcji mpzp, wykwaterowania budynków przez ZGM, itp). Pierwszy rok planu wykorzystania zasobu jest ściśle powiązany z planem budżetu, a założenia na kolejne dwa lata wynikają z "Planu sprzedaży" aktualnego na dzień sporządzenia planu wykorzystania zasobu, ale uwzględniają widoczne trendy na rynku nieruchomości oraz możliwe efekty procedur sprzedaży będących już w toku (w tym możliwość dalszego zbywania działek wchodzących w skład kompleksów nieruchomości już w części rozdysponowanych). Założenia zawarte w planie wykorzystania zasobu wynikają z próby przewidzenia zachowań potencjalnych inwestorów i zapotrzebowania na pozyskiwanie nieruchomości pod realizację planowanych przez nich inwestycji, co w dużej mierze jest uzależnione od przyszłej sytuacji gospodarczej i niezależne od działań urzędu. W tej sytuacji trudnym jest przewidywanie, a tym

⁴⁰ Wykazy nieruchomości zawierały informację, że „wykaz wywiesza się w terminie 21 dni tj. od dnia ... do dnia ...” oraz przystawione pieczęci o treści „wywieszono”/”zdjęto” uzupełnione datami przez pracowników wydziału.

⁴¹ www.bip.torun.pl

⁴² W sztukach.

bardziej planowanie przyszłości w zakresie zbywania nieruchomości ze szczegółowością większą niż ogólna w perspektywie przekraczającej jeden rok.

(akta kontroli str. 2024-2025)

Natomiast w planie wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 w odniesieniu do analizowanej sprzedaży gruntu (przy ul. [...]) w 2024 r. w prognozie wskazano jedynie, że w toku procedury ustalania warunków zbycia nieruchomości podmiotom zewnętrznym był grunt stanowiący działkę nr [...] o pow. 0,0974 ha zapisany w księdze wieczystej, tj. przedmiotowa nieruchomość.

(akta kontroli str. 705-716)

1.15. Analiza dokumentacji 10 postępowań⁴³ przeprowadzonych w celu zbycia nieruchomości w drodze przetargu⁴⁴ wykazała m.in. że:

- w postępowaniach wymagano wpłaty wadium na rachunek bankowy Urzędu, a wysokość wadium została ustalona w wysokości określonej zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁴⁵;
- informacje o wywieszeniu wykazów były podawane do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej;
- w jednym przypadku⁴⁶ pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym⁴⁷, a drugi został przeprowadzony zgodnie z terminem wynikającym z art. 39 ust. 1 ugn;
- we wszystkich postępowaniach wyłoniono nabywcę, który zaoferował najwyższą cenę;
- ceny wyjściowe (poddane licytacji) nie były niższe od wartości określonej w operacie szacunkowym w celu zbycia nieruchomości w drodze przetargu;
- informacje o wynikach przetargów zawierały wszystkie elementy wymienione w §12 rozporządzenia w sprawie przetargów;
- badane umowy sprzedaży zostały zawarte w formie aktów notarialnych, tj. zgodnie z art. 27 ugn.

(akta kontroli str. 558-599, 1621-1678, 1682-1960)

W przypadku jednej nieruchomości⁴⁸ protokół z przetargu nie odzwierciedlał faktycznego przebiegu postępowania, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1926-1930)

⁴³ Dotyczy nieruchomości przy ul.: [...], [...], [...] i [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...].

⁴⁴ Ustnego nieograniczonego.

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, dalej: „rozporządzenie w sprawie przetargów”.

⁴⁶ Dotyczy nieruchomości przy ul. [...] i ul. [...].

⁴⁷ Protokół z 23.11.2022 r., żaden podmiot nie wpłacił wadium.

⁴⁸ Przy ul. [...].

1.16. Na podstawie badania 10 postępowań⁴⁹ przeprowadzonych w celu zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustalono m.in., że:

- w przypadku czterech nieruchomości⁵⁰ wniesionych jako wkład niepieniężny (aport) do spółek⁵¹, w których udział Miasta wynosił 100%, ich aktualne przeznaczenie było zgodne z założeniami na etapie wnoszenia aportu;
- dwie nieruchomości będące przedmiotem zamiany⁵² zbyto po uprzednim uzyskaniu zgody odpowiednio Rady⁵³ i Wojewody⁵⁴ oraz sporządzeniu protokołu z rokowań⁵⁵, w którym m.in. ustalono, że strony dokonują zamiany nieruchomości bez obowiązku dokonywania dopłat⁵⁶;
- jedna sprzedaż⁵⁷ na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, w której zgodnie z przeprowadzonymi negocjacjami oraz protokołem z rokowań z 10 czerwca 2021 r., cena sprzedaży nieruchomości została rozłożona na raty; jednocześnie, w celu zabezpieczenia interesu Gminy nabywca ustanowił na rzecz Miasta hipotekę umowną. Po oświadczeniu nabywcy z 10 czerwca 2022 r. o zamiarze spłaty nieuiszczonej części, należność ostatecznie została uregulowana 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 179-208, 210-246, 248-279, 281-327, 328-329, 332-357, 600, 1962-2012)

Ponadto trzy nieruchomości zbyte w drodze darowizny⁵⁸ zostały przekazane umowami⁵⁹, w których określony był cel darowizny oraz wskazanie, że w przypadku wykorzystania darowizny na inne cele niż określone w umowie darowizna podlega odwołaniu.

(akta kontroli str. 443-508, 510-557)

Jak wyjaśnił Prezydent, poza oczywistą formą kontroli w drodze oględzin dokonywanych cyklicznie w odniesieniu do nieruchomości przekazanych darowizną i śledzenia zmian w jawnych księgach wieczystych, Gmina monitoruje wykorzystanie nieruchomości przy ul. [...] przekazanej Europejskiemu Centrum

⁴⁹ [...], [...], [...], [...] (zamiana), [...], [...], [...] (sprzedaż), [...], [...], [...].

⁵⁰ Sprawy nr: [...], [...], [...] oraz [...].

⁵¹ Uchwała nr 71/19 RMT z 7 marca 2019 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Toruniu; uchwała nr 696/21 RMT z 9 września 2021 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Toruńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Toruniu; uchwała nr 770/21 RMT z 16 grudnia 2021 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Toruńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Toruniu oraz uchwała nr 1076/23 RMT z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Toruńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Toruniu.

⁵² [...] (zasób gminy) oraz [...] (zasób Skarbu Państwa).

⁵³ Uchwała nr 298/19 RMT z 19 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie zamiany nieruchomości położonych w Toruniu przy [...] pomiędzy Gminą Miasta Toruń a Skarbem Państwa.

⁵⁴ Zarządzenie nr 71/2020 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie zamiany nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa.

⁵⁵ Protokół z 22 czerwca 2020 r.

⁵⁶ Wartość nieruchomości będącej własnością gminy wynosiła 1.398.000,00 zł zaś wartość nieruchomości Skarbu Państwa - 1.557.000,00 zł.

⁵⁷ Nieruchomość przy ul. [...]; umowa z 11 czerwca 2021 r.

⁵⁸ [...], [...], [...].

⁵⁹ Z 15.03.2024 ([...] oraz [...]) oraz z 25.02.2020 ([...]).

Filmowemu CAMERIMAGE⁶⁰ ponieważ udziela dotacji inwestycyjnych. Biuro Analiz i Nadzoru Urzędu ma bieżący wgląd w sytuację i dysponuje danymi przekazywanymi przez ECFC w związku z wykonaniem inwestycji. Gmina przekazuje środki w ramach dotacji celowej na wydatki inwestycyjne związane z budową siedziby ECFC w Toruniu w latach 2022-2025, w ramach inwestycji zapisanej w uchwale nr 548/2020 Rady z dnia 17 grudnia 2020 r. ze zm. oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta na lata 2022-2050 w kwocie 200 mln zł. Ponadto ECFC jako instytucja kultury przedkłada gminie planistyczne dokumenty finansowe na kolejny rok wraz z informacją o wykonaniu roku poprzedniego. Dokumenty te omawiane są na naradzie z udziałem Prezydenta.

Natomiast nieruchomość położona w Toruniu przy ul. [...] znajduje się w złym stanie technicznym i wymaga przeprowadzenia remontu. W nieruchomości kontrolę przeprowadził Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego. Przystosowanie jej do realizacji celów i realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury, ochrony i opieki nad zabytkami, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy wymaga pozyskania środków finansowych, przygotowania projektu i uzyskania pozwoleń na przebudowę i modernizację obiektu. Proces ten będzie rozłożony w czasie. Co do nieruchomości przy ul. [...] to w sposób trwały i ciągły jest wykorzystywana pod funkcje parkingowe Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego im. L. Rydygiera w Toruniu: Szpitala Specjalistycznego dla Dzieci i Dorosłych, Zespołu Poradni Specjalistycznych dla Dzieci i Dorosłych. Zatem w chwili przekazywania nieruchomości przez Gminę cel był już realizowany przez Województwo Kujawsko-Pomorskie.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 1387-1388, 1390-1391)

1.17. We wszystkich umowach sprzedaży, za wyjątkiem jednej opisanej w pkt 1.16. niniejszego wystąpienia, w której płatność została rozłożona na raty, nabywcy wnieśli całą cenę nieruchomości przed zawarciem aktu notarialnego, stosowanie do treści art. 70 ugn. Łącznie, ze zbycia wybranych do badania nieruchomości gruntowych, Gmina uzyskała dochód w kwocie 39 208,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 358-360, 558, 1621, 1682, 1723, 1845-1846, 1914, 2016-2021)

W jednym z badanych postępowań⁶¹ zastosowano bonifikatę⁶², o której mowa w art. 68 ust. 3 ugn.

(akta kontroli str. 1957-1959)

⁶⁰ Dalej: „ECFC”.

⁶¹ [...] – sprzedaż w trybie bezprzetargowym.

⁶² Od ustalonej w przetargu ceny zabytkowej części nieruchomości (zabudowana działka nr [...]), za zgodą wyrażoną uchwałą Rady nr 127/19 z 23 maja 2019 r., zastosowano bonifikatę z tytułu wpisania nieruchomości do rejestru zabytków w wysokości 20%. Zabytkowa część nieruchomości stanowiła 93,47368%.

1.18. Podmioty, na rzecz których dokonywano sprzedaży nieruchomości po zawarciu umowy nie występowały o zmianę mpzp. W jednym przypadku nabywca wystąpił o wydanie decyzji o warunkach zabudowy⁶³.

(akta kontroli str. 1299-1314, 1620)

1.19. Rada – przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości – była informowana o przeznaczeniu gruntu czy planowanym przez nabywcę sposobie jego zagospodarowania, ponieważ informacje z tego zakresu znajdowały się w projektach uchwał oraz ich uzasadnieniach.

(akta kontroli str. 179-182, 210-219, 248, 281-285, 332-335, 429-431, 487, 497-502, 523-529, 553-557, 590-592, 1674-1676, 1837-1838, 1843-1844, 1900-1901, 1957-1959)

1.20. Nie było przypadków zbycia nieruchomości na potrzeby budowlane na obszarach, które w studium miały przeznaczenie wykluczające zabudowę.

(akta kontroli str. 2061-2066)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie sporządzono:

- a) planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na lata 2019-2021, czym naruszono obowiązujący w tym okresie art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn⁶⁴;
- b) planu wykorzystania zasobu Miasta na lata 2019-2021, czym naruszono art. 25 ust. 2 ugn.

Dyrektor WGN wyjaśnił, że plan realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na lata 2019-2021 został sporządzony w wersji roboczej lecz nie został zatwierdzony, natomiast nie zna przyczyny nieopracowania planu wykorzystania zasobu Miasta, gdyż nie pełnił wówczas tej funkcji.

(akta kontroli str. 648-654)

Poprzedni oraz obecny Prezydent wyjaśnili m.in., że powyższe było obowiązkiem poprzedniego Dyrektora WGN, przy czym obecny Prezydent wskazał, że było to następstwem niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 2038, 2053)

2. Prowadzone w Urzędzie ewidencje zasobu nieruchomości gminnych nie zawierały obligatoryjnych informacji dotyczących przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym – dla 11 nieruchomości⁶⁵, kompletnych lub aktualnych danych wynikających z planu – dla trzech nieruchomości⁶⁶, a w przypadku braku

⁶³ Dotyczy nieruchomości przy ul. [...] nieobjętej planem miejscowym.

⁶⁴ Uchylony art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1561), która weszła w życie 9 września 2021 r.

⁶⁵ Dotyczy zbytych nieruchomości: ul. [...], ul. [...], ul. [...], Ul. [...], ul. [...], ul. [...], ul. [...], ul. [...], ul. [...], [...].

Dotyczy także jednego przypadku udostępnienia, działki [...].

⁶⁶ Dotyczy wyłącznie udostępnień nieruchomości, w przypadku których braki w ewidencji aktualnych planów miejscowych dotyczyły: działki [...] (podczas gdy w przypadku dzierżawionych jednocześnie

planu – przeznaczenia wynikającego ze studium – dla siedmiu nieruchomości⁶⁷. Ponadto dla wszystkich 35 badanych nieruchomości (łącznie próby nieruchomości zbywanych i udostępnianych) ewidencja nie obejmowała informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o prowadzonych postępowaniach sądowych i administracyjnych, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4⁶⁸, 6 oraz 7 ugn w związku z art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy.

(akta kontroli str. 8-98, 785-820, 823-830, 937-942, 965-972, 1008-1014, 1078-1088, 1176-1180, 1561, 1565-1568, 2072-2085)

Jak wskazał Dyrektor WGN, w latach 2019-2020 Wydział korzystał z autorskiego oprogramowania, które nie posiadało funkcjonalności umożliwiających gromadzenie danych o zasobie gminnym oraz nie było kompatybilne z innymi systemami Urzędu. W systemie wykorzystywanym w kolejnych latach dane dotyczące zarówno przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jak i w studium synchronizowane są do zasobu automatycznie z modułu „Zagospodarowanie przestrzenne”, do którego WGN nie ma dostępu. Istnieje co prawda możliwość uzupełniania tych danych ręcznie, ale jest to kompletnie nieuzasadnione ekonomicznie⁶⁹. Pracownicy na bieżąco ustalają przeznaczenie nieruchomości w mpzp (bez nakładów pracy dodatkowego pracownika w WGN) korzystając z dedykowanej strony internetowej prowadzonej przez Miejską Pracownię Urbanistyczną⁷⁰.

Natomiast informacje o roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych nie były wprowadzane, gdyż od momentu zakupu (2019 r.) a następnie wdrożenia (2020 r.) programu ERGO, pracownicy nie otrzymali polecenia służbowego od dyrektora lub innego przełożonego wykorzystywania programu do gromadzenia wskazanych danych. Dane te gromadzone są przez trzech pracowników WGN w formie elektronicznej, pod postacią indywidualnych folderów założonych dla każdej ze spraw. Każdy pracownik prowadzący sprawę udostępnienia bądź zbycia nieruchomości Miasta lub Skarbu Państwa na wstępnym etapie prowadzonej sprawy sprawdza tam, czy dana nieruchomość nie jest przedmiotem jednego z postępowań dotyczących prawidłowości nabycia nieruchomości (tzw. zwrotowych). Ponadto, Wydział Prawny UMT prowadzi zestawienie postępowań sądowych, których przedmiotem są nieruchomości jednostek samorządowych.

(akta kontroli str. 1561-1562, 1565-1568, 2016-2018)

działek [...] zaewidencjonowano wymagane dane); działek [...] oraz [...] (w przypadku objętych tą samą dzierżawą działek nr [...] te dane były ujęte); dla działki [...] widniały nieaktualne dane planu miejscowego z 2009 r., podczas gdy obszar był objęty planem przyjętym uchwałą nr 647/21 Rady Miasta Torunia z dnia 17 czerwca 2021 r. (obszar 125.06-U/ZP1 – usługi).

⁶⁷ Dotyczy nieruchomości zbytych: ul. [...], ul. [...], ul. [...].

Dotyczy także nieruchomości udostępnionych, tj. działek: (1) nr [...], (2) nr [...]; (3) łącznie nr [...]; (4) nr [...].

⁶⁸ W brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.

⁶⁹ Ze względu na zakres pracy, bo wymagałoby to ręcznego ewidencjonowania danych o ok. 16.366 działkach Gminy i Skarbu Państwa oraz dodatkowo ok. 3.780 działkach oddanych w użytkowanie wieczyste.

⁷⁰ Dalej: „MPU”.

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że Urząd powinien dążyć do przewyciężenia trudności technicznych i organizacyjnych w celu gromadzenia ustawowo wymaganego zakresu informacji.

3. Protokół z przetargu na sprzedaż nieruchomości przy ul. [...] został sporządzony nierzetelnie. W jego treści widniał zapis o dopuszczeniu do przetargu przez komisję przetargową dwóch podmiotów podczas, gdy w rzeczywistości był tylko jeden z nich, co znalazło potwierdzenie w informacji Prezydenta o wyniku przetargu.

(akta kontroli str. 1925-1928, 1930)

Jak wyjaśnił Dyrektor WGN w protokole przetargu, imię i nazwisko osoby, która w rzeczywistości nie została dopuszczona do przetargu, zostało wpisane jako podmiotu wpłacającego wadium (pierwszy etap kwalifikacji do przetargu), jednak nie pojawił się on na licytacji i nie złożył dokumentów (uzgodnień konserwatorskich) kwalifikujących go do udziału w przetargu (drugi etap kwalifikacji do przetargu). Analizując obecnie, zamieszczony w protokole przetargowym, zapis wskazujący osoby dopuszczone do przetargu, imię i nazwisko tej osoby nie powinno się znaleźć w tej części protokołu z przetargu.

(akta kontroli str. 2018-2020)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane w Urzędzie czynności w sprawach dotyczących zbycia nieruchomości. Uzyskiwano przy tym, w przypadku nieruchomości gminnych – zgodę Rady, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa – zgodę wojewody. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży były podawane do publicznej wiadomości i zawierały wymagane dane. Ceny nieruchomości zostały ustalone w oparciu o aktualne operaty szacunkowe.

Negatywnie oceniono nieopracowanie planów: wykorzystania zasobów nieruchomości Miasta oraz realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na lata 2019-2021. Natomiast odpowiednie plany opracowane na kolejne lata objęte kontrolą, zawierały wszystkie wymagane elementy. Stwierdzono także brak części ustawowo wymaganych informacji w prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości.

OBSZAR

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie, udostępnianie nieruchomości gruntowych, w tym: czasowe udostępnianie nieruchomości poprzez oddawanie w dzierżawę, najem, użyczenie lub użytkowanie oraz kontrola ich wykorzystania, a także prowadzenie postępowań związanych z naliczaniem i aktualizacją czynszów dzierżawnych, realizowane było kolejno przez: Referat Ewidencji i Dzierżaw, pracowników podległych bezpośrednio Dyrektorowi WGN oraz Referat Gospodarowania Mieniem. Zadania w ww. zakresie przypisano pracownikom WGN w zakresach czynności.

(akta kontroli str. 601-647)

2.2. W okresie kontrolowanym, w ramach sprawowanego nadzoru nad nieruchomościami oddanymi w dzierżawę, Urząd prowadził kontrole, weryfikacje sposobu wykorzystania ww. nieruchomości. W przypadkach, gdy

stwierdzono niezgodne z umową wykorzystanie nieruchomości, podejmowano działania w celu zmian umowy, a przypadkach naruszeń dotyczących porządku i czystości, weryfikowano usunięcie stwierdzanych uchybień.

(akta kontroli str. 730-752, 1570-1617)

2.3. Najwyższe dochody z tytułu udostępniania nieruchomości gruntowych⁷¹ osiągnęto z dzierżaw. W okresie objętym kontrolą wynosiły one: 3 401 tys. zł w 2019 r. (tj. 100% wartości prognozowanej), 3 374 tys. zł w 2020 r. (97,8%), 3 570 tys. zł w 2021 r. (102%), 4 293 tys. zł w 2022 r. (89,4%), 5 022 tys. zł w 2023 r. (100,4%), 4 593 tys. zł w 2024 r. (98,8%). Dochody z użytkowania wynosiły: 1,6 tys. zł w 2019 r., 1,7 tys. zł w latach 2020-2021 r., 1,8 tys. zł w 2022 r., 2,1 tys. zł w 2023 r. i 2,3 tys. zł w 2024 r. W każdym z kontrolowanych lat ww. dochody wynosiły 100% planu. Nie osiągnęto dochodów z najmu nieruchomości gruntowych⁷².

(akta kontroli str. 1552)

2.4. Liczba zawieranych umów dzierżaw wynosiła w poszczególnych latach okresu kontrolowanego: 53 w 2019 r., 60 w 2020 r., 44 w 2021 r., 59 w 2022 r., 93 w 2023 r. i 66 w 2024 r. Wszystkie z ww. umów, poza jedną w 2022 r.⁷³, zawarto w trybie bezprzetargowym. Umów użyczenia zawarto osiem w 2019 r., 12 w 2020 r., dwie w 2021 r., trzy w 2022 r., trzy w 2023 r. i sześć w 2024 r. W okresie objętym kontrolą nie zawierano umów najmu lub użytkowania nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli str. 1553-1555)

2.5. Zagadnienia związane z opracowanymi w Urzędzie planami wykorzystania zasobu opisano w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia. Założeniem przyjętym w ww. dokumentach było kontynuowanie zawartych umów oddania nieruchomości w dzierżawę. Ujęte tam dane i prognozy odnoszące się do udostępniania nieruchomości zasobu zawierały informacje dotyczące całego zasobu, bez wskazania konkretnych nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Prezydent podał, że przepisy ugn nie nakładają obowiązku określenia konkretnych nieruchomości planowanych do udostępnienia. Działania w tym zakresie są najczęściej procedowane na wniosek strony, więc nie sposób przewidzieć ich w planach czy prognozach. W odniesieniu do braku planu wykorzystania zasobu na lata 2019-2021 sformułowano nieprawidłowość w obszarze I niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 648-654, 673-729, 2029)

⁷¹ Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania budżetu Miasta sporządzanymi za okres kontrolowany, dostępny na stronie BIP Urzędu (wgląd 7 lutego 2025 r.), dochody z nieruchomości, w tym gruntowych osiągały także Zakład Gospodarki Komunalnej oraz Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, które działały w formie zakładów budżetowych, tj. ich gospodarka była prowadzona poza budżetem Miasta.

⁷² Dochody z najmu nieruchomości, zgodnie z ww. sprawozdaniami, osiągały Zakład Gospodarki Mieszkaniowej i Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji.

⁷³ Zawartą po przeprowadzeniu przetargu ustnego nieograniczonego.

2.6. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące uchwały Rady regulujące zasady lub tryb udostępniania nieruchomości gruntowych:

- a) wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg uchwała nr 920/10 z dnia 21 października 2010 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, stanowiących mienie Gminy Miasta Toruń⁷⁴;
- b) wydana na podstawie art. 37 ust. 4 ugn uchwała nr 896/10 z dnia 30 września 2010 r. w sprawie odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów najmu lub dzierżawy nieruchomości stanowiących mienie Gminy Miasta Toruń⁷⁵;
- c) wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg uchwała nr 547/09 z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Toruń służebnościami gruntowymi i przesyłu⁷⁶.

Uchwała nr 920/10 miała zastosowanie do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, lecz nie dłuższy niż 10 lat oraz na czas nieoznaczony, a także w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, łącznie na czas nie dłuższy niż 10 lat. Określała ona, że nieruchomość może być wydzierżawiona lub wynajęta, po ustaleniu, że jej wykorzystanie, zgodnie z celem umowy, jest dopuszczalne w świetle obowiązującego prawa, a także gdy cel umowy odpowiada przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym⁷⁷. Umowa mogła być zawarta po zasięgnięciu opinii właściwych służb miejskich. Ww. uchwała przewidywała również, że odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu wydzierżawienia lub wynajęcia nieruchomości możliwe będzie za zgodą Rady, wyrażoną w odrębnej uchwale.

Uchwała nr 896/10 określała w sposób ogólny zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy i najmu nieruchomości, stanowiących mienie Miasta, gdy o wydzierżawienie lub wynajęcie nieruchomości ubiega się jeden podmiot, a ponadto spełnione są pozostałe wskazane w tym dokumencie przesłanki⁷⁸, a także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji Rady właściwej do spraw gospodarki komunalnej.

⁷⁴ Dalej: „uchwała 920/10”. Została ona opublikowana w bazie uchwał Rady wydanych do 31 grudnia 2022 r. (na stronie BIP Urzędu; wgląd 7 lutego 2025 r.).

⁷⁵ Dalej: „uchwała 896/10”. Została ona opublikowana w bazie uchwał Rady wydanych do 31 grudnia 2022 r. (na stronie BIP Urzędu; wgląd 7 lutego 2025 r.).

⁷⁶ Dalej: „uchwała 547/09”, zmieniona uchwałą nr 492/2020 z 22.10.2020. Została ona opublikowana w bazie uchwał Rady wydanych do 31 grudnia 2022 r. (na stronie BIP Urzędu; wgląd 7 lutego 2025 r.).

⁷⁷ Jeśli nieruchomość położona jest na obszarze, na którym przyjęto ww. plan. Dopuszczalne było też zawarcie umowy tymczasowej, do czasu realizacji postanowień planu.

⁷⁸ Np. umowa będzie dotyczyć nieruchomości: w stosunku, do której przeprowadzono dwa przetargi na dzierżawę lub najem zakończone wynikiem negatywnym; będących we władaniu innych podmiotów, gdy umowa zawierana jest ponownie z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą, który wywiązywał się z postanowień dotychczasowej umowy; dotyczyć będzie nieruchomości udostępnianej: osobie, która prowadzi działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo rozwojową, wychowawczą lub sportowo – turystyczną na cele statutowe niezwiązane z działalnością zarobkową.

Uchwała nr 547/09 określała m.in. obowiązki dotyczące minimalizacji utrudniania korzystania z nieruchomości obciążonej, a także zasadę odpłatności ustanowienia służebności (z wyłączeniem przypadków dotyczących świadczeń wzajemnych⁷⁹).

(akta kontroli str. 648-654)

2.7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały następujące, wydane przez Prezydenta, uregulowania wewnętrzne odnoszące się do trybu udostępniania nieruchomości gruntowych:

- a) zarządzenie nr 174/2011 z 2 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszów za dzierżawę i najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Toruń⁸⁰;
- b) zarządzenie nr 288/2017 z 11 października 2017 r. w sprawie ustalania wysokości wynagrodzenia za ustanowienie służebności na nieruchomościach należących do zasobu nieruchomości Gminy Miasta Toruń⁸¹.

Zarządzenie nr 174/2011 określało m.in., że stawki czynszu nie mogą być niższe niż wskazane w załączniku, ich wysokość ustala się jednak w drodze przetargu lub negocjacji. Zarządzenie nr 288/2017 wskazywało m.in., że wysokość odpłatności za ustanowienie służebności gruntowej lub przesyłu ustalone będzie w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, działającego na zlecenie Miasta.

(akta kontroli str. 648-654)

2.8. Stan faktyczny zawarty w niniejszym punkcie oraz dalej w punktach od 2.9 do 2.21 opisano na podstawie badania 15 udostępnień nieruchomości, w tym dwóch użyczeń⁸², trzech ustanowień służebności⁸³ oraz 10 dzierżaw, w tym dziewięciu w trybie bezprzetargowym⁸⁴ oraz jednej zawartej po przetargu ustnym nieograniczonym⁸⁵.

Na 15 badanych udostępnień trzy miały miejsce w latach 2019-2020, kiedy do ewidencji nieruchomości wykorzystywano oprogramowanie autorskie, które w badanych przypadkach posiadało dane zgodne z ewidencją gruntów

⁷⁹ Tj. gdy właściciel nieruchomości władnącej (tj. nieruchomości, na rzecz której obciążana jest dana nieruchomość) zobowiązany będzie do wykonania i utrzymania urządzeń potrzebnych do wykonywania służebności gruntowej lub gdy są ustanawiane służebności wzajemne.

⁸⁰ Zmienionego zarządzeniami PMT z: 20 lipca 2011 r. nr 239/2011; 4 lipca 2012 r. nr 206/2018; 10 października 2012 r. nr 388/2012; 20 marca 2013 r. nr 60/2013; 4 czerwca 2014 r. nr 121/2014; 29 października 2014 r. nr 335/2014; 27 czerwca 2018 r. nr 218/2018; 31 sierpnia 2021 r. nr 219/2021; 27 maja 2024 r. nr 98/24; dalej zwane „zarządzeniem nr 174/2011”, dostępnym na [stronie internetowej BIP Urzędu](#) (wgląd 28 lutego 2025 r.).

⁸¹ Dostępnym na [stronie internetowej BIP Urzędu](#) (wgląd 28 lutego 2025 r.).

⁸² Udziału w działce [...], umowa z 22 maja 2020 r., sprawa nr [...]; działki nr [...] na podstawie umowy z 11 maja 2020 r., sprawa nr [...].

⁸³ Na działce [...] oraz na działce [...] oraz [...] obr. [...], na podstawie dwóch umów z 21 grudnia 2023 r., sprawa nr [...]; dz. [...], na podstawie umowy z 28 października 2021 r., sprawa nr [...].

⁸⁴ Dzierżawy: (1) na podstawie umowy z 12 lipca 2023 r. na część działek nr [...], sprawa nr [...]; (2) um. z 30 grudnia 2019 r., na część dz. [...], sprawa: [...]; (3,4) um. z 25 września 2021 r. oraz z 20 września 2023 r., na działki [...] sprawy nr [...] oraz [...] (nr wspólny z umową na część dz. [...] oraz [...] z 1 marca 2024 r.); (5, 6) um. z 8 listopada 2021 r. oraz z 1 marca 2024 r. na części działek [...] obr. [...], sprawy nr [...] oraz [...] (nr wspólny z umową na dz. [...] z 20 września 2023 r.); (7) um. z 26 października 2023 r., na cz. dz. nr [...], sprawa nr [...]; (8) umowa z 29 czerwca 2023 r., na dz. nr [...], oraz cz. działek [...], obr. [...]. nr sprawy [...]; (9) um. 24 października 2022 r., cz. działki [...] obr [...], nr sprawy [...].

⁸⁵ Umowa z 27 czerwca 2022 r. na część dz. nr [...], sprawa nr [...].

i budynków. Aplikacja nie gromadziła informacji o: przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy⁸⁶; zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

W przypadku pozostałych udostępnień, dane od 2021 r. gromadzono w innym programie, który umożliwiał ewidencjonowanie wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ugn. Jednak nie wprowadzono do tego systemu informacji (dla wszystkich badanych 15 nieruchomości) o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Ponadto w przypadku czterech badanych udostępnień, część działek nie miała odnotowanych danych (lub aktualnych danych) o przeznaczeniu z planu miejscowego, a w przypadku kolejnych czterech udostępnień, dotyczących działek nieobjętych planem miejscowym, brak było danych o przeznaczeniu określonym w studium. Powyższe braki zostały ujęte łącznie w nieprawidłowości sformułowanej w obszarze I niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 782-830, 877-883, 913-918, 937-942, 965-972, 1008-1014, 1036-1046, 1078-1088, 1146-1150, 1159-1164, 1176-1197, 2072-2085)

2.9. Uchwała nr 920/10 określała zakres wymaganych analiz związanych z szczególności z wydzierżawianiem nieruchomości (opisany w pkt 2.6). Pomimo, że ww. uregulowania dotyczyły umów zawieranych na okres powyżej 3 lat i do 10 lat, analogiczne działania podejmowano także w przypadku pozostałych badanych dzierżaw. We wszystkich przypadkach WGN uzyskiwał opinie właściwych dla danej nieruchomości służb miasta, które w szczególności odnosiły się do możliwości i zasadności wydzierżawienia nieruchomości, a także ograniczeń jakie powinny być nałożone na dzierżawców. W szczególności, w przypadku objęcia nieruchomości planem miejscowym, uzyskiwano opinię w zakresie zgodności wykorzystania dzierżawionej nieruchomości z przeznaczeniem określonym w tym planie. W pozostałych przypadkach WGN także uzyskiwał opinie odnoszące się do przeznaczenia nieruchomości. Przed podjęciem decyzji o dzierżawie nieruchomości (lub wystąpieniu do Rady o zgodę na dzierżawę nieruchomości), w każdym badanym przypadku zebrane informacje były przedkładane Prezydentowi.

Odpowiednie opiniowanie poprzedzało także wyrażenie zgody na ustanowienie służebności na nieruchomościach Miasta. Odpowiednich analiz nie prowadzono w przypadku objętych badaniem użyczeń. Jednak w obu przypadkach kontynuowały one dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości.

W jednym przypadku⁸⁷, pomimo niezgodności planowanego przez dzierżawcę wykorzystania nieruchomości z planem miejscowym, potwierdzonym negatywną opinią właściwej jednostki Miasta, za zgodą Prezydenta, 24 października 2022 r. wydzierżawiono nieruchomość na 3 lata, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 823-1236, 1460-1473)

⁸⁶ W badanym okresie art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn stanowił, że w przypadku braku planu – przeznaczenie nieruchomości w studium.

⁸⁷ [...];

2.10. 2.11. Spośród 15 zbadanych udostępnień nieruchomości, w sześciu przypadkach (dwie dzierżawy, jedno użyczenie i wszystkie trzy służebności) wycenę nieruchomości zlecono rzeczoznawcom majątkowym. Uregulowania wewnętrzne wymagały takich działań wyłącznie w przypadku tych ostatnich umów. Wyceny zlecono w przypadku dzierżaw, ze względu na wstępną wolę zakupu nieruchomości przez dwóch dzierżawców. Ustalenia wartości nieruchomości użyczonych wykonano w związku z wcześniejszymi zbyciem nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego oraz nabyciem udziału w nieruchomości.

Na dziewięć przypadków, w których nie dokonywano ww. wycen, cztery umowy zawarto na okres do 3 lat, a pięć na okres dłuższy niż trzy lata. Powyższe pięć przypadków dotyczyło: dzierżaw gruntów z istotnymi ograniczeniami w zakresie ich wykorzystania (tereny docelowo przeznaczone pod drogę, objęte ochroną konserwatorską), a także dzierżawy oraz użyczenia nieruchomości spółce oraz zakładowi budżetowemu Miasta.

W przypadku 10 badanych umów dzierżaw, stosowano różne sposoby ustalenia bazowej stawki czynszu dzierżawnego (przed negocjacjami, przetargami lub zawarciem umowy):

- w czterech przypadkach opierano się na stawkach z poprzedniej umowy⁸⁸,
- w trzech przypadkach ustalano ją w oparciu o stawkę minimalną określoną w zarządzeniu 174/2011⁸⁹.

W pozostałych przypadkach bazowe stawki czynszu ustalano w wyniku: porównania stawek minimalnych oraz jednego przetargu w innych miastach (dla podobnego profilu działalności); analizy wysokości czynszu dzierżawnego przy przyjętych wariantowo stawkach⁹⁰; w porównaniu do stawki minimalnej i innej (jednej) stawki zastosowanej przy zbliżonym wykorzystaniu nieruchomości w innej umowie dzierżawy.

Prezydent podał m.in., że zasada prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ugn., oznacza potrzebę każdorazowego odniesienia się do indywidualnego przypadku. Objęte kontrolą sprawy dotyczyły nieruchomości o różnym charakterze, innych funkcjach oraz ze szczególnymi warunkami ich wykorzystania, zatem o bardzo różnej atrakcyjności. Dzierżawy z natury rzeczy nie mają charakteru spekulacyjnego lub lokaty kapitału, lecz wynikają z rzeczywistych i aktualnych zamiarów inwestycyjnych. Wszystko to powoduje konieczność rozpatrywania każdej sprawy odrębnie. Prezydent odniósł się do poszczególnych spraw wskazując m.in. różne przeznaczenie nieruchomości, np. stacje benzynowe, pole golfowe, targowisko, a także różne ograniczenia, w tym m.in.: zajęcie części nieruchomości pod zaplecze budowy, tymczasowy charakter użytkowania, ograniczenia wynikające z zaleceń konserwatorskich.

W jednym przypadku rzeczoznawca dokonał wyceny rynku czynszów dzierżawnych dla jednego profilu działalności. Analiza posłużyła do obniżenia wysokości minimalnej stawki czynszu dzierżawnego określonej w zarządzeniu

⁸⁸ Dotyczyło to oparcia się na stawkach z poprzedniej umowy: (1) w sprawie [...], powiększono ją o wskaźnik wzrostu cen naliczony za okres bezumownego wykorzystania nieruchomości; (2,3) dwóch spraw oznaczonych [...], przyjęto stawkę z poprzedniej umowy, po przeprowadzonej waloryzacji; (4) w sprawie [...], dotychczasową stawkę, do ceny wywoławczej powiększono o ok. 19,5%.

⁸⁹ Stawkę minimalną przyjęto: (1) w sprawie [...] oraz (2) [...]; (3) w sprawie [...].

⁹⁰ Analizowanych stawkach: 12 zł (minimalnej), 15 zł, 17 zł za m2 (ostatnia stawka oznaczała wzrost o 15% względem poprzedniej umowy).

174/2011. Powyższą analizę wykorzystano do kształtowania stawki czynszu w dwóch badanych umowach dzierżawy, dotyczących takiego samego profilu działalności⁹¹.

W badanych umowach dzierżaw określono dwie metody aktualizacji czynszów dzierżawnych: kwartalną, poczynszy od drugiego roku trwania umowy, według wskaźnika wzrostu cen dóbr konsumpcyjnych (stosowaną w czterech przypadkach) lub waloryzację opartą na zapisach art. 5 ugn (stosowaną w sześciu przypadkach). W tej drugiej grupie umów, w okresie kontrolowanym nie dokonywano zmian wysokości czynszów, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku trzech badanych służebności, cenę ich ustanowienia opierano na wartości ustalonej w operatach szacunkowych⁹².

(akta kontroli str. 823-1236, 1377-1382, 1460-1473)

Wysokość minimalnych stawek czynszów za dzierżawę nieruchomości stanowiących własność Miasta ostatni raz zmieniono przed okresem kontrolowanym, zarządzeniem PMT nr 218 z 28 maja 2018 r. Stawki te obowiązywały w przypadku nowo zawieranych umów.

Badane dokumenty wskazują, że w latach 2019-2022 WGN podejmował systematyczne działania mające na celu m.in. aktualizację umownych stawek czynszów do wartości minimalnej, przedkładając organowi wykonawczemu stosowne propozycje, w tym: pierwotną w listopadzie 2019 r., w której przewidywano wzrost rocznych dochodów z czynszów podlegających aktualizacji z 964,2 tys. zł na 2 369,5 tys. zł rocznie. Kolejne koncepcje przygotowano m.in. w okresie wrzesień-grudzień 2020 r. i w grudniu 2021 r. Dalsze kompleksowe opracowanie przygotowano w sierpniu 2022 r. (przewidywano wzrost dochodów, po zakończeniu działań, z 718 tys. zł rocznie do 2 100 tys. zł rocznie). Powyższe propozycje nie uzyskiwały akceptacji organu wykonawczego, który m.in. w decyzjach z 11 grudnia 2019 r., 30 grudnia 2020 r., 19 marca 2021 r. i 18 października 2022 r. przekazywał sprawy do dalszych analiz. Istotą uwag było uwzględnienie czynnika społecznego w regulacji czynszu. Miało to w kolejnych uwagach nastąpić poprzez m.in.: podział dzierżaw i najmów na „komercyjne” i „bytowe”, a następnie aktualizowanie/waloryzowanie czynszów dla każdej z grup w inny sposób, w szczególności przez rozłożenie zmian wysokości czynszów w czasie. Uwagi określały także potrzebę dogłębnych analiz w zakresie aktualizacji czynszów w niektórych kategoriach wykorzystania nieruchomości, w tym m.in. gruntów pod garaże konstrukcji blaszanej, terenów dzierżawionych na cele przemysłowo-składowe, gruntów zabudowanych pawilonami handlowo-usługowymi. Powyższe działania nie zakończyły się aktualizacją i zmianą czynszów dzierżawnych do poziomów minimalnych określonych w Zarządzeniu 174/2011, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1474-1551)

⁹¹ W sprawach [...], [...], dotyczących nieruchomości zabudowanych stacjami benzynowymi, w których umowy dzierżaw zawierano odpowiednio 25 września 2021 r. i 8 listopada 2021 r.

⁹² Zaokrąglonej w górę, co pozwalało na sfinansowanie kosztów poniesionych w sprawie.

2.12. 2.13. Spośród 12 zbadanych umów (10 dzierżaw i dwa użyczenia nieruchomości), w 11 przypadkach zawarcie umów poprzedzono wywieszeniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do rozdysponowania oraz upubliczniono w prasie lokalnej informację o zamieszczeniu ww. wykazu⁹³. Przypadek niedokonania ww. czynności opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powyższe wykazy zawierały dane, o których mowa w art. 35 ust. 2 ugn, za wyjątkiem: w jednym przypadku wysokości opłat z tytułu dzierżawy, a w 10 przypadkach - zasad aktualizacji opłat, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykazy były opatrywane informacją, że podlegają wywieszeniu na 21 dni, z podaniem dat dziennych. Na 11 sporządzonych wykazów w badanych sprawach, w siedmiu przypadkach w aktach nie odnotowano jednak faktycznej daty wywieszenia i zdjęcia wykazu w siedzibie Urzędu, a w trzech odnotowano wyłącznie datę wywieszenia, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Analiza stron internetowych BIP Urzędu potwierdziła natomiast, że wykazy zostały tam zamieszczone na co najmniej 21 dni przed zawarciem umowy udostępnienia nieruchomości.

(akta kontroli str. 823-1175)

2.14. Objęte badaniem nieruchomości gruntowe oddane w użytkowanie, najem lub dzierżawę nie leżały na terenach górniczych ani na terenach lub w sąsiedztwie parków narodowych. Nie stwierdzono także przypadków graniczenia tych terenów z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Dwie spośród oddanych w dzierżawę nieruchomości były wpisane do rejestru zabytków. W obu przypadkach uzyskiwano opinię miejskiego konserwatora zabytków, w której wskazywał na warunki i ograniczenia, które następnie ujmowano w umowach dzierżaw. Ponadto w jednej z ww. spraw wystąpiono do wojewódzkiego konserwatora zabytków, w celu wyjaśnienia granic obszaru objętego ochroną konserwatorską.

(akta kontroli str. 823-1175)

2.15. Jak wskazano w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia, plany wykorzystania zasobu nieruchomości nie zawierały listy wskazań działek do udostępnienia. W związku z tym nie można było zestawzić badanych udostępnień z tymi dokumentami. Zakładane w planach „kontynuowanie” dzierżaw miało miejsce w 9 na 10 badanych umów dzierżaw.

(akta kontroli str. 673-705)

2.16. Na 10 zbadanych umów dzierżaw, sześć zawarto na okres trzech lat lub krótszy. Na dłuższy okres zawarto cztery umowy dzierżawy⁹⁴. Uchwała nr 920/10 wymagała zgody Rady wyłącznie w przypadku umów zawartych na okres powyżej 10 lat lub nieoznaczony co było wymagane w dwóch badanych

⁹³ Ogłoszenia zawierały informację o miejscu wywieszenia wykazu oraz dane identyfikujące nieruchomość i podstawowe informacje o warunkach udostępnienia.

⁹⁴ W sprawach: [...], [...], [...], [...].

przypadkach. W obu zawarcie umów dzierżaw zostało poprzedzone wystąpieniem i uzyskaniem zgód Rady wyrażonych w stosownych uchwałach. Wśród badanych umów dzierżaw, jedną zawarto po przetargu ustnym nieograniczonym, a dziewięć w trybie bezprzetargowym, z czego sześć na okres nie dłuższy niż trzy lata.

Zastosowanie trybu bezprzetargowego wymagało zgody Rady w trzech badanych przypadkach⁹⁵. Powyższą zgodę, wyrażoną w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, uzyskano dwóch przypadkach. Były to kontynuacje dzierżaw, na terenach zagospodarowanych uprzednio przez dzierżawców, w których zgodę na zastosowanie trybu bezprzetargowego uzasadniały dotychczasowe działania tych podmiotów, w tym: w jednym przypadku promocja sportu, wpływ na rozwój turystyki oraz działania non-profit dzierżawcy; w drugim - wpływ na zatrudnienie znacznej grupy osób i pozytywne oddziaływanie na społeczność lokalną.

W jednej sprawie, dotyczącej dzierżawy⁹⁶ nieruchomości Spółce miejskiej na okres powyżej 3 lat, zawarcie umowy w trybie bezprzetargowym nie zostało poprzedzane podjęciem uchwały Rady wyrażającej zgodę na zastosowanie w tej sprawie powyższego trybu. Powyższe opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 823-876, 913-964, 1008-1035)

2.17. Jeden objęty badaniem przetarg ustny nieograniczony na dzierżawę nieruchomości przeprowadzono zgodnie z ustalonymi warunkami, a jego przebieg został właściwie udokumentowany, za wyjątkiem braku odnotowania dat wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia o wyniku przetargu w siedzibie Urzędu, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 823-876)

2.18. Przygotowując się do zawarcia dziewięciu badanych umów dzierżaw w trybie bezprzetargowym, w WGN podejmowano odpowiednie działania w celu ustalenia możliwości udostępnienia nieruchomości, a także ograniczeń w ich wykorzystaniu, występując do właściwych wydziałów Urzędu oraz jednostek miejskich. Dotyczyło to w szczególności uzyskiwania opinii z MPU, Wydziału Architektury i Budownictwa, Wydziału Gospodarki Komunalnej, Miejskiego Zarządu Dróg, a także innych właściwych służb – odpowiednio do przeznaczenia i planowanego wykorzystania terenu, który miał zostać wydzierżawiony. Wyczerpywało to w szczególności wymogi określone w uchwale nr 920/10. Pomimo zgromadzenia ww. danych, w jednym przypadku organ wykonawczy podjął decyzję o dzierżawie nieruchomości, pomimo negatywnej opinii MPU, w której wskazano na niezgodność działalności ubiegającego się o dzierżawę z planem miejscowym, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zgodnie z §3 ust. 2 zarządzenia nr 174/2011 stawki z umowy dzierżawy powinny zostać ustalone w wyniku przetargu (co miało miejsce w jednym przypadku) lub w drodze negocjacji. Stwierdzono że negocjacje zostały udokumentowane

⁹⁵ Na ogółem cztery dzierżawy zawarte na okres powyżej 3 lat, jedną zawarto po przeprowadzeniu przetargu ustnego nieograniczonego, a pozostałe trzy w trybie bezprzetargowym, co wymagało uzyskania zgody wskazanej w art. 34 ust. 4 ugn. Dotyczyło to dzierżaw oznaczonych: [...]; [...]; [...].

⁹⁶ Na podstawie umowy z 12 lipca 2023 r., sprawa nr [...].

w trzech przypadkach. W pozostałych sześciu badanych przypadkach⁹⁷ nie udokumentowano ww. działań, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku trzech badanych ustanowień służebności działano z zachowaniem postanowień uchwały nr 547/09, w tym m.in. prowadzono uzgodnienia z właściwymi jednostkami i służbami miejskimi w zakresie możliwości obciążenia nieruchomości. We wszystkich badanych przypadkach wartość ustanawianej służebności ustalono w oparciu o aktualny operat szacunkowy oraz uzyskano płatność przed notarialnym ustanowieniem służebności.

(akta kontroli str. 877-1236)

2.19. Wstępne warunki umów dotyczących udostępnienia nieruchomości, wynikające w szczególności z ograniczeń wskazywanych przez właściwe służby miejskie, a także proponowane stawki czynszów, były przedstawiane w informacjach kierowanych do organu wykonawczego, który je zatwierdzał. Następnie były one przenoszone do umów dotyczących udostępnień nieruchomości. W badanych umowach nie stwierdzono przypadku niewłaściwego zabezpieczenia interesów Miasta.

(akta kontroli str. 823-1236)

W jednym skontrolowanym przypadku⁹⁸, w którym ustanowienie służebności powiązane było ze zbyciem nieruchomości, MPU wskazała na brak objęcia przeznaczonej do zbycia nieruchomości planem miejscowym, a także na możliwość nowej zabudowy usługowej lub mieszkaniowej, jednak podano także powody, dla których zagęszczenie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej było w tej lokalizacji niewskazane⁹⁹. Organ wykonawczy¹⁰⁰ po uzyskaniu informacji o całości opiniowania, udzielił zgody na podjęcie działań w sprawie zbycia ww. nieruchomości decyzją 829/VII/20/SŻ z 1 lipca 2020 r. Urząd uzyskał warunki zabudowy dla zbywanej nieruchomości, dopuszczające wzniesienie na ww. nieruchomości budynku mieszkalnego wielorodzinnego m.in. o wysokości elewacji 17 m. Ostatecznie organ wykonawczy przyjął kolejny projekt sprzedaży ww. nieruchomości (wraz z decyzją o warunkach zabudowy) decyzją z 8 lutego 2021 r.

Po dokonaniu sprzedaży ww. nieruchomości, nabywca uzyskał zmianę decyzji o warunkach zabudowy, w której m.in. dopuszczono wzniesienie budynku mieszkalnego wielorodzinnego o wysokości 21 m, tj. wyższego od większości otaczających go budynków mieszkalnych.

(akta kontroli str. 1191-1206, 1320-1364, 1399-1402, 1460-1473)

⁹⁷ (1) [...]; (2) [...]; (3) [...]; (4) [...]; (5) [...]; (6) [...].

⁹⁸ Sprawa [...], w której służebność dotyczyła dz. [...], a także sprzedaży działek [...].

⁹⁹ „Zbycie terenów miejskich pod nową zabudowę mieszkaniową nie jest wskazane ze względów urbanistycznych. Teren dawnego żłobka jest lokalizacją zupełnie przypadkową dla nowego budynku o wysokości V-kondygnacji. Istniejące bloki mieszkalne tworzą obudowę dla przestrzeni zagospodarowanych zielenią. Budynki istniejącego przedszkola i dawnego żłobka znajdują się właśnie w jednej z takich przestrzeni i jej dogęszczanie przez nową zabudowę zaburzy ład przestrzenny osiedla. Sytuacja taka może również prowadzić do prób zabudowy innych terenów zielonych na osiedlu. Ponadto nowa zabudowa mieszkaniowa zwiększy natężenie ruchu samochodowego w głębi osiedla.”

¹⁰⁰ W imieniu Prezydenta decyzję podjął upoważniony Z-ca Prezydenta.

Poprzedni i obecny Prezydent zgodnie podali m.in., że opinia MPU była zasadniczo pozytywna, wskazywała na możliwość realizacji nowej zabudowy m.in. mieszkaniowej wielorodzinnej o maksymalnej wysokości V kondygnacji. Ostateczne warunki zabudowy, przy braku planu miejscowego, określała stosowna decyzja.

(akta kontroli str. 1384-1386, 2047-2048, 2053-2054)

2.20. Objęte badaniem użyczenia dotyczyły:

- udziału w nieruchomości, który Miasto uzyskało wspierając działalność organizacji kościelnej osoby prawnej prowadzącej działalność pożytku publicznego;
- nieruchomości zabudowanej halą szermierczą, użyczonej zakładowi budżetowemu Miasta, z przeznaczeniem na cele działalności statutowej, tj. kultury fizycznej i sportu.

Działania w powyższym zakresie poprzedzone były prowadzonymi w WGN analizami odnośnie do przeznaczenia i wykorzystania nieruchomości. Działania następowały za zgodą organu wykonawczego.

Postanowienia zawartych umów użyczenia były odpowiednie do istoty i charakteru tego stosunku cywilnoprawnego.

(akta kontroli str. 1146-1173)

2.21. W czterech skontrolowanych przypadkach, w których udostępnienie nieruchomości poprzedzone było uchwałą Rady wyrażającą zgodę na tę czynność (w odniesieniu do konkretnej nieruchomości), nie stwierdzono przypadków niepoinformowania Rady o przeznaczeniu nieruchomości w dokumentach planistycznych i zamierzonym przez kontrahenta sposobie jej zagospodarowania.

(akta kontroli str. 823-876, 913-964, 1008-1035, 1191-1206, 1384-1386, 1399-1402, 1460-1473, 2047-2048, 2053-2054)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku¹⁰¹ spośród 10 zbadanych dzierżaw, umowę zawarto w trybie bezprzetargowym na okres powyżej 3 lat tylko w oparciu o decyzję organu wykonawczego z 26 kwietnia 2023 r.¹⁰², tj. bez indywidualnej zgody Rady¹⁰³, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 4 ugn.

(akta kontroli str. 648-649, 652, 756-767, 937-964)

Prezydent wyjaśnił m.in., że nie wystąpił o zgodę na dzierżawę części działek 68, 72 oraz 85 obr. 15 w trybie bezprzetargowym, gdyż skorzystał z możliwości rozpatrzenia sprawy w oparciu o zapisy uchwały 896/10, zasięgając odpowiednio opinii komisji ds. gospodarki komunalnej Rady, która była w tym przypadku pozytywna.

Wyjaśniający podał, że jakkolwiek w art. 37 ust. 4 zdanie pierwsze ugn wprowadzono zasadę zawierania umów m.in. dzierżawy na czas oznaczony

¹⁰¹ Umowa 12 lipca 2023 r. dot. dzierżawy części działek nr [...], sprawa nr [...].

¹⁰² Decyzję podjął właściwy, upoważniony zastępca Prezydenta.

¹⁰³ W powyższej sprawie 6 czerwca 2023 r. wyraziła pozytywną opinię Komisja Gospodarki Komunalnej Rady.

dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w drodze przetargu, jednak w zdaniu drugim ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego możliwość wyrażenia zgody na odstąpienie od ww. trybu. Uchwała nr 896/10 zawiera właśnie taką zgodę poprzez wskazanie katalogu przypadków, w których możliwe jest zastosowanie trybu bezprzetargowego (była to zgoda ograniczona warunkami).

W orzecznictwie istnieją wątpliwości odnośnie interpretacji art. 37 ust. 4 ugn, skutkujące ostatecznie ukształtowaniem się dwóch całkowicie rozbieżnych linii orzeczniczych. Wskazania NIK opierają się na jednej z nich, tymczasem istnieje także druga linia o odmiennym zapatrywaniu, obejmująca również prawomocne wyroki sądów administracyjnych. Wskazuje ona¹⁰⁴, że przepis art. 37 ust. 4 zdanie 2 ugn nie rozstrzyga wprost, czy przedmiotowa zgoda musi być indywidualno-konkretna, czy też może mieć charakter generalny, a wykładnia językowa¹⁰⁵ i systemowa¹⁰⁶ oraz celowościowa art. 37 ust. 4 ugn wskazuje wręcz na trafność tezy o dopuszczalności wyrażenia przez radę gminy zgody generalnej na odstąpienie od trybu przetargowego. Nie została też podjęta przez Naczelny Sad Administracyjny żadna uchwała mająca na celu ujednolicenie orzecznictwa na gruncie art. 37 ust. 4 ugn, która wiązałaby sądy w innych sprawach od dnia jej podjęcia.

W kontekście stanowisk judykatury za istotne należy uznać domniemanie legalności podjętego aktu i związanej z nim konieczności niewątpliwego wykazania jego niezgodności z prawem oraz domniemanie i rozgraniczenia kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego gminy w zakresie w szczególności gospodarowania mieniem komunalnym.

Podkreślić trzeba, że ww. uchwała nr 896/10 była przedmiotem badania co do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa przez organ nadzoru.

(akta kontroli str. 1372-1375)

¹⁰⁴ Wyjaśniający przytoczył następujące wyroki sądowe: WSA w Kielcach z dnia 27 października 2020 r. II SA/Ke 502/20; WSA w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r., sygn. II SA/Kr 442/09, WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2018 r., II SA/Wr 627/18, z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Wr 615/18, WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. II SA/Op 465/19, WSA w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. II SA/Ke 353/20, WSA w Kielcach z dnia 14 października 2020 r. II SA/Ke 438/20, WSA w Kielcach z dnia 14 października 2020 r. II SA/Ke 439/20, WSA w Kielcach z dnia 6 października 2020 r. II SA/Ke 472/20 (por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2016 r. I OSK 2534/15).

¹⁰⁵ Z wykładni językowej wynika, że zgoda może dotyczyć "tych umów", zatem wszelkich umów użytkowania, najmu lub dzierżawy. Wykładnia celowościowa uwzględnia cel regulacji, którym było umożliwienie organowi wykonawczemu zawierania tego rodzaju umów, najczęściej w bardzo drobnych sprawach, bez konieczności każdorazowego angażowania rady. Sesje rady miejskiej nie będą wówczas w znaczącej części poświęcane debatowaniu w kwestii oddawania w dzierżawę ogródków przydomowych.

¹⁰⁶ Wykładnia systemowa nakazuje uwzględnić, że rada gminy jako organ uchwałodawczy zajmuje się ustaleniem zasad, czyli rozwiązań generalnych w zakresie gospodarowania (art. 18 ust. 2 pkt 9a ugs). Ponadto ust. 4 następuje po ust. 3 art. 37 ugn., w którym ustawa zawiera upoważnienie do zwolnienia generalnego z obowiązku zbycia w drodze przetargu określonych nieruchomości. Dlaczego zatem w kwestiach mniej doniosłych wykluczać zgodę generalną i wymagać rozstrzygnięć indywidualnych? Podjęcie uchwały generalnej wcale nie pozbawia rady uprawnień kontrolnych "(...), które „obejmują przecież kontrolę sposobu stosowania uchwały generalnej. Podjęcie uchwały dopiero umożliwia kontrolę, nie zaś ją wyklucza. Jest rzeczą rady gminy (...) czy swoją ustawową kompetencję do wyrażania zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawierania umów będzie wyrażać ad hoc, przy każdej jednostkowej sprawie, czy też wyrazi ją w sposób generalny."

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że uchwała nr 896/10¹⁰⁷ w sposób ogólny, tj. bez podania konkretnych nieruchomości, wyrażała zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy i najmu nieruchomości, gdy o wydzierżawienie lub wynajęcie nieruchomości ubiega się jeden podmiot, a ponadto spełnione są pozostałe wskazane w tym dokumencie przesłanki. Tymczasem art. 37 ust. 4 ugn w pierwszym zdaniu określa zasadę, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Drugie zdanie wskazuje, że rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Stanowi to wyjątek, który musi być interpretowany wąsko. Przepis ten w rezultacie wymaga indywidualnej zgody rady na zastosowanie trybu bezprzetargowego, wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy¹⁰⁸. W ocenie NIK, przedstawiona przez Prezydenta interpretacja prawna, wskazująca na możliwość generalnego określenia przez radę gminy uprawnień do zawierania umów dzierżaw w trybie bezprzetargowym opiera się na linii orzeczniczej, która została zakwestionowana w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydawane obecnie wyroki w tym zakresie, cytując przedstawiane przez wyjaśniającego stanowisko¹⁰⁹, nie zgadzając się z nim. Te orzeczenia, w szczególności podkreślają niezgodność z prawem uchwał udzielających zgody na zastosowanie trybu bezprzetargowego w sposób niezindywidualizowany, na podstawie art. 37 ust. 4 ugn. Natomiast w kwestii dokonanej oceny zgodności uchwały 896/10 z przepisami prawa należy podkreślić, że ww. akt prawny przyjęto 9 miesięcy po kompleksowej nowelizacji art. 37 ust. 4 ugn, tj. w czasie, w którym brak było orzecznictwa wspierającego właściwą wykładnię tego przepisu.

Należy przy tym wskazać, że pomimo przytoczonego wyżej orzecznictwa określającego właściwą interpretację art. 37 ust. 4 ugn., organ wykonawczy w okresie kontrolowanym nie podjął działań w celu zmiany lub wycofania z obiegu prawnego uchwały nr 896/10.

2. Za nierzetelne, niegospodarne i niezgodne z art. 12 ugn należy uznać zaniechanie dokonania w okresie kontrolowanym kompleksowej regulacji czynszów dzierżawnych, a także nieprzeprowadzenie w tym okresie waloryzacji czynszów, w przypadku gdy umowa z dzierżawcą przewidywała jej dokonanie na zasadach określonych w art. 5 ugn¹¹⁰. Wprowadzona od 1 lipca 2018 r. ostatnia kompleksowa zmiana zarządzenia nr 174/2011 w zakresie minimalnych stawek czynszów dzierżawnych dotyczyła wyłącznie nowych umów¹¹¹. Od 2019 r. w WGN

¹⁰⁷ Opublikowanej w bazie uchwał Rady wydanych do 31 grudnia 2022 r. (na stronie BIP Urzędu; wgląd 7 lutego 2022 r.).

¹⁰⁸ Por. wyroki NSA z 13 września 2024 r. (I OSK 1783/21), NSA z 28 grudnia 2018 r. (I OSK 3944/18), WSA w Bydgoszczy z 20 kwietnia 2021 r. (II SA/Bd 192/21).

¹⁰⁹ Przykładowo:

- wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2022 r. I OSK 949/19 uchylił wyrok WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2018 r., II SA/Wr 587/18, w którym w uzasadnieniu powoływano się m.in. na przywoływany przez wyjaśniającego wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2009 r., II SA/Kr 442/09;

- wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r. I OSK 690/19 przytacza obie wskazywane przez wyjaśniającego linie orzecznicze, w tym opartą na wyrokach przywoływanych w wyjaśnieniach (WSA we Wrocławiu z 14 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 627/18; WSA w Opolu z 27 lutego 2020 r., sygn. II SA/Op 465/19), przy czym NSA przychylił się do stanowiska odmiennego.

¹¹⁰ W sześciu przypadkach: [...]; [...]; [...]; [...]; [...], na ogółem 10 umów dzierżaw.

¹¹¹ Zob. § 3 zarządzenia nr 218 PMT z dnia 27 czerwca 2018 r. zmieniające zarządzenie 174/2011.

podjęto prace mające na celu doprowadzenie do kompleksowej zmiany umów na dzierżawę nieruchomości, w wyniku której zamierzano ujednolicić wysokość czynszów, także określonych w starszych umowach. Pomimo wielokrotnego przedkładania projektów organowi wykonawczemu w latach 2019-2022 (opisanych w pkt. 2.10 niniejszego wystąpienia) nie zakończono tych prac i odpowiednich działań nie podjęto, co w istocie doprowadziło do zróżnicowania stawek czynszów dzierżawnych za taki sam sposób korzystania z określonych nieruchomości, w zależności od terminu zawarcia umowy. Nie prowadzono także działań w zakresie waloryzacji czynszów dzierżawnych w przypadku umów zawartych w okresie kontrolowanym, w których zapisy w kwestii waloryzacji odwoływały się do postanowień art. 5 ugn. Dotyczyło to sześciu umów dzierżaw¹¹² na 10 zbadanych.

Zgodnie z art. 12 ugn organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

W ramach działań związanych z przygotowaniem w 2019 r. regulacji czynszów dzierżawnych szacowano wzrost dochodów z tego tytułu o 1 405,3 tys. zł rocznie. W 2022 r. po uwzględnieniu uwag organu wykonawczego dotyczących m.in. zapewnienia większego zróżnicowania w grupach dzierżaw, a także stopniowego wdrażania działań, planowany wzrost dochodów w piątym roku od wdrożenia powinien osiągnąć ok. 1 382 tys. zł.

W odniesieniu do waloryzacji czynszów w okresie kontrolowanym, dane prezentowane przez Główny Urząd Statystyczny, dotyczące rynku nieruchomości, obrazują istotny wzrost cen transakcyjnych w latach 2018-2023¹¹³, np. w przypadku nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową o 13,8%.

(akta kontroli str. 831-837, 884-888, 919-922, 943-936, 977-979, 1015-1017, 1383, 1474-1551)

Poprzedni Prezydent wyjaśnił, że zlecił prowadzenie analiz w WGN w powyższym zakresie. Kolejne wersje przybliżały możliwe rozwiązania, jednak złożoność problematyki dzierżaw (od ogródków przydomowych po punkty handlowe) wymagała kolejnych analiz, porównań oraz sprawdzeń. W okresie sierpień-październik 2022 r. zmierzano do zakończenia prac, jednak mimo zobowiązania do przedłożenia ostatecznej wersji bez zbędnej zwłoki, nie doszło do tego.

(akta kontroli str. 2051-2052, 2055)

Prezydent wyjaśnił m.in., że aktualizacja czynszów dzierżawnych wymaga poniesienia kosztów wysyłki korespondencji, który nie powinien przekraczać minimalnych do uzyskania przychodów. Ponadto w okresie ostatnich pięciu lat trwały prace związane ze zmianą zarządzenia dotyczącego minimalnych stawek czynszów dzierżawnych, a także kilkakrotnie opracowywano materiał dotyczący

¹¹² Sprawy: [...] dzierżawa umową z 27 czerwca 2022 r., [...] dzierżawa umową z 30 grudnia 2019 r.; [...] umową z 24 października 2022 r., [...] dzierżawa umową z 29 czerwca 2023 r.; [...] dzierżawa umową z 12 lipca 2023 r.; [...] dzierżawa umowa z 26 października 2023 r.

¹¹³ Przykładowo, średnia cena za 1 ha powierzchni ewidencyjnej nieruchomości przeznaczonych w Kujawsko-Pomorskiem pod zabudowę mieszkaniową w miastach na prawach powiatu w 2018 r. wynosiła 2 876,2 tys. zł, a w 2023 r. 3 272,1 tys. zł za ha. Dane z publikacji zamieszczonych na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (wgląd 17 lutego 2025 r.): [Obrót nieruchomościami](#) za 2023 r. (tablica 45) i za 2018 r. (tablica 48). Jakkolwiek dane te dotyczą transakcji sprzedaży, a nie dzierżawy, jednak wzrost cen zakupu nieruchomości powinien przekładać się na zwiększenie atrakcyjności dzierżaw, a przez to na postępujący wzrost także wysokości czynszów.

aneksowania starszych umów. Planowano, że po przyjęciu nowych stawek, przeprowadzona zostanie aktualizacja czynszów objętych dotychczasowymi umowami, wykraczająca poza mechanizm waloryzacji, tj. aneksowanie umów. Wyjaśniający wskazał także na utrudnienia techniczne wynikające z funkcjonalności programów. Przewiduje się realizację prac w latach 2025-2026.

(akta kontroli str. 1371-1372, 1383)

Nie kwestionując złożoności problematyki, którą podnosi poprzedni Prezydent, NIK zauważa, że jej analiza trwa już ponad 6 lat. Wobec pogłębiającego się różnicowania stawek czynszów dzierżawnych za taki sam sposób korzystania z określonych nieruchomości, w zależności od terminu zawarcia umowy, takie działanie NIK ocenia jako nierzetelne, a przy tym niezgodne z zasadami prawidłowej gospodarki. W szczególności, że przeważająca część dochodów uzyskanych z aktualizacji czynszów dzierżawnych miała dotyczyć terenów wykorzystywanych komercyjnie.

3. Za nierzetelne należy uznać nieudokumentowanie prowadzonych negocjacji z potencjalnymi dzierżawcami w sześciu sprawach (na dziewięć badanych, w których negocjacje powinny być prowadzone). Podjętych czynności nie dokumentowano, pomimo wymogu zawartego z §3 ust. 2 zarządzenia nr 174/2011, zobowiązującego do ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w drodze przetargu lub negocjacji. Organ wykonawczy w tych przypadkach podejmował decyzje, zatwierdzając stawki czynszów i warunki umowy, bez uzyskania informacji od WGN, że propozycje w tym zakresie są wynikiem negocjacji¹¹⁴.

(akta kontroli str. 877-1007, 1036-1041, 1061-1082, 1105-1145)

Prezydent wyjaśnił m.in., że zarządzenie nr 174/2011 jako akt kierownictwa wewnętrznego skierowany jest do osób kierujących poszczególnymi działami Urzędu i kierowników jednostek. O ile więc wykonawcy zarządzenia są nimi związani, to decydent formułujący takie zalecenie nie pozbawia się uprawnienia do osobistego wydania odrębnej odmiennej decyzji, będąc każdorazowo zobowiązanym do rozważenia sprawy w kontekście zasad prawidłowej gospodarki. Prezydent wskazał także, że w każdej sprawie odbywają się negocjacje ustne, których ostateczny efekt znajduje odzwierciedlenie w umowie. Negocjacje prowadzone są w sposób uwzględniający równorzędność stron umów dzierżawy, które również w przypadku nieruchomości gminnych pozostają sprawami cywilnoprawnymi. Wyjaśniający podał także, że negocjacje miały miejsce także w przypadku ustalenia stawki o wartości minimalnej określonej zarządzeniem nr 174/2011. W tych przypadkach dotyczyły one samego zawarcia umowy na wartość minimalną stawki czynszu, w przypadkach gdy w poprzedniej umowie obowiązywała stawka od niej niższa, a także innych warunków umownych.

¹¹⁴ W sprawie [...], organ wykonawczy ustalił stawkę czynszu w decyzji z 26 kwietnia 2023 r., podczas gdy we wniosku/informacji z WGN określono stawki czynszu wariantowo, bez wskazania na prowadzone negocjacje. Natomiast organ wykonawczy zatwierdzał proponowaną przez WGN stawkę czynszu (bez wskazania na negocjacje) w sprawach: [...], [...], [...], [...] (w sprawie tej negocjacje prowadzono czerwcu 2020 r., tj. na innych warunkach niż przewidywane w 2022-2023 r.).

Poprzedni Prezydent potwierdził ww. wyjaśnienia. Wyjaśniający wskazał przy tym, że zasadą obowiązującą w Urzędzie jest dokumentowanie czynności i działań w prowadzonych sprawach.

(akta kontroli str. 1368, 1377, 2036, 2042-2043, 2049, 2055)

Nie kwestionując uprawienia decydenta do osobistego wydania odrębnej, odmiennej decyzji, NIK zauważa, że wobec nieudokumentowania negocjacji prowadzonych przez upoważnionych pracowników decydenta z potencjalnymi dzierżawcami, podejmuje on decyzje bez uzyskania pisemnego potwierdzenia że negocjacje w sprawie wysokości stawek czynszów rzeczywiście były prowadzone i jaki jest ich rezultat, aprobując przy tym stan, z którego wynika, że wydawane przez niego zarządzenia nie są respektowane.

4. W jednej badanej sprawie¹¹⁵ organ wykonawczy 31 sierpnia 2022 r. wyraził zgodę na wydzierżawienie nieruchomości, pomimo iż dzierżawca zamierzał prowadzić działalność niezgodną z przeznaczeniem terenu określonym w planie miejscowym¹¹⁶, a ponadto zamierzał wznieść na nieruchomości obiekt tymczasowy, co było zabronione ww. dokumentem. Decyzję poprzedzało pismo skierowane z WGN do MPU, w wyniku czego, 13 lipca 2021 r. uzyskano negatywną opinię, wskazującą na ww. niezgodność. Informacja o tej opinii została przekazana Prezydentowi przed podjęciem decyzji.

W rezultacie 24 października 2022 r. zawarto umowę dzierżawy na część działki nr 963/1 obr. 63, z dopuszczeniem jej wykorzystania na cel niezgodny z planem miejscowym.

(akta kontroli str. 877-912, 1620)

Poprzedni Prezydent wyjaśnił m.in., że rozdysponowanie ww. nieruchomości pod dzierżawę trwało ponad rok i obejmowało uzyskiwanie stosownych opinii i ocen. Obszar ten nie był przewidziany do przeprowadzenia inwestycji w perspektywie do ok. 2050 r. Zatem społecznie uzasadnione było przeznaczenie części działki na okresową działalność mikroprzedsiębiorcy. W postanowieniach umowy zawarto zobowiązanie do usunięcia nakładów po zakończeniu dzierżawy, w tym kontenera.

Prezydent wyjaśnił m.in., że w powyższej sprawie MPU wyraziła negatywną opinię, jednak wskazała na konieczność uzgodnień z Miejskim Zarządem Dróg, który wydał opinię pozytywną. Krótkoterminowy charakter umowy uzasadniał natomiast posadowienie obiektu tymczasowego, który może zostać w każdej chwili usunięty.

(akta kontroli str. 2034, 2041, 2047, 2053)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, którego postanowienia powinny być bezwzględnie przestrzegane.

¹¹⁵ Nr. [...].

¹¹⁶ Przyjętym uchwałą Rady nr 450/12 z 13 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla odcinka ul. Poznańskiej oraz terenu położonego pomiędzy ul. Szubińską i ul. Gniewkowską w Toruniu. Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2012 r. poz. 3795. Nieruchomość znajdowała się obszarze 57.20.KD(g)1)

5. W jednej z badanych spraw¹¹⁷ wbrew obowiązkowi określone w art. 35 ust. 1 ugn, w siedzibie Urzędu ani na stronie internetowej BIP nie zamieszczono wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydierżawiania. W związku z tym nie podano także informacji o zamieszczeniu wykazu do publicznej wiadomości w prasie lokalnej.

(akta kontroli str. 1558, 1562)

Dyrektor WGN wyjaśnił, że sprawa dotycząca dzierżawy działek 1/3 i 1/5 obr. 58 toczyła się dwutorowo, z uwagi, że działka 1/3 stanowi własność Skarbu Państwa a 1/5 stanowi własność Miasta. Uzyskano stosowną zgodę Wojewody, jednak nie dopełniono obowiązku ustawowego publikacji ww. ogłoszeń, co nie było działaniem celowym, a wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 1562)

6. Wśród 11 badanych spraw, w których publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia:

- a) stwierdzono następujące braki w zakresie informacji wymaganej art. 35 ust. 2 ugn, tj. w jednym przypadku nie podano wysokości czynszu¹¹⁸, a we wszystkich badanych dziewięciu wykazach dotyczących dzierżaw nie podawano informacji o zasadach aktualizacji opłat¹¹⁹;
- b) w dziewięciu przypadkach nierzetelnie dokumentowano fakt wywieszenia lub zdjęcia ww. wykazów, zawieszonych w siedzibie Urzędu¹²⁰.

Brak odnotowania dat wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia w siedzibie Urzędu dotyczył także ogłoszenia o badanym przetargu nieograniczonym na dzierżawę nieruchomości.

(akta kontroli str. 838, 871, 892, 924, 950, 976, 980, 1007, 1020, 1065, 1093, 1123, 1157, 1168)

Dyrektor WGN wyjaśnił, że pominięcie stawki czynszu nie było działaniem celowym. Nie stosowano praktyki wpisywania do wykazów zasad aktualizacji opłat. We wszystkich wykazach wskazano daty wywieszenia i zdjęcia z tablicy informacyjnej. Takie dane znajdują się pod tabelą w postaci wydruku, w którym wskazano także opis przedmiotu dzierżawy i informacje o postanowieniach przyszłej umowy dzierżawy. W przypadku ogłoszenia przetargu, udokumentowana została ich publikacja w dwóch gazetach, a wskazany brak miał charakter przeoczenia.

¹¹⁷ Dotyczyło to jednej ze spraw oznaczonych [...]w wyniku której 1 marca 2023 r. zawarto umowę dzierżawy. Na ogółem 12 spraw, w których taki wykaz podlegał publikacji (tj. 10 dzierżaw i dwóch użyczeń).

¹¹⁸ W sprawie [...] w wykazie nieruchomości przeznaczonych do rozdysponowania (wydierżawienia) z 9 czerwca 2023 r. podano wysokość czynszu jako „naliczony wg stawki ustalonej w drodze negocjacji”, tymczasem w sprawie tej nie udokumentowano negocjacji, a stawkę czynszu ustalono przed wywieszeniem ww. wykazu 26 kwietnia 2023 r.

¹¹⁹ Niezależnie od przyjętej metody aktualizacji, dotyczyło to także spraw [...], [...], [...] (dwie sprawy pod tym numerem), w których określono zasady aktualizacji w sposób odmienny od zasad wynikających z art. 5 ugn.

¹²⁰ W aktach spraw: [...], [...], [...]; [...], [...], [...], [...] brak było wykazu z odnotowanymi faktycznymi datami zwieszenia i zdjęcia; a w sprawach [...] i [...], nie odnotowano faktycznej daty zdjęcia ww. wykazu.

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że pod tabelą zawartą w wykazie umieszczano zapis „wykaz wywiesza się” określający zlecenie, co nie dokumentowało jednak dat faktycznego wywieszenia i zdjęcia wykazu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udostępnienie nieruchomości na podstawie umów dzierżaw. Zawarcie dwóch spośród 10 zbadanych umów z tego zakresu nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, w tym w jednym przypadku nie uzyskano zgody Rady na dzierżawę nieruchomości na czas dłuższy niż 3 lata w trybie bezprzetargowym, a w kolejnym dopuszczono do naruszenia postanowień planu miejscowego.

Pomimo podejmowanych działań, nie wdrożono w okresie kontrolowanym kompleksowej regulacji czynszów dzierżawnych, a w sześciu badanych przypadkach nie przeprowadzono waloryzacji, co należy uznać za niegospodarne, nierzetelne i niezgodne z art. 12 ugn.

Stwierdzono także nieprawidłowości odnoszące się do publikacji wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. W ocenie NIK za istotne należy także uznać zaniechanie dokumentowania negocjacji w sprawie wysokości stawek czynszów dzierżawnych w sześciu badanych sprawach.

Stwierdzono także, analogiczne do opisanych w obszarze pierwszym, braki wymaganych danych w ewidencji zasobu nieruchomości. Na ocenę wpływ ma także niepracowanie planu wykorzystania zasobu na lata 2019-2021.

Za dobrą praktykę należy uznać prowadzenie analiz dotyczących możliwości udostępniania nieruchomości, w wyniku których uzyskiwano rzetelne dane o ograniczeniach i wymogach koniecznych do nałożenia na osoby wykorzystujące nieruchomości Miasta oraz realizację działań związanych z ustanowieniem badanych trzech służebności i zawieraniem dwóch umów użyczenia.

III. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące i wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu przygotowania projektu zmiany uchwały nr 896/10.
2. Uzyskiwanie indywidualnych zgód Rady w przypadku dzierżaw nieruchomości w trybie bezprzetargowym na okres powyżej 3 lat.
3. Podjęcie działań mających na celu aktualizację i kompleksową waloryzację czynszów dzierżawnych.
4. Zwiększenie nadzoru nad publikacją wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia.
5. Dokumentowanie prowadzonych negocjacji w sprawie wysokości stawek czynszów dzierżawnych z podmiotami ubiegającymi się o dzierżawę.
6. Udostępnianie nieruchomości wyłącznie na cele zgodne z przeznaczeniem i ograniczeniami wskazanymi we właściwym planie miejscowym.
7. Uzupełnienie braków w ewidencji zasobu nieruchomości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej/w postaci papierowej.

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 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, 24 kwietnia 2025 r.

Kontroler
(-) Justyna Wierzbicka
starszy inspektor
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki