



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.24.2.2024

Pan
Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent Miasta
Częstochowy
Urząd Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-217 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.138.2025
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 8 sierpnia 2025 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Częstochowy, ul. Śląska 11/13, 42-217 Częstochowa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta Częstochowy, od 10 grudnia 2010 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych. 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2. ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/35/2025 z 4 lutego 2025 r. Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/232/2024 z 10 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1 – 4)

¹ Dalej: *UM* lub *Urząd*.

² Dalej: *Prezydent*.

³ Do 27 maja 2025 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych. Miasto Częstochowa zbywało nieruchomości na podstawie przygotowanych i zatwierdzonych planów wykorzystania zasobu nieruchomości i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z uwzględnieniem unormowań studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁶ oraz uchwały Rady Miasta Częstochowy w sprawie zasad zagospodarowania nieruchomościami miasta Częstochowy⁷. Prawidłowo wywieszano i sporządzano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępnienia. Jednak Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku publikacji w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Dla zbywanych nieruchomości, wpisanych do rejestru zabytków, uzyskano niezbędne pozwolenia, wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymagane stosownie do art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Ceny i wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępnienia ustalano prawidłowo i rzetelnie na podstawie aktualnych operatów szacunkowych. Ponadto stosowano jednolite zasady ustalania cen, opłat z tytułu udostępniania nieruchomości. Prawidłowo prowadzono postępowania w celu ich zbycia i udostępnienia, a w zawartych umowach zbycia i udostępnienia właściwie zabezpieczono interesy Miasta oraz odzwierciedlały one wyniki prowadzonych postępowań.

Obowiązująca w okresie objętym kontrolą uchwała w sprawie zasad, będąca aktem prawa miejscowego, wyrażała zgodę generalną, a nie zgodę odnoszącą się do konkretnych zindywidualizowanych przypadków i nieruchomości. Tymczasem uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów, o którym mowa w art. 37 ust. 4 ugn, zdaniem NIK powinna dotyczyć jedynie konkretnych przypadków i nieruchomości wskazanych we wniosku organu wykonawczego.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezawarcia niektórych danych o sposobie zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz określenia parametrów nieruchomości planowanych w tym okresie do zbycia lub udostępnienia w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024. W Warunkach Przetargów organizowanych przez Urząd brak było dodatkowych warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu osób pozostających w związku małżeńskim.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z opracowywaniem planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, ewidencjonowaniem nieruchomości, organizacją postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych i ich

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

⁶ Dalej: *Studium*.

⁷ Nr 729.XLVIII.2017 z 22 grudnia 2017 r., dalej: *uchwała w sprawie zasad*.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: *ugn*.

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

udostępnianiem, zawieraniem umów w tym zakresie oraz egzekwowaniem należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania zbywanych i udostępnianych nieruchomości, przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym i pracownikom Urzędu. Odpowiednio ww. zadania przypisano w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁰ Wydziałowi Mienia i Nadzoru Właścicielskiego¹¹ podległemu bezpośrednio drugiemu zastępcy Prezydenta oraz Wydziałowi Księgowości¹². Struktura organizacyjna Urzędu w zakresie zadań objętych badaniem w niniejszej kontroli była dostosowana do jego aktualnych celów i zadań, a zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakresy podległości pracowników były określone w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Dla wszystkich pracowników, wykonujących czynności z zakresu objętego kontrolą w Wydziale oraz WK w latach 2019-2024, ustalono odpowiednie zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

(akta kontroli str. 20-279, 363-369)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono audytów i kontroli wewnętrznych w zakresie zbywania nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli str. 280-290)

Natomiast w ramach kontroli zewnętrznych Urząd kontrolowała Regionalna Izba Obrachunkowa z Katowic¹³. Obie kompleksowe kontrole objęły m.in. gospodarowanie nieruchomościami. W pierwszej z nich w tym zakresie, sformułowano trzy wnioski pokontrolne, dot.: (nr 4) wzmocnienia nadzoru nad pracownikami Wydziału w zakresie przygotowania i przeprowadzania postępowań na zbycie nieruchomości w trybie przetargu ograniczonego¹⁴ oraz prawidłowego zawiadamiania nabywców wyłonionych w trybie przetargu o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży¹⁵; (nr 5) skorygowania faktury wystawionej z tytułu sprzedaży nieruchomości i prawidłowego rozliczenia dochodów przypadających na rzecz Skarbu Państwa¹⁶ oraz Miasta¹⁷; (nr 7) zaprzestania obciążania nabywców nieruchomości kosztami związanymi z ich przygotowaniem do sprzedaży¹⁸. W odpowiedzi przesłanej do RIO¹⁹, Urząd poinformował o podjęciu odpowiednich działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych²⁰. W wyniku drugiej kontroli RIO w zakresie gospodarki

¹⁰ Dalej: *Regulamin*; nadany Zarządzeniem nr K.12.2021 Prezydenta z 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu (ze zmianami). Wcześniej obowiązywał Regulamin wprowadzony Zarządzeniem nr k/15/12 Prezydenta z 1 czerwca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu (ze zmianami).

¹¹ Dalej: *Wydział*.

¹² Dalej: *WK*.

¹³ Dalej: *RIO*, które w dniach od 16 grudnia 2019 r. do 20 marca 2020 r. oraz w dniach od 19 grudnia 2023 r. do 21 marca 2024 r. przeprowadziło dwie kompleksowe kontrole gospodarki finansowej Miasta, odpowiednio: za okres od 1 stycznia 2015 r. do 20 marca 2020 r. oraz za okres od 1 stycznia 2019 r. do 21 marca 2024 r.

¹⁴ Nieprawidłowość dot. niewskazania w ogłoszeniach uzasadnienia wyboru formy przetargu (przetarg ustny ograniczony do pozostałych właścicieli nieruchomości) oraz niewyznaczenia terminu zgłoszenia uczestnictwa w przetargu.

¹⁵ Osoba wyłoniona w przetargu nie została pisemnie powiadomiona o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.

¹⁶ Dalej: *SP*.

¹⁷ Nabywcy nieruchomości wystawiono fakturę na kwotę 50 500,00 zł, w tym 9 443,09 zł podatku VAT, z którego ww. transakcja był zwolniona.

¹⁸ Nabywcę nieruchomości obciążono kosztami sporządzenia operatu szacunkowego w kwocie 950,00 zł.

¹⁹ Z 6 sierpnia 2020 r. nr ZAW.1710.1.23.2019.

²⁰ Zobowiązano pracowników do ścisłego przestrzegania przepisów prawa w ww. zakresie, a kierownika referatu do zwiększenia nadzoru nad pracownikami. Fakturę skorygowano, a podatek

nieruchomościami sformułowano jeden wniosek pokontrolny (oznaczony numerem 7) dot. wzmocnienia nadzoru nad pracownikami Urzędu w zakresie określania ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży²¹. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne RIO poinformowano o zrealizowaniu ww. wniosku²².

(akta kontroli str. 291-345)

1.3. W latach 2019-2024 dochody Miasta z tytułu zbycia nieruchomości gruntowych wyniosły 56 095 485,75 zł. Odpowiednio w poszczególnych latach: 6 912 508,12 zł, 5 183 706,67 zł, 10 740 964,25 zł, 5 562 231,54 zł, 10 410 129,23 zł oraz 17 073 065,94 zł. W tym 55 882 605,75 zł²³ wyniosły dochody z ich sprzedaży oraz 212 880,00 zł²⁴ z zamiany nieruchomości.

(akta kontroli str. 401)

1.4. W latach 2019-2024 Miasto, z gminnego zasobu nieruchomości, sprzedało łącznie 184²⁵ nieruchomości gruntowe, trzy oddało w użytkowanie wieczyste²⁶, 17 przeznaczyło na zamianę²⁷, trzy przekazało w formie darowizny²⁸, dwie wniesiono aportem²⁹. Sprzedaż nieruchomości odbyła się w trybie: bezprzetargowym (ze wskazaniem podstawy prawnej jego zastosowania) 95 nieruchomości, przetargu ustnego nieograniczonego 80 nieruchomości³⁰, przetargu ustnego ograniczonego osiem nieruchomości³¹, a także oddzielnych rokowań po drugim przetargu jedną nieruchomość (w 2023 r.). W okresie objętym kontrolą nie było przypadków sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego lub ograniczonego.

(akta kontroli str. 402-406)

1.5. W okresie objętym kontrolą Prezydent sporządził:

- Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2019-2021³²;

- Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024³³;

- Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024³⁴;

VAT oraz dochody SP i Miasta rozliczono. Zaprzestano obciążania nabywców kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży.

²¹ Dokonano sprzedaży kompleksu nieruchomości (tzw. Dom Księcia) bez operatu szacunkowego określającego wartość całego zbywanego kompleksu nieruchomości, a posiadano jedynie sześć operatów na poszczególne części ww. kompleksu.

²² Zorganizowano spotkanie kadry kierowniczej Wydziału oraz wzmocniono nadzór w tym zakresie.

²³ Odpowiednio: 6 912 508,12 zł, 5 183 706,67 zł, 10 740 964,25 zł, 5 562 231,54 zł, 10 410 129,23 zł oraz 17 073 065,94 zł.

²⁴ Odpowiednio: 22 396,00, 0,00 zł, 5 060,00 zł, 45 550,00 zł, 23 350,00 zł oraz 116 524,00 zł.

²⁵ Odpowiednio: 22, 35, 29, 29, 34 oraz 35.

²⁶ Dwie w 2019 r. oraz jedną w 2021 r., wszystkie w trybie bezprzetargowym ze wskazaniem podstawy prawnej jego zastosowania, odpowiednio art. 204 ugn, art. 236 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061) i art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn.

²⁷ Odpowiednio: 1, 2, 4, 7, 1 oraz 2 nieruchomości, wszystkie w trybie bezprzetargowym ze wskazaniem podstawy prawnej jego zastosowania.

²⁸ Po jednej w 2020, 2023 oraz 2024 r., wszystkie w trybie bezprzetargowym ze wskazaniem podstawy prawnej jego zastosowania (art. 37 ust.2 pkt 4).

²⁹ Obie w 2020 r. w trybie bezprzetargowym ze wskazaniem podstawy prawnej jego zastosowania.

³⁰ Odpowiednio: 4, 12, 17, 15, 11 oraz 20.

³¹ Odpowiednio: 2, 1, 0, 1, 2 oraz 2.

³² Zarządzeniem nr 273.2019 z 26 kwietnia 2019 r., opublikowany na stronie Urzędu: <https://bip.czystochowa.pl/zarządzenie/1161040/zarządzenie-nr-273-2019>. Dalej: *Plan na lata 2019-2021*.

³³ Zarządzeniem nr 2364.2022 z 17 sierpnia 2022 r., opublikowany na stronie Urzędu: <https://bip.czystochowa.pl/zarządzenie/1174828/zarządzenie-nr-2364-2022>. Dalej: *Plan na lata 2022-2024*.

³⁴ Zarządzeniem nr 2037.2022 z 3 marca 2022 r. opublikowany na stronie Urzędu: <https://bip.czystochowa.pl/zarządzenie/1172828/zarządzenie-nr-2037-2022>. Dalej: *Plan SP na lata 2022-2024*.

- Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2025-2027³⁵.

W badanym okresie Wojewoda Śląski³⁶ zatwierdził sporządzone terminowo przez Prezydenta, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata: 2022-2024³⁷ oraz 2025-2027³⁸. Plany te zostały opracowane zgodnie z określoną przez Wojewodę szczegółowością³⁹ i spełniały wymogi określone wart. 23 ust. 1db ugn, tj. obejmowały trzy lata, lecz nie zawierały wszystkich wymaganych przez ugn elementów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W szczególności zawierały: zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, sprawozdanie z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP⁴⁰, prognozę⁴¹ oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(akta kontroli str. 355-362, 370-378)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda, poza zatwierdzaniem i określeniem stopnia szczegółowości planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nie podejmował działań nadzorczych, o których mowa w art. 3 ust. 2a pkt 1-3 lub w art. 3 ust. 2aa ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴² w zakresie inicjowania zmiany ww. planów oraz nie zobowiązywał Prezydenta do podjęcia działania – czynności nadzorczych, o których mowa w art. 3 ust 2a pkt 1-3 lub w art. 3 ust. 2aa ustawy o wojewodzie.

(akta kontroli str. 355-362, 370-378)

Plan na lata 2019-2021 był sporządzony zgodnie z art. 25 ust. 2a ugn, tj. został opracowany na okres trzech lat i zawierał wszystkie wymagane elementy, w szczególności: zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste; prognozę⁴³ oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Plan na lata 2022-2024 był również sporządzony zgodnie z art. 25 ust. 2a ugn (w brzmieniu obowiązującym od 9 września 2021 r.), tj. opracowany został na okres trzech lat i zawierał, w szczególności: zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na

³⁵ Zarządzeniem nr 212.2024 z 16 października 2024 r. opublikowany na stronie Urzędu: <https://bip.czystochowa.pl/zarzadzenie/1183725/zarzadzenie-nr-212-2024>. Dalej: *Plan SP na lata 2025-2027*.

³⁶ Dalej: *Wojewoda*.

³⁷ 8 lipca 2022 r.

³⁸ 25 listopada 2024 r.

³⁹ Pismami nr: NWII.7582.5.98.2021 z 29 października 2021 r. oraz NWII.7582.5.87.2024 z 4 lipca 2024 r.

⁴⁰ Obejmujące okres następujący po okresie objętym poprzednim sprawozdaniem, tj. w planie na lata 2025-2027 zamieszczono sprawozdanie za lata 2022-2024.

⁴¹ Dotycząca: udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, 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, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.

⁴² Dz. U. z 2025 r. poz. 428; dalej: *ustawa o wojewodzie*.

⁴³ Dotycząca: udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości oraz dotycząca aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.

podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, prognozę⁴⁴ oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu (dział IV Planu)⁴⁵. W Programie (dział IV) w § 16 ust. 3 pkt 1 zapisano, że w latach 2022-2024 planuje się podjąć w stosunku do nieruchomości pozostających w zasobie gminy następujące czynności: dokonać analizy nieruchomości pod kątem ich przeznaczenia do zbycia, uwzględniając aspekty ekonomiczne, jakie można osiągnąć z tytułu sprzedaży, jak również uwzględniając zainteresowanie potencjalnych inwestorów danym terenem. Plan zawierał również zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste⁴⁶, w którym nie w pełni przedstawiono sposób zagospodarowania nieruchomości, co opisano sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Plany zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości (Ewidencji Gruntów i Budynków⁴⁷), według stanu odpowiednio na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia 2021 r. Prognoza dotycząca nieruchomości do udostępnienia zawarta w Planie na lata 2022-2024 odnosiła się do całego zaewidencjonowanego zasobu, bez enumeratywnego wyliczenia nieruchomości, co do których planowane było podjęcie czynności gospodarczych.

W zakresie Planu na lata 2019-2021 nie została przeprowadzona szczegółowa analiza realizacji zapisów planu, ujęta w jednym dokumencie. Pracownicy wydziału w prowadzonych przez referaty zestawieniach na bieżąco umieszczali informacje o udostępnianych i zbywanych nieruchomościach. W zakresie objętym próbą kontroli określoną w pkt 8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego stwierdzono, że dwie nieruchomości zostały udostępnione, a siedem zostało zbytych. Plany nie były aktualizowane, a w tej sprawie Naczelnik Wydziału⁴⁸ wyjaśnił: (...) *ugn nie nakłada obowiązku aktualizacji planów wykorzystania zasobu gminy w trakcie jego trzyletniego okresu obowiązywania. Plan nie musi zawierać sprawozdania z realizacji aktualnego planu, co odmiennie ustawodawca uregulował w odniesieniu do planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP. Realizując założenia planu, podjęto szereg czynności mających na celu prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami zasobu m.in. weryfikowano zagospodarowanie nieruchomości w celu wyeliminowania bezumownego korzystania, aktualizowano opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w oparciu o kryteria wskazane w planie, dokonywano sprzedaży nieruchomości z uwzględnieniem aspektów ekonomiczno-gospodarczych*.

Ponadto Zastępca Naczelnika wyjaśniła: *Odnosząc się do planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy na lata 2019-2021 informuję, że nie została przeprowadzona szczegółowa analiza realizacji zapisów planu, ujęta w jednym dokumencie. Pracownicy wydziału w prowadzonych przez referaty zestawieniach na bieżąco umieszczali informacje o udostępnianych i zbywanych nieruchomościach. (...) Z uwagi na fakt, że prognoza dotycząca nieruchomości do udostępnienia, zawarta w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa*

⁴⁴ Dotyczącą: udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, 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, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.

⁴⁵ Dalej: *Program*.

⁴⁶ W tym wskazanie: miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości i sposobu zagospodarowania nieruchomości.

⁴⁷ Dalej: *EGiB*.

⁴⁸ Dalej: *Naczelnik*.

na lata 2022-2024 odnosiła się do całego zaewidencjonowanego zasobu, bez wyliczenia nieruchomości, co do których planowane było podjęcie czynności gospodarczych informując, że plan był realizowany na bieżąco, stosownie do możliwości i potrzeb, przy uwzględnieniu założeń budżetowych. (...) W MNW nie przyjęto oficjalnego dokumentu w zakresie metodyki realizacji wykonania planu. Niemniej, na wewnętrzne potrzeby pracy referatów, prowadzone są tabelaryczne zestawienia dotyczące udostępnianych, nabywanych i sprzedawanych nieruchomości w każdym roku. Powyższe dane są wykorzystywane do sporządzenia dokumentów sprawozdawczych i planistycznych wymaganych przepisami prawa. (...) ugn nie nakłada obowiązku aktualizacji planów wykorzystania zasobu gminy i SP w trakcie jego trzyletniego okresu obowiązywania. Realizując założenia planów, podjęto szereg czynności mających na celu prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami zasobu m.in.: weryfikowano zagospodarowanie nieruchomości w celu wyeliminowania bezumownego korzystania, aktualizowano opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w oparciu o kryteria wskazane w planie, dokonywano sprzedaży nieruchomości z uwzględnieniem aspektów ekonomiczno-gospodarczych. Ponadto, wewnętrzne zestawienia prowadzone przez poszczególne referaty umożliwiają weryfikację aktualności planów.

Ponadto w zakresie aktualizacji Planów Prezydent wyjaśnił: Zgodnie z przepisami ugn, plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminy określa ogólne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy. Ustawa nie odnosi się do jego aktualizacji, a zatem nie istnieje obowiązek okresowej aktualizacji tego dokumentu. Zgodnie z art. 12 ugn, gmina jest zobowiązana do gospodarowania nieruchomościami w sposób prawidłowy. W ocenie organu, brak aktualizacji w planie prognozy udostępnianych nieruchomości pozostaje bez wpływu na prawidłowe i efektywne gospodarowanie nieruchomościami.

(akta kontroli str. 370-375, 380, 444-451, 463-472, 869-874)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała uchwała RM w sprawie zasad. Do ww. uchwały (jej projektu przygotowanego przez Prezydenta) nie wprowadzano poprawek. Ponadto, jak poinformował Wojewoda, uchwała została objęta z urzędu postępowaniem nadzorczym wojewody, który uznał, iż była ona zgodna z prawem. Nie zastosowano żadnych innych środków nadzorczych. W uchwale w zakresie zbywania nieruchomości zapisano, że można zbywać nieruchomości stanowiące własność miasta, w tym udziały w nieruchomościach o wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego do wysokości 250 000 zł w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy⁴⁹ lub Studium. Ponadto ww. nieruchomości mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, stosownie do przepisów kc.

W sprawie ww. uchwały Prezydent wyjaśnił: Zapis (...) dotyczący wartości 250 000 zł odnosi się do wszystkich zbywanych nieruchomości, a nie tylko udziałów w nieruchomościach. W ocenie Prezydenta Miasta Częstochowy warunek ten wydaje się być wystarczający. Należy wspomnieć, że zapis jest kontynuacją warunku określonego we wcześniejszej uchwale, tj. uchwale nr 40/V/2011 Rady Miasta Częstochowy z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miasta Częstochowy oraz Miasta na prawach powiatu Częstochowa (Dz. Urz. Woj. Śląskiego nr 71, poz. 1270). Zarówno w odniesieniu do uchwały obowiązującej, jak również poprzedniej, nie zgłaszano konieczności zmian, w tym w zakresie działalności prezydenta miasta. Gdyby takie okoliczności się objawiły lub zostały zgłoszone, po dokonaniu analiz, zapisy mogłyby zostać doprecyzowane. Wyjaśniam przy tym, że działania prezydenta miasta są poddawane

⁴⁹ Dalej: WZ.

kontroli przez radę miasta. Zgodnie z § 3 uchwały z dnia 22 grudnia 2017 r., prezydent miasta przedstawia radzie miasta pisemne sprawozdania o zbytych, nabytych, użyczonych, wydzierżawionych i obciążonych nieruchomościach oraz o uzyskanych z tego tytułu dochodach i poniesionych wydatkach – dwukrotnie w ciągu roku – półroczne i roczne. Należy również dodać, że kwota 250 000 zł wydaje się być relatywnie niska. W odniesieniu do nieruchomości planowanych do zbycia, których wartość przekracza tę kwotę, stanowiących ofertę inwestycyjną i strategiczną miasta, ich zbycie wymaga każdorazowo indywidualnej zgody rady miasta.

(akta kontroli str. 346-349, 370-378, 463-472)

1.7. W okresie objętym kontrolą Urząd nie posiadał wewnętrznych procedur dotyczących zbywania nieruchomości. Jak wyjaśnił Naczelnik: *Przy prowadzeniu spraw w tym zakresie stosowane były przepisy prawa, w tym ugn i Kodeksu cywilnego.*

(akta kontroli str. 379)

W dalszej części wystąpienia pokontrolnego (w punktach od 1.8. do 1.20.) opisano wyniki badania przeprowadzonego na próbie 20 umów, których przedmiotem było zbycie przez Miasto nieruchomości w latach 2019-2024⁵⁰.

1.8. Wszystkie nieruchomości objęte szczegółowym badaniem zostały zbyte i nie wchodziły już w skład gminnego zasobu nieruchomości. Ujęte były w prowadzonej w Urzędzie, zgodnie z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust.1c ugn, EGiB obejmującej w szczególności: oznaczenie nieruchomości⁵¹, powierzchnię nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości⁵², przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁵³ oraz Studium, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych⁵⁴. Ujęte były również w archiwalnych kartach programu KAN⁵⁵, w którym prowadzono gminną ewidencję zasobu.

(akta kontroli str. 395-400, 452-453)

1.9. Obowiązek przeprowadzenia analizy zasadności zbycia nieruchomości wynikał z zapisów § 16 ust. 3 pkt 1) (dział IV) Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasta Częstochowa na lata 2022-2024⁵⁶. W przypadku wszystkich 20 objętych badaniem zbytych nieruchomości przeprowadzono takie

⁵⁰ Doboru dokonano według osądu kontrolera, biorąc pod uwagę przede wszystkim nieruchomości położone na terenach nieobjętych mpzp, których zabudowa została wyłączona w Studium i o wartości powyżej 100 000,00 zł. W próbie uwzględniono: 10 nieruchomości zbytych w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 ugn (działki nr: 84/21 i 84/22 – umowa nr 2, 2/1 – umowa nr 4, 60/2 – umowa nr 6, 62 oraz 61 – umowa nr 8, 73/27 – umowa nr 9 oraz 73/5 – umowa nr 10), w tym jedna zamiana (dz. nr 1/41 – umowa nr 5), jedna darowizna (dz. nr 3/51 – umowa nr 7), jedno wniesienie nieruchomości aportem do spółki (dz. nr 14/1, 14/5, 18/11, 24/15, 24/17 i 70/23 – umowa nr 3) i zbycia na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn (dz. nr 33/19 – umowa nr 1), oraz 9 nieruchomości zbytych w drodze przetargu (działki nr: 27/4, 27/6 i 131/1 – umowa nr 11, 59/14 i 59/16 – umowa nr 12, 90/2 – umowa nr 13, 67 – umowa nr 14, 38 – umowa nr 15, 113/9 – umowa nr 16, 22/8 – umowa nr 17, 4/2 – umowa nr 18, 57 i 58 – umowa nr 19) oraz jeden przypadek nieruchomości zbytej w drodze rokowań po drugim przetargu (działki nr 18/4, 18/5, 18/9, 19, 19/3, 19/4 oraz 19/5 – umowa nr 20). W latach 2019-2024 nie wystąpiły przypadki zbycia użytkowania wieczystego w drodze przetargu.

⁵¹ Według księgi wieczystej oraz EGiB.

⁵² We wszystkich przypadkach księgi wieczystej.

⁵³ Dalej: *mpzp*.

⁵⁴ We wszystkich przypadkach brak było takich roszczeń oraz postępowań.

⁵⁵ System informatyczny służący do prowadzenia EGiB.

⁵⁶ Zapisano, że należy dokonać analizy nieruchomości pod kątem ich przeznaczenia do zbycia, uwzględniając aspekty ekonomiczne jakie można osiągnąć z tytułu sprzedaży, jak również uwzględniając zainteresowanie potencjalnych inwestorów danym terenem.

analizy. Sporządzano karty realizacji zadania zawierające m.in. kartę zadania, mapy, projekty uchwał i zarządzeń oraz wykazu wraz z uzasadnieniem. W karcie zadania zawarto w szczególności dane ewidencyjne, przeznaczenie nieruchomości w mpzp i Studium, zagospodarowanie, wnioskodawcę, skutki finansowe i wnioski Wydziału. We wszystkich przypadkach transakcję uznawano za opłacalną i przynoszącą dochód ze sprzedaży lub objęcie w zamian za aport udziałów w spółce oraz wpływy z podatku od nieruchomości.

(akta kontroli str. 395-400, 784-868)

1.10. We wszystkich przypadkach objętych badaniem określenia wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia dokonywano na podstawie aktualnych wycen⁵⁷ sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych i przez nich podpisanych. Operaty zawierały wymagane przepisami elementy⁵⁸, nie zawierały niejasności, pomyłek, braków i były sporządzane przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. We wszystkich przypadkach, za wyjątkiem jednego dotyczącego wniesienia aportem⁵⁹ do ZGM TBS w Częstochowie Sp. z o.o.⁶⁰, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, Miasto zleciło wycenę nieruchomości i poniosło ich koszty. Łączny koszt sporządzonych wycen wyniósł 29 498,00 zł, w tym 6 000,00 zł poniesione przez ww. Spółkę będącą w 100% własnością Miasta.

(akta kontroli str. 411, 427-429, 463-472)

1.11. Dwie nieruchomości objęte badaniem (umowa nr 6 i 15) były wpisane do rejestru zabytków⁶¹. W obu przypadkach uzyskano stosowne pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków⁶².

(akta kontroli str. 412-419)

1.12. W objętej badaniem próbie 20 czynności prawnych, związanych ze sprzedażą nieruchomości lub oddaniem w użytkowanie wieczyste, nie odnotowano nieruchomości leżących m.in. na terenach górniczych, parkach narodowych czy graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 382, 420-424)

1.13. Analiza dokumentacji 20 objętych badaniem postępowań związanych ze zbyciem nieruchomości wykazała, że we wszystkich analizowanych przypadkach Urząd, stosownie do art. 35 ust. 1 ugn, podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży⁶³. Wykazy te zostały wywieszone

⁵⁷ Operatów szacunkowych, które w przypadku czterech umów były aktualizowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. poz. 1832).

⁵⁸ W tym: 1) określenie przedmiotu i zakresu wyceny; 2) określenie celu wyceny; 3) podstawę formalną wyceny; 4) podstawę prawną wyceny; 5) źródła danych wykorzystanych przy sporządzaniu operatu szacunkowego; 6) daty istotne dla określenia wartości nieruchomości; 7) opis stanu nieruchomości; 8) wskazanie przeznaczenia nieruchomości; 9) analizę i charakterystykę rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny; 10) wskazanie rodzaju określonej wartości oraz zastosowanego podejścia, metody i techniki szacowania wraz z uzasadnieniem dokonanego wyboru; 11) przedstawienie obliczeń wartości nieruchomości; 12) podanie wyniku wyceny wraz z uzasadnieniem.

⁵⁹ Zarządzenie Prezydenta nr 1041.2020 z 16 lipca 2020 r. w sprawie wniesienia aportu: <https://bip.czestochowa.pl/zarzadzenie/1165690/zarzadzenie-nr-1041-2020>.

⁶⁰ Działości nr 14/1, 14/5, 18/11, 24/15, 24/17 i 70/23 – umowa nr 3.

⁶¹ Wpisane do Rejestru zabytków odpowiednio pod nr A/290 oraz A/10/78, A/272/60, A/817/2021.

⁶² Odpowiednio: pozwolenia nr: CZ/145/2022 znak C-ZZ.5173.1.2022.WS z 1 kwietnia 2022 r. oraz CZ/351/2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

⁶³ Zlecenie kierowane przez pracowników Wydziału do Wydziału Nadzoru i Administracji, w celu umieszczenia ogłoszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronach internetowych Urzędu oraz potwierdzenie w postaci umieszczenia adnotacji na ogłoszeniu wraz z datami jego wywieszenia.

się na okres 21 dni w siedzibie Urzędu⁶⁴, a także zamieszczone na stronach internetowych Urzędu⁶⁵ i zawierały odpowiednio wszystkie wymagane art. 35 ust. 2 ugn elementy⁶⁶. We wszystkich przypadkach cenę ustalono na podstawie aktualnego operatu szacunkowego, która była równa lub wyższa od wartości nieruchomości wynikającej z operatu szacunkowego.

Ponadto, stosowna informacja o zbyciu została podana do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat⁶⁷, na terenie którego położona jest nieruchomość. Ogłoszenia prasowe zawierające informację o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie w objętych badaniem przypadkach zamieszczano po upływie od zera do siedemnastu dni od daty wywieszenia wykazu na tablicy ogłoszeń i opublikowaniu go na stronach BIP Urzędu⁶⁸, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W treści ww. ogłoszeń prasowych, nie zamieszczano danych dot. oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru, jej powierzchni, położenia – adres, lecz podawano numer zarządzenia Prezydenta (dostępnego w BIP Urzędu), do którego załącznikiem był wykaz zawierający ww. dane pozwalające na identyfikację nieruchomości.

(akta kontroli str. 425-426, 463-472)

1.14. W przypadku siedmiu umów⁶⁹ (z 20 badanych) objęte nimi nieruchomości były ujęte w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2019-2021⁷⁰. Z objętych badaniem 20 umów, osiem zawarto w latach 2019-2021, cztery z nich

⁶⁴ W przypadku sprzedaży działek numer: 33/19 ogłoszenie zamieszczono od 13 marca do 3 kwietnia 2019 r., 84/21 i 84/22 od 3 kwietnia do 24 kwietnia 2019 r., 14/1, 14/5, 18/11, 24/15 i 24/17 od 19 listopada do 10 grudnia 2020 r., 70/23 od 23 lipca do 13 sierpnia 2020 r., 2/1 od 1 do 22 września 2021 r., 60/2 od 7 do 28 września 2022 r., 1/41 od 12 kwietnia do 4 maja 2022 r., 3/51 od 28 lutego do 21 marca 2023 r., 61 i 62 od 13 października do 2 listopada 2023 r., 73/27 od 25 sierpnia do 15 września 2023 r., 73/5 od 12 października do 2 listopada 2023 r., 27/4, 27/6 i 131/1 od 30 października do 20 listopada 2019 r., 59/14 i 59/16 od 11 września do 2 października 2020 r., 90/2 od 7 do 28 sierpnia 2020 r., 67 od 11 czerwca do 2 lipca 2021 r., 38 od 20 października do 10 listopada 2021 r., 113/9 od 16 czerwca do 7 lipca 2021 r., 22/8 od 7 do 28 czerwca 2022 r., 4/2 od 26 września do 17 października 2022 r., 57 i 58 od 22 listopada do 13 grudnia 2021 r. oraz 18/4, 18/5, 19/5, 18/9, 19/3 i 19/4 od 18 sierpnia do 8 września 2022 r.

⁶⁵ Przykładowo: <https://bip.czestochowa.pl/artukul/71547/1179346/wykaz-nieruchomosci-standowiacych-wlasnosc-gminy-miasto-czestochowa-przeznaczonych-do-zbycia-standowiacy-zalacznik-do-zarzadzenia-nr-3009-2023-prezydenta-miasta-czestochowy-z-dnia-4-pazdziernika-2023-r-czestochowa-ul-ludwika-pasteura-12-lok-9-dzialka-nr-73-5-w-obrebie-190-ul-luigi-galwaniego-2-lok-9-dzialka-nr-74-26-w-obrebie-190-ul-michala-faradaya-60-lok-4-dzialka-nr-79-6-w-obrebie-190> oraz <https://bip.czestochowa.pl/artukul/71547/1174012/wykaz-nieruchomosci-standowiacej-wlasnosc-gminy-miasto-czestochowa-przeznaczonej-do-zbycia-standowiacy-zalacznik-do-zarzadzenia-prezydenta-miasta-czestochowy-nr-2189-2022-z-dnia-20-maja-2022-r-czestochowa-ul-srebrna-dzialka-nr-22-8-w-obrebie-116>.

⁶⁶ Oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnię nieruchomości; opis nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; cenę nieruchomości oraz termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn.

⁶⁷ Gazeta Wyborcza – wydanie częstochowskie, Dziennik Gazeta Prawna lub Rzeczpospolita.

⁶⁸ Po trzy przypadki, w których publikacja ogłoszenia w prasie nastąpiła: w tym samym dniu co wywieszenie wykazu, po jednym dniu i po trzech dniach, dwa przypadki po dwóch dniach, siedem przypadków po czterech dniach, sześć przypadków po pięciu dniach, cztery przypadki: po sześciu i siedmiu dniach oraz jeden przypadek po 17 dniach.

⁶⁹ Cztery zawarto w latach 2019-2021.

⁷⁰ Odpowiednio działka nr: 33/19 – pozycja nr 76 w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, 84/21 – poz. nr 204 w wykazie i 84/22 poz. nr 205, 2/1 – poz. nr 140, 27/4 – poz. nr 20, 27/6 – poz. nr 21, 131/1 – poz. nr 22, 113/9 – poz. nr 64, 22/8 – poz. nr 226, 18/4 – poz. nr 133, 18/5 – poz. nr 134, 18/9 – poz. nr 135, 19 – poz. nr 136, 19/3 – poz. nr 137, 19/4 – poz. nr 138 oraz 19/5 – poz. nr 139.

były ujęte w ww. Planie, a cztery⁷¹ nie. W Planie wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2022-2024 nie ujęto objętych badaniem nieruchomości z uwagi na brak w nim enumeratywnego wskazania działek do zbycia, co było skutkiem jego nierzetelnego sporządzenia. Jak wyjaśnił Naczelnik: *Prognoza dotycząca nieruchomości do sprzedaży zawarta w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024 odnosiła się do całego zaewidencjonowanego zasobu, bez enumeratywnego wyliczenia nieruchomości, co do których planowane było podjęcie czynności gospodarczych. Działania w zakresie zbywania nieruchomości przez gminę muszą być podejmowane w oparciu o aktualną sytuację występującą na rynku nieruchomości oraz potrzeby zgłaszane przez zainteresowanych. Reagowanie na zmieniającą się sytuację nie zawsze pokrywa się z ramami ustalonymi w planie wykorzystania zasobu.*

W objętej badaniem próbie nieruchomości nie stwierdzono sytuacji, w której pracownik Urzędu występował z wnioskiem o wydanie WZ dla tej będącej własnością Miasta nieruchomości⁷².

(akta kontroli str. 427-429, 432-433, 875-880)

1.15. Objęte badaniem 10 postępowań, przeprowadzonych w celu zbycia nieruchomości w drodze przetargu ustnego, w tym jedno w drodze rokowań po trzecim przetargu, zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W ośmiu przypadkach (gdy wartość zbywanej nieruchomości przekraczała 250 000 zł) podejmowano uchwały RM wyrażające zgodę na zbycie⁷³. W siedmiu przypadkach nieruchomość zbyto po pierwszym przetargu⁷⁴, w jednym po trzecim⁷⁵ i w jednym po czwartym⁷⁶. Nieruchomość zbytą w wyniku rokowań⁷⁷ zbyto po przeprowadzeniu trzech przetargów. Ze wszystkich postępowań, również tych zakończonych wynikiem negatywnym, sporządzano protokoły⁷⁸ stanowiące podstawę do zawarcia umowy⁷⁹. W żadnym przypadku nie stwierdzono naruszenia pierwszeństwa przewidzianego w art. 34 ugn⁸⁰. We wszystkich przypadkach sporządzono i wywieszono⁸¹ ogłoszenia przetargowe⁸²

⁷¹ Działki nr: 14/1, 14/5, 18/11, 24/15, 24/17 i 70/23 – umowa nr 3, 59/14 i 59/16 – umowa nr 12, 90/2 – umowa nr 13 oraz 67 – umowa nr 14.

⁷² Dla 20 nieruchomości objętych badaniem wydano pięć decyzji WZ przed ich sprzedażą (poz. 4, 7 11 i 20 – dwie).

⁷³ Dla działki nr 59/14 i 59/16 uchwała RM Nr 435.XXXII.2020 z 27 sierpnia 2020 r. (poz. 12 z próby), działka nr 90/2 uchwała RM Nr 385.XXIX.2020 z 21 maja 2020 r. (poz. 13 z próby), dz. 67 uchwała RM Nr 594.XLIV.2021 z 20 maja 2021 r. (poz. 14 z próby), dz. nr 38 uchwała RM Nr 597.XLIV.2021 z 20 maja 2021 r. (poz. 15 z próby), dz. nr 113/9 uchwała RM Nr 596.XLIV.2021 z 20 maja 2021 r. (poz. 16 z próby), dz. nr 22/8 uchwała RM Nr 803.LIX.2022 z 28 kwietnia 2022 r. (poz. 17 z próby), dz. nr 4/2 uchwała RM Nr 878.LXIV.2022 z 1 września 2022 r. (poz. 18 z próby) i dz. nr 18/9, 19, 19/3, 19/4, 19/5 uchwała RM Nr 93.VIII.2019 z 14 marca 2019 r. (poz. 20 z próby).

⁷⁴ Nr z próby 11, 12, 14, 15, 16, 17 i 18.

⁷⁵ Nr 13.

⁷⁶ Nr 19.

⁷⁷ Nr 20

⁷⁸ Przetargi odbywały się odpowiednio (poz. od 11 do 20 próby): 20 lutego 2020 r., 24 listopada 2020 r., 15 lipca 2021 r., 7 października 2021 r., 3 marca 2022 r., 7 października 2021 r., 23 września 2022 r., 21 grudnia 2022 r., 28 marca 2023 r. oraz 15 września 2023 r., w tych samych dniach sporządzano protokoły z przetargów.

⁷⁹ Umowy zawarto odpowiednio: 8 kwietnia 2020 r., 16 grudnia 2020 r., 24 sierpnia 2021 r., 18 listopada 2021 r., 15 marca 2022 r., 28 października 2021 r. 18 października 2022 r., 16 lutego 2023 r. 25 kwietnia 2023 r. oraz 7 grudnia 2023 r.

⁸⁰ Nie wpłynęły żadne wnioski.

⁸¹ Wywieszenie ogłoszenia dokumentowano zleceniem kierowanym przez pracowników Wydziału do Wydziału Nadzoru i Administracji, w celu umieszczenia ogłoszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronach internetowych Urzędu oraz potwierdzeniem w postaci umieszczenia pieczęci na ogłoszeniu wraz z datami jego wywieszenia.

⁸² Ogłoszenia zamieszczono odpowiednio w okresach: od 17 stycznia do 20 lutego 2020 r., 23 października do 24 listopada 2020 r., 14 maja do 15 lipca 2021 r., 6 sierpnia do 7 października 2021 r., 29 grudnia 2021 r. do 3 marca 2022 r., 6 sierpnia do 7 października 2021 r., 22 lipca do

oraz zamieszczono wyciągi z ww. ogłoszeń w prasie⁸³ zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁸⁴, przy czym w siedmiu przypadkach gdy cena wywoławcza był wyższa niż 100 000 euro⁸⁵ ogłoszenia zamieszczano na co najmniej dwa miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu. Wszystkie ceny wywoławcze nieruchomości zawierały się w przedziale od 10 do 10 000 tys. euro. W ogłoszeniach podawano m.in. informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu. We wszystkich przetargach ustalono wysokość wadium zgodnie z § 4 ust.2 ww. rozporządzenia, tj. od 5 do 20%. Dopuszczone do udziału w przetargu każdorazowo były jedynie osoby, które wniosły wadium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu. We wszystkich przypadkach wywieszano informacje o wynikach zawierające wszystkie elementy zawarte w § 12 ust. 1 rozporządzenia. W objętych badaniem sprawach cena wywoławcza w pierwszym przetargu została ustalona z uwzględnieniem poniesionych kosztów, a koszty sporządzenia aktów ponosili nabywcy. We wszystkich postępowaniach zakończonych wyłonieniem nabywcy, zawiadamiano o terminie zawarcia umowy. Wszyscy nabywcy zostali wyłonieni z uwagi na najwyższą cenę. Nie we wszystkich ogłoszeniach o przetargu zamieszczano⁸⁶ informację dot. warunków przystąpienia do przetargu w przypadku nabycia nieruchomości w ramach wspólności ustawowej małżeńskiej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 463-472, 479-618, 751-760, 1075-1076)

1.16. Objęte badaniem 10 postępowań, przeprowadzonych w celu zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej, zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. We wszystkich przypadkach istniały ustawowe przesłanki wynikające z art. 37 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 6 lub 7 do ich zbycia w trybie bezprzetargowym⁸⁷. W sześciu przypadkach⁸⁸ podejmowano indywidualne uchwały RM Miasta wyrażające zgodę na zbycie⁸⁹. Ze wszystkich postępowań sporządzano protokoły z rokowań (uzgodnień)⁹⁰ stanowiące podstawę do zawarcia umowy. W Urzędzie brak było wewnętrznych procedur dot. rokowań, które przeprowadzano zgodnie z art. 72 kc, a rzetelnie sporządzone

23 września 2022 r., 21 października do 21 grudnia 2022 r., 28 lutego do 28 marca 2023 r. oraz 14 lipca do 15 września 2023 r.

⁸³ Odpowiednio: 17 stycznia 2020 r., 23 października 2020 r., 14 maja 2021 r., 6 sierpnia 2021 r., 29 grudnia 2021 r., 6 sierpnia 2021 r., 22 lipca 2022 r. 21 października 2022 r., 28 lutego 2023 r. 14 lipca 2023 r.

⁸⁴ Dz. U. 2021 poz. 2213.

⁸⁵ Nr próby: 13, 14, 15, 16, 17, 18 i 20.

⁸⁶ W ogłoszeniu przetargowym z dnia 28 lutego 2023 r. (nr z próby 19) oraz ogłoszeniu o rokowaniach z 14 lipca 2023 r. (nr 20) zawarto zapis dot. konieczności posiadania pełnomocnictwa przez osoby pozostające w związku małżeńskim, w którym obowiązuje ustrój wspólności majątkowej, a jeden z małżonków nie będzie obecny podczas przetargu/rokowań.

⁸⁷ Poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (nr 1, 2 i 6), pozyskanie przez spółkę nieruchomości niezbędnych do realizowania celów statutowych (nr 3 wniesienie aportu), pozyskanie nieruchomości niezbędnej do obsługi jst (nr 4), zamiana w celu uporządkowania struktury gruntowej (nr 5 zamiana), realizacja zadań - budowa i utrzymanie komisariatu policji (nr 7 darowizna), stan techniczny zabudowań, kolejne przetargi bez rozstrzygnięcia, brak możliwości wykorzystania nieruchomości na inne cele (nr 8) oraz zbycie na rzecz najemcy (nr 9 i 10).

⁸⁸ Darowizny, wniesienia aportu oraz gdy wartość zbywanej nieruchomości przekraczała 250 000 zł (nr 8).

⁸⁹ Uchwała RM: Nr 383/XXIX.2020 z 21.05.2020 i Nr 465.XXXIV.2020 z 29.10.2020 (nr 3), Nr 91.VIII.2019 z 14.03.2019 (nr 4), 967.LXXII.2022 z 29.12.2022 (nr 7), Nr 758.LIV.2022 z 27.01.2022 i Nr 625/XXXIV/2013 z 21.03.2013 (nr 8) oraz Nr 706/LXII/2010 z 28.06.2010 (nr 9 i 10).

⁹⁰ Odpowiednio: 9 kwietnia 2019 r., 5 czerwca 2019 r., 3 grudnia 2021 r., 16 maja 2023 r., 3 czerwca 2022 r., 26 października 2023 r., 8 listopada 2023 r., 6 listopada 2023 r., 5 grudnia 2023 r. oraz 15 września 2023 r.

protokoły⁹¹ podpisywały obie strony, nie wnosząc zastrzeżeń co do ich treści. W przypadku darowizny w umowie z 31 października 2023 r. określono jej cel, tj. budowę i utrzymanie komisariatu policji oraz warunek dot. odwołania darowizny w przypadku nierozpoczęcia realizacji ww. celu w terminie trzech lat. Na dzień kontroli 18 marca 2025 r. warunek nie został wypełniony (nie rozpoczęto budowy komisariatu). Ponadto z uwagi na darowiznę na rzecz SP uzyskano zgodę Wojewody⁹². W przypadku zamiany cenę ustalono na podstawie operatów szacunkowych, a różnicę w wysokości 12 300,00 zł strona umowy zapłaciła Urzędowi. W przypadku wniesienia aportu do Spółki, której udziałowcem w 100% było Miasto, wyceny dokonano na podstawie aktualnego operatu szacunkowego, a wartość objętych udziałów odpowiadała wartości ww. wyceny. Aportem wniesiono nieruchomości w dwóch lokalizacjach, w jednej dla potrzeb jednego z biur spółki⁹³ oraz w drugiej na realizację inwestycji mieszkaniowej⁹⁴, która została rozpoczęta⁹⁵. W przypadku trzech zbytych nieruchomości z bonifikatami (nr 8, 9 i 10), co opisano w pkt 1.17 niniejszego wystąpienia, w aktach notarialnych i protokołach uzgodnień zawarto warunki dot. zwrotu bonifikaty po jej waloryzacji wraz z odsetkami w przypadku zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inny cel niż uzasadniający udzielenie bonifikaty w przeciagu 10 lat od daty nabycia. Na dzień kontroli⁹⁶ wszystkie trzy nieruchomości wg danych w EGiB były nadal własnością osób, które je nabyły od Miasta. Urząd monitorował zbywanie ww. nieruchomości poprzez weryfikację wykazów sprzedaży nieruchomości w tym zakresie. W sprawach nr 1, 2, 6, 8, 9 i 10, cena została ustalona z uwzględnieniem poniesionych kosztów, natomiast w przypadku spraw nr 3, 4, 5 i 7 ww. koszty nie zostały uwzględnione, z uwagi na fakt, że cena była ustalana na poziomie wartości nieruchomości⁹⁷.

(akta kontroli str. 479-481, 619-750 1075-1086)

1.17. Postanowienia zawartych umów dotyczących zbycia objętych badaniem nieruchomości były zgodne z wynikami przetargów oraz treścią protokołów z przetargów lub rokowań. W szczególności cena określona w przetargu i protokole została zapłacona w każdym przypadku w odpowiedniej wysokości i przed zawarciem aktu notarialnego. Wszystkie ww. nieruchomości zostały wydane nabywcom⁹⁸. Ogółem dochody Miasta z wybranych do badania nieruchomości wyniosły 7 900 661,10 zł, przy czym koszty poniesione przez Urząd wyniosły łącznie ok. 44 300,00 zł. Wszyscy nabywcy, którym udzielono bonifikaty, spełniali warunki jej uzyskania, tj. 50% w przypadku zabytku (nr 6 i 15), 25% dla organizacji pożytku publicznego⁹⁹ (nr 8) oraz 80% bonifikaty dla najemców budynków typu „segment”, w których okres eksploatacji do daty sprzedaży wynosił powyżej 50 lat¹⁰⁰ (nr 9 i 10).

⁹¹ Zawierające m.in. datę sporządzenia, strony, szczegółowy opis nieruchomości, podstawę zbycia, warunki zabudowy, cenę i koszty.

⁹² Zarządzenie Wojewody Nr 238/23 z 13 lipca 2023 r.

⁹³ Działka nr 70/23 o pow. 0,0798 ha przy ul. Tuwima.

⁹⁴ Działki nr 14/1, 14/5, 18/11, 24/15, 24/17 o łącznej powierzchni 3,3396 ha w pobliżu ulicy Łódzkiej.

⁹⁵ <https://www.czesochowa.pl/przy-lodzkiej-wyrosi-nowy-blok-tbs>.

⁹⁶ 18 marca 2025 r.

⁹⁷ Przypadki zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym: aport, zmiana i darowizna.

⁹⁸ Oświadczeniem zawartym w akcie notarialnym (bez protokołu) w przypadku nieruchomości nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 16, 17, 18 i 19 oraz dla nieruchomości nr 8, 13, 15 i 20 protokołami odpowiednio z 9 listopada 2023 r., 24 sierpnia 2021 r., 15 marca 2022 r. oraz 7 grudnia 2023 r.. W dwóch (nr 9 i 10) przypadkach nabywcy byli najemcami w posiadaniu nieruchomości.

⁹⁹ Zgodnie z uchwałą RM nr 625/XXXIV/2013 z 21 marca 2013 r. Fundacja o nr KRS 0000341912 znajduje się w wykazie Organizacji Pożytku Publicznego.

¹⁰⁰ Zgodnie z uchwałą RM nr 706/LXII/2010 z 28 czerwca 2010 r. nabywcy byli najemcami lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem zbycia. Budynki wzniesiono w okresie przedwojennym w latach 1937-1938.

(akta kontroli str. 712-717, 723-750, 784-790 1075-1083)

1.18. W dziewięciu przypadkach¹⁰¹ (z 20 umów objętych badaniem) dla zbytych nieruchomości Prezydent wydawał decyzję o warunkach zabudowy. Wszystkie one zostały wydane na rzecz osób fizycznych lub prawnych na ich wniosek lub ich pełnomocników, po ich sprzedaży. W żadnym przypadku nie występowało o zmianę mpzp.

(akta kontroli str. 454, 881-933)

1.19. Radni miejscy przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości zostali poinformowani¹⁰² przez Prezydenta o ich przeznaczeniu. Ponadto jak wyjaśnił Naczelnik: *Informacje były przekazywane radnym zarówno w uzasadnieniach do uchwał, jak i podczas posiedzeń odpowiednich komisji rady miasta, w których każdorazowo bierze udział Naczelnik lub jego zastępca. W czasie poprzedzającym sesję rady miasta, radni otrzymują ponadto mapy lokalizacji objętych uchwałami nieruchomości wraz z numerami ksiąg wieczystych. Nadmienię, że radni mają powszechny dostęp do portalu e.czystochowa.pl, gdzie w zakładce geoportal inwestora istnieje możliwość sprawdzenia przeznaczenia nieruchomości zarówno w mpzp jak i Studium.*

(akta kontroli str. 934-935)

W Urzędzie zadania dot. informowania radnych w ww. zakresie nie były opisane w obowiązujących procedurach, w tym uchwale rady miasta w sprawie zasad zbywania nieruchomości.

(akta kontroli str. 381)

1.20. W objętej badaniem próbie zbytych nieruchomości stwierdzono jeden przypadek (dz. nr 33/19 – nr 1 próby o powierzchni 541 m²), w którym dla zbywanej nieruchomości brak było mpzp, a w Studium zapisano tereny jako ZR – tereny zieleni rekreacyjnej. Po sprzedaży ww. nieruchomości, która nastąpiła na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, dla ww. terenu wydano decyzję WZ¹⁰³ obejmującą budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażami wbudowanymi, przy czym obejmowała ona działki o nr 27/3, 27/4, 28, 33/19 i 33/20 (teren o powierzchni 2 737 m², a powierzchni terenu podlegająca przekształceniu to 529 m²). Decyzję wydano z uwagi na istniejącą na tym terenie zabudowę, przy czym ww. działka była zbyta na poprawę warunków zbywanej nieruchomości, z uwagi na brak dostępu do drogi. W sporządzonym przed sprzedażą na zlecenie Urzędu operacie szacunkowym z 10 grudnia 2018 r. w pkt 8 Określenie wartości nieruchomości zapisano m.in.: *W celu wyceny przedmiotowej nieruchomości dokonano analizy transakcji rynkowych prawa własności nieruchomości niezbudowanych położonych wśród terenów budowlanych i ich bezpośrednim sąsiedztwie przeznaczonych w Studium pod zieleni urządzoną (przeznaczenie dz. nr 33/19) zabudowę mieszkaniową w typie zabudowy jednorodzinnej oraz mieszkaniowo-usługowej. Nieruchomości przeznaczone w Studium pod zieleni, a posiadające dobre sąsiedztwo terenów budowlanych uzyskują pozytywne decyzje WZ. Tak więc przy jej wycenie brano pod uwagę ewentualną możliwość zabudowy. Ponadto w tej sprawie Naczelnik udzielił następujących wyjaśnień: Nieruchomość została sprzedana w dniu 26 listopada 2019 r. Stanowiła teren bezpośrednio przylegający do cieku wodnego i do działki budowlanej (zabudowanej) nabywcy, położony w głębi ulicy, bez dostępu do drogi publicznej. Ponieważ nie mogła być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość, została zbyta w trybie bezprzetargowym. Dodatkowo w akcie notarialnym zostało złożone przez nabywców oświadczenie, że znają*

¹⁰¹ Dla nieruchomości z poz. nr 1, 14, 17, 18 i 19 oraz po dwie decyzje WZ dla poz. nr 12 i 13.

¹⁰² W przekazanych im projektach poszczególnych uchwał wraz z uzasadnieniem.

¹⁰³ Nr 237 z 17 kwietnia 2020 r.

uwarunkowania przestrzenne i nie będą wnosili roszczeń w przypadku ewentualnego podtopienia gruntu (...).

(akta kontroli str. 881- 885, 938-950, 1079-180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plan na lata 2022-2024 w zestawieniu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa oddanych w użytkowanie wieczyste (Załącznik nr 2 Planu) nie zawierał niektórych danych o sposobie zagospodarowania nieruchomości, które były wymagane na podstawie art. 25 ust. 2a pkt 1 lit. c ugn. W zestawieniu tym w odniesieniu do sposobu zagospodarowania wskazano jedynie, że nieruchomość była zabudowana lub niezabudowana, co nie stanowi pełnej informacji o sposobie jej zagospodarowania. W odniesieniu do nieruchomości zabudowanych nie wskazano, jakimi budynkami jest ona zabudowana, tj. czy są to np. budynki mieszkalne, biurowe, garażowe, przemysłowe lub magazynowe. W wyjaśnieniu Zastępcy Prezydenta wskazał: *Plan został sporządzony prawidłowo i zgodnie z wymogami art. 25 ust. 2a pkt 1 lit. c ugn. Przepis ten zobowiązuje do ujęcia w planie zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste „wskazując sposób zagospodarowania nieruchomości”. Ustawa nie definiuje jednak szczegółowo, w jakim stopniu informacje te mają być rozbudowane. W doktrynie wskazuje się (zob. E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024), że można przyjąć, iż różnica między użytym w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny określeniem "sposób korzystania z nieruchomości" a użytym w omawianym przepisie ugn określeniem "sposób zagospodarowania" polega ogólnie na tym, że w pierwszym przypadku chodzi o bierny sposób korzystania z nieruchomości, podczas gdy w drugim przypadku o sposób czynny, polegający m.in. na nadaniu nieruchomości określonych funkcji lub na wzniesieniu zabudowy bądź urządzeń. Tym samym sposób zagospodarowania może być określony zarówno w sposób bardziej ogólny (np. wskazanie, czy nieruchomość jest zabudowana czy niezabudowana), jak i bardziej szczegółowy, w zależności od przyjętej metodyki. Wskazanie w Planie, że nieruchomość jest „zabudowana” lub „niezabudowana”, mieści się w zakresie ustawowego obowiązku, ponieważ odzwierciedla podstawowy stan zagospodarowania nieruchomości. Należy zauważyć, że celem Planu jest dostarczenie syntetycznej informacji służącej gospodarce zasobem nieruchomości, a nie szczegółowej inwentaryzacji technicznej czy ewidencyjnej nieruchomości. Wszelkie bardziej precyzyjne dane, takie jak rodzaj budynku (np. mieszkalny), są dostępne w ewidencji gruntów i budynków i nie ma obowiązku ich powielania w planie. Plan wykorzystania zasobu nie jest dokumentem o charakterze ewidencyjnym ani technicznym, lecz planistycznym i strategicznym. Jego celem jest m.in. przedstawienie ogólnego stanu zasobu oraz prognoz w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Dlatego też plan zawiera w szczególności zestawienia i prognozy, co daje jednostce samorządu terytorialnego pewną swobodę w zakresie szczegółowości prezentowanych danych. Przygotowanie Planu w oparciu o uproszczoną klasyfikację (zabudowana/niezabudowana) jest zgodne z zasadą efektywności administracyjnej. Wskazanie każdorazowo rodzaju budynku mogłoby prowadzić do nadmiernej rozbudowy dokumentu, co nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów ugn. Brak szczegółowych danych o rodzaju zabudowy w zestawieniu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024 nie stanowi naruszenia art. 25 ust. 2a pkt 1 lit. c ugn. Wskazanie, że nieruchomość jest „zabudowana” lub „niezabudowana” jest wystarczające z punktu widzenia celu*

tego dokumentu oraz zgodne z przyjętą interpretacją pojęcia „sposób zagospodarowania nieruchomości”.

(akta kontroli str. 1098-1102)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, gdyż kataster nieruchomości zawiera dane o rodzaju budynku, którym zagospodarowana była dana nieruchomość, co umożliwia wskazanie konkretnego rodzaju zabudowy, zatem możliwe było podanie w Planie pełnej informacji o nieruchomościach zabudowanych.

2. Plan na lata 2022-2024 nie zawierał zestawienia nieruchomości planowanych w tym okresie do zbycia lub udostępniania bądź nie określał parametrów nieruchomości, które będą brane przez Prezydenta przy podejmowaniu decyzji o ich zbyciu lub udostępnieniu. Plany wykorzystania posiadanych nieruchomości zostały sporządzone w sposób uniemożliwiający monitorowanie realizacji planów oraz ustalenie (po okresie realizacji danego Planu), czy nieruchomości ujęte w planie i przeznaczone do zbycia oraz udostępnienia, faktycznie zostały w ten sposób zagospodarowane. W związku tym, że przyjęty w Urzędzie plan zawierał jedynie dane ogólne i nie pozwalał tym samym na weryfikację czy ostatecznie zbyte nieruchomości, były w nim ujęte.

Tymczasem, zasady prawidłowej gospodarki wynikające z treści art. 12 ugn wymagają sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości, które są istotnym narzędziem długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami, a zatem ich zbyt ogólny charakter uniemożliwia realizację i weryfikację tej zasady, co zdaniem Izby było to działaniem nierzetelnym.

W tej sprawie Prezydent wyjaśnił: *W Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024 nie zawarto wykazu nieruchomości planowanych do zbycia lub udostępniania z kilku powodów. Przede wszystkim decyzje dotyczące zbycia lub udostępnienia nieruchomości są uzależnione od zmieniającej się sytuacji rynkowej oraz bieżących potrzeb gminy. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości ma charakter kierunkowy i długoterminowy. Jego celem jest nakreślenie ogólnych kierunków zarządzania majątkiem gminnym, a nie wskazywanie szczegółowych nieruchomości przeznaczonych do zbycia, dzierżawy lub innej formy udostępnienia – w konkretnym czasie. Ponadto, zgodnie z przepisami prawa, decyzje w zakresie zbycia lub udostępnienia nieruchomości niejednokrotnie wymagają odrębnych uchwał rady gminy oraz przeprowadzenia procedur administracyjnych. Szczegółowe wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia są opracowywane i publikowane w odpowiednim trybie, zgodnie z regulacjami w tym zakresie. Elastyczne zarządzanie majątkiem gminnym pozwala na dostosowywanie decyzji do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych, co jest istotnym elementem efektywnej polityki gospodarowania nieruchomościami. Mając na względzie powyższe, brak szczegółowego wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa jest zgodny z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz celami tego dokumentu. Nadmieniam, że Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024, jak również opracowywany plan na lata 2025-2027 ma porównywalny układ jak Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i lata 2025-2027. Wojewoda Śląski po dokonaniu weryfikacji planów pod względem zgodności z przepisami prawa zatwierdził ww. plany.*

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, gdyż jego zdaniem elementem Planu powinien być program zagospodarowania nieruchomości, w którym powinny

być wskazane zamierzenia gminy, co do sposobu zagospodarowania posiadających określone parametry identyfikujące nieruchomości.

(akta kontroli str. 463-472)

3. W ośmiu z objętych badaniem 10 postępowań, przeprowadzonych w celu zbycia nieruchomości w drodze przetargu ustnego, w Warunkach Przetargów sporządzanych przez Urząd nie zawarto warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu osób pozostających w związku małżeńskim. W ogłoszeniu przetargowym z dnia 28 lutego 2023 r. (nr z próby 19) oraz ogłoszeniu o rokowaniach z 14 lipca 2023 r. (nr 20) zawarto zapis dot. konieczności posiadania pełnomocnictwa przez osoby pozostające w związku małżeńskim, w którym obowiązuje ustrój wspólności majątkowej, a jeden z małżonków nie będzie obecny podczas przetargu/rokowań.

Jak wyjaśnił Prezydent, gmina już wcześniej dostrzegła tę niezgodność z przepisami i od marca 2023 r. w ogłoszeniach przetargowych wprowadzony został zapis mający na celu publikację ogłoszeń z wymaganymi informacjami. Podał także, że w kolejnych dokumentach zostanie zmodyfikowany zapis w tym zakresie. Pozwoli to uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w razie zatrzymania wadium, w przypadku ewentualnego nieprzystąpienia do umowy zbycia.

Zdaniem NIK w każdym przypadku w ogłoszeniach o przetargu winna być zamieszczana informacja dot. przypadków nabycia nieruchomości w ramach wspólności ustawowej małżeńskiej, gdzie warunkiem dopuszczenia do niego było stawiennictwo obojga małżonków lub jednego posiadającego pisemną zgodę drugiego na uczestnictwo w przetargu oraz składania oświadczeń z tym związanych. Jej brak może w konsekwencji doprowadzić do nieprzystąpienia zwycięzcy przetargu do umowy zbycia, a w konsekwencji do braku możliwości zatrzymania wadium przez organizatora przetargu, który pominął w jego warunkach ww. kwestię.

(akta kontroli str. 463-472, 479-618, 751-760, 1075-1076)

4. W jednym (spośród 20) przypadku zbycia nieruchomości – wniesienia aportem – zlecenia wyceny nieruchomości dokonał nabywca (spółka). Było to niezgodne z art. 25 ust. 1-2, w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn, z których wynika, że to gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości (organ wykonawczy gminy) ma zapewnić wycenę nieruchomości.

W sprawie wyceny sporządzonej przez spółkę Prezydent podał: (...) *Spółka realizuje zadania własne gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej. W celu umożliwienia sprawnego rozpoczęcia inwestycji, gmina kierując się zasadą prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ugn, jak również oszczędnością w gospodarowaniu środkami publicznymi i ekonomią postępowania, mającą na celu jak najszybsze uzyskanie operatów oraz wniesienie aportem nieruchomości, zleciła sporządzenie operatów szacunkowych spółce realizującej zadanie własne gminy (...).*

NIK zauważa, że stosownie do treści art. 25 ust. 1 i 2 ugn gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, gospodarowanie zasobem polega zaś w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Zgodnie natomiast z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności zapewniają wycenę tych nieruchomości. Zatem, zdaniem NIK, treść przywołanych przepisów

jednoznacznie wskazuje, że obowiązek zapewnienia wyceny nieruchomości (sprowadzający się do pozyskania operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego) ciąży na organie wykonawczym gminy, który powinien każdorazowo zlecać jej wykonanie.

(akta kontroli str. 411, 427-429, 463-472)

5. Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ugn w zakresie publikacji w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, informacji o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

Dla 22 z 33 przypadków ogłoszenie w prasie ukazało się w terminie powyżej trzech dni (od czterech do 17 dni) od umieszczenia wykazu w siedzibie Urzędu i na stronach internetowych Urzędu.

W tej sprawie Prezydent podał: *Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Zgodnie z tym zapisem, ustawodawca wskazał termin publikacji wykazu w siedzibie urzędu i na jego stronach internetowych, tj. 21 dni. W zakresie publikacji informacji o wywieszeniu wykazu takiego terminu nie określił. Zgodnie z ww. przepisem, informacja powinna być podana w prasie w okresie, kiedy wykaz jest podany do publicznej wiadomości, co stwarza możliwość zapoznania się z nim zainteresowanych, w dacie powzięcia wiadomości z prasy. Gdyby wolą ustawodawcy było, aby informacja o publikacji wykazu miała być w prasie publikowana w określonej dacie albo przedziale czasowym, to zostałyby to doprecyzowane, tak jak w przypadku samego wykazu albo ogłoszenia o przetargu.*

Termin publikacji informacji nie ogranicza możliwości zapoznania się i zareagowania, jeśli zajdzie taka potrzeba, w tym w szczególności przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn. Urząd dokłada starań, aby daty publikacji wykazu nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia oraz do zbycia, a także data publikacji informacji o zamieszczeniu wykazu w prasie lokalnej były jak najbardziej zbliżone do początkowego okresu publikacji. Przesunięcia w tym zakresie wynikają również z przyczyn technicznych i organizacyjnych, ponieważ nie zawsze znajduje się miejsce na komunikat prasowy.

(akta kontroli str. 425-426, 463-472)

NIK zauważa, iż wprawdzie przepis art. 35 ust. 1 ugn nie zawiera wprost wskazania terminu, w jakim właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie przez jego wywieszenie w siedzibie urzędu oraz zamieszczenie na stronach internetowych właściwego urzędu, ale przepis ten określa precyzyjnie okres na jaki wykaz zostaje wywieszony/zamieszczony (21 dni). W związku z tym każde opóźnienie ogłoszenia w prasie o publikacji

wykazu może ograniczyć czas dostępu do niego osobom zainteresowanym¹⁰⁴ i jest działaniem nierzetelnym. Ponadto podkreślenia wymaga, że art. 50 ust. 1 usg nakazuje osobom uczestniczącym w zarządzaniu mieniem komunalnym zachowanie szczególnej staranności.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zbywało nieruchomości na podstawie przygotowanych i zatwierdzonych planów wykorzystania zasobów i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki z uwzględnieniem postanowień Studium oraz uchwały w sprawie zasad. Prawidłowo wywieszano i sporządzano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Jednak Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku publikacji w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Dla nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków uzyskano niezbędne pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymagane stosownie do art. 13 ust. 4 ugn. Ceny i wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia ustalano prawidłowo i rzetelnie na podstawie operatów szacunkowych. Prawidłowo prowadzono postępowania w celu ich zbycia, a w zawartych umowach zbycia prawidłowo zabezpieczono interesy Miasta oraz odzwierciedlały one wyniki prowadzonych postępowań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezawarcia niektórych danych o sposobie zagospodarowania nieruchomości oraz określenia parametrów nieruchomości planowanych w tym okresie do zbycia lub udostępniania w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miasto Częstochowa na lata 2022-2024. Ponadto Warunkach Przetargów organizowanych przez Urząd brak było dodatkowych warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu osób pozostających w związku małżeńskim.

OBSZAR

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie zadania związane z organizacją postępowań dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie oraz egzekwowaniem należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania udostępnionych nieruchomości i ewidencjonowaniem nieruchomości, były realizowane przez Wydział oraz WK Urzędu, co opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 20-279, 363-369)

2.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych oraz audytów w zakresie udostępniania nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli str. 280-290)

Natomiast w ramach kontroli zewnętrznej przeprowadzonej przez RIO, jednym z elementów była kontrola dotycząca gospodarowania nieruchomościami, przy czym kontrola ta nie objęła zagadnień dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych zasobu gminy.

(akta kontroli str. 291-345)

W badanym okresie Wojewoda Śląski, w ramach czynności nadzorczych, zatwierdził sporządzone przez Prezydenta plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Nie wykonywał innych działań nadzorczych

¹⁰⁴ W tym w szczególności osobom, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn.

w sposób bezpośrednio odnoszących się do udostępniania przez Prezydenta nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 355-362, 370-378)

2.3. W latach 2019 – 2024 Miasto uzyskało następujące dochody z najmu, użytkowania i innych form udostępnienia nieruchomości¹⁰⁵ wchodzących w skład zasobu gminy:

- w 2019 r. – 2 794,0 tys. zł,
- w 2020 r. – 3 709,5 tys. zł,
- w 2021 r. – 3 655,2 tys. zł,
- w 2022 r. – 3 684,7 tys. zł,
- w 2023 r. – 3 856,9 tys. zł,
- w 2024 r. – 4 016,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 401)

2.4. W latach 2019 – 2024 Miasto udostępniało nieruchomości gruntowe z gminnego zasobu nieruchomości, i tak:

- w 2019 r. wydzierżawiono 160 nieruchomości, w tym 158 bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰⁶, art. 13 ust. 1 ugn, uchwała w sprawie zasad), a w przypadku dwóch nieruchomości wydzierżawiono je po przeprowadzeniu nieograniczonego przetargu ustnego, oddano w użytkowanie jedną nieruchomość bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg), użyczono jedną nieruchomość bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), oraz dokonano udostępnienia w innych formach bez przetargu 137 nieruchomości (art. 236 § 2 kc – 1, art. 285 kc - 30 /ustanowienie służebności/, art. 13 ust. 1 ugn – 106 /czasowe udostępnienia nieruchomości/),
- w 2020 r. wydzierżawiono 193 nieruchomości, wszystkie bez przeprowadzenia przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn, uchwała w sprawie zasad), użyczono trzy nieruchomości bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), oraz dokonano udostępnienia w innych formach bez przetargu 130 nieruchomości (art. 285 kc - 36 /ustanowienie służebności/, art. 13 ust. 1 ugn – 94 /czasowe udostępnienia nieruchomości/),
- w 2021 r. wydzierżawiono 80 nieruchomości, wszystkie bez przeprowadzenia przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn, uchwała w sprawie zasad), użyczono dwie nieruchomości bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), oraz dokonano udostępnienia w innych formach bez przetargu 134 nieruchomości (art. 285 kc - 36 /ustanowienie służebności/, art. 13 ust. 1 ugn – 94 /czasowe udostępnienia nieruchomości/),
- w 2022 r. wydzierżawiono 135 nieruchomości, wszystkie bez przeprowadzenia przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), dokonano najmu dwóch, jedną w trybie przetargu ustnego nieograniczonego (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn, uchwała w sprawie zasad), użyczono trzy nieruchomości bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), oraz dokonano udostępnienia w innych formach bez przetargu 115 nieruchomości (art. 285 kc - 21 /ustanowienie służebności/, art. 13 ust. 1 ugn – 94 /czasowe udostępnienia nieruchomości/),
- w 2023 r. wydzierżawiono 80 nieruchomości, wszystkie bez przeprowadzenia przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn, uchwała w sprawie zasad), użyczono trzy nieruchomości bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), oraz dokonano udostępnienia w innych formach bez

¹⁰⁵ M.in. z tytułu służebności i wejścia w teren.

¹⁰⁶ Dz. U z 2024 r. poz. 1465, ze zm., dalej: *usg*.

przetargu 116 nieruchomości (art. 131 ugn – 2, art. 285 kc - 11 / ustanowienie służebności/, art. 13 ust. 1 ugn – 103 /czasowe udostępnienia nieruchomości/), - w 2024 r. wydzierżawiono 78 nieruchomości, wszystkie bez przeprowadzenia przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, 13 ust. 1 ugn, uchwała w sprawie zasad), użyczono jedną nieruchomość bez przetargu (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg, art. 13 ust. 1 ugn), oraz dokonano udostępnienia w innych formach bez przetargu 85 nieruchomości (art. 285 kc - 9 / ustanowienie służebności/, art. 13 ust. 1 ugn – 76 /czasowe udostępnienia nieruchomości/).

(akta kontroli str. 402 – 406)

2.5. W Urzędzie na lata 2019-2021 oraz 2022-2024 sporządzono plany wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych. Szczegółowe informacje w tym zakresie opisano w pkt 1.5. wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w I obszarze niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 355-362, 370-378, 380)

2.6. Jak opisano w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia, w okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała uchwała RM w sprawie zasad. W uchwale tej, w zakresie udostępnienia nieruchomości, uregulowano sprawy dotyczące dzierżawy nieruchomości i ustalono, że wyraża się zgodę na dzierżawę nieruchomości Miasta i odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas oznaczony do 6 lat, jeżeli oddanie w dzierżawę, następuje: 1) na rzecz osób będących użytkownikami tymczasowego obiektu budowlanego (kioski, pawilony), które są właścicielami nakładów i korzystały z gruntu na podstawie umowy dzierżawy, 2) na rzecz osób, które miały zawartą umowę dzierżawy na grunt pod garażami blaszanymi lub garażami murowanymi i są właścicielami nakładów poczynionych na gruncie miasta, 3) na rzecz osób, które korzystały z nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy jako tymczasowego dostępu komunikacyjnego – drogi dojazdowe, 4) na rzecz osób, które korzystały z nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy z przeznaczeniem pod zieleń, ogródki przydomowe, cele rolnicze, 5) na rzecz osób, które korzystały z nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy z przeznaczeniem pod kawiarenki i ogródki letnie, działające przez okres co najmniej 3 lat w danej lokalizacji, 6) na rzecz klubów sportowych działających w formie stowarzyszeń i uczniowskich klubów sportowych, jak również stowarzyszeń opiekuńczo-leczniczych o charakterze non-profit, osób fizycznych i osób prawnych, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacji pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego. Ponadto wyrażono zgodę na dzierżawę nieruchomości miasta i odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas nieoznaczony, jeżeli oddanie w dzierżawę, następuje: 1) w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, jeżeli nieruchomość miasta nie może zostać samodzielnie zagospodarowana zgodnie z przeznaczeniem, 2) na cele związane z działalnością rybacko-wędkarską (stawy zagospodarowane), 3) z przeznaczeniem na schody, podjazdy i dojścia do budynków mieszkalnych i użytkowych, 4) na rzecz wspólnot mieszkaniowych, dla których przy wyodrębnieniu własności lokali w budynkach, nie wydzielono działki gruntu spełniającej wymogi działki budowlanej, 5) z przeznaczeniem pod istniejącą infrastrukturę techniczną (np. stacje transformatorowe, gazowe, telekomunikacyjne, z wyłączeniem infrastruktury sieci komórkowych, teleinformatyczne, pompownie, itp.), 6) na rzecz spółek miasta i samorządowych

jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa.

NIK wskazuje, że uchwała ta, będąca aktem prawa miejscowego, obejmowała zgodę wyrażoną przez organ stanowiący na odstąpienie od obowiązku, o którym mowa w art. 37 ust. 4 ugn, tj. obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów, użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w sposób generalny, abstrakcyjny, a nie odnoszącą się do konkretnych, zindywidualizowanych przypadków.

Tymczasem uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przetargowego zawarcia umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 ugn, zdaniem NIK¹⁰⁷, powinna dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków i nieruchomości wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Kwestia ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 348-349)

2.7. W badanym okresie w UM nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących udostępniania nieruchomości (co opisano w pkt 1.7. wystąpienia pokontrolnego).

W dalszej części wystąpienia pokontrolnego (w punktach od 2.8. do 2.21.) przedstawiono wyniki badania przeprowadzonego na próbie 15 umów związanych z dzierżawą, najmem, użytkowaniem, użyczeniem i innymi formami udostępniania nieruchomości należących do zasobu Miasta w latach 2019 - 2024¹⁰⁸.

2.8. Ww. nieruchomości¹⁰⁹ wchodziły w skład zasobu gminy. Ujęte były w prowadzonej EGiB, obejmującej w szczególności: oznaczenie nieruchomości¹¹⁰, powierzchnie nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości¹¹¹, przeznaczenie nieruchomości w mpzp oraz w Studium, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych¹¹².

(akta kontroli str. 385 – 394)

2.9. Stosownie do zapisów § 16 ust. 2 Programu zagospodarowania nieruchomości zasobu, gospodarowanie zasobem miało polegać m.in. na: ewidencjonowaniu nieruchomości, ich wycenie, właściwym zagospodarowaniu. Natomiast w § 16 ust. 3 pkt 5 wskazano na sukcesywne zlecanie operatów szacunkowych określających stawki rynkowe czynszu na potrzeby udostępniania nieruchomości, w celu ich monitorowania w oparciu o rynek nieruchomości. Analiza 15 umów związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu wykazała, że w 13¹¹³ przypadkach, w których niezbędne było sporządzenie analiz

¹⁰⁷ Na co wskazuje również aktualne orzecznictwo sądowo-administracyjne, np. wyroki NSA z 28 grudnia 2018 r. (I OSK 3944/18) czy wyrok NSA z dnia 13 września 2024 (I OSK 1783/21).

¹⁰⁸ W próbie uwzględniono: dziewięć nieruchomości wydierżawionych (działki nr 128/2, 137/7 i 140), (działka nr 25/1), (działki nr 28/4, 29/6, 30, 106/2, 27/1), (działka 175/3), (działka 55), (działka 82), (działka 11), (działka 53/14), (działka nr 9/65), jedną oddaną w najem (działka 12/2, 13/2 i 14/2), jedną oddaną w użytkowanie (działka nr 100/1), dwie w użyczenie (działki nr 767/11, 767/13 i 11/6) oraz dwie oddane w służebność (działki nr 9/10, 9/16 i 72/14, 59/91).

¹⁰⁹ Objęte badaniem.

¹¹⁰ Według księgi wieczystej oraz EGiB.

¹¹¹ We wszystkich przypadkach księgi wieczystej.

¹¹² We wszystkich przypadkach brak było takich roszczeń oraz postępowań.

¹¹³ Z wyłączeniem służebności.

zasadności (opłacalności lub korzyści), zostały one sporządzone. Sporządzano karty realizacji zadania zawierające m.in. kartę zadania, mapy, projekty uchwał i zarządzeń oraz wykazu wraz z uzasadnieniem. W karcie zadania zawarto m.in. dane ewidencyjne, przeznaczenie w mpzp i Studium, wnioskodawcę, skutki finansowe i wnioski Wydziału. We wszystkich przypadkach przeprowadzone analizy wskazywały na opłacalność udostępniania nieruchomości.

(akta kontroli str. 385 – 386 i 975 – 993)

2.10. Analiza dokumentacji 15 postępowań objętych badaniem wykazała, że w 13 przypadkach¹¹⁴, w których niezbędne było sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem oraz dzierżawę, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn, wykazy takie zostały sporządzone. Zawierały one informację m.in. o wysokości opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat i zasady ich aktualizacji.

(akta kontroli str. 994 – 996)

Wysokość opłat była ustalana na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta ustalających stawki czynszu¹¹⁵, odrębnie sporządzonych operatów szacunkowych (w sześciu przypadkach), oraz w dwóch przypadkach stawek indywidualnych. W trzech przypadkach udostępnienie było nieodpłatne¹¹⁶. Przyjęte zasady były jednakowe dla tej samej kategorii nieruchomości udostępnionych potencjalnym użytkownikom, najemcom lub dzierżawcom.

(akta kontroli str. 1073 – 1074)

2.11. Analiza dokumentacji 15 postępowań objętych badaniem wykazała, że w 10 przypadkach¹¹⁷ wysokość opłat z tytułu dzierżawy i służebności została ustalona na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych. W dwóch przypadkach¹¹⁸ Prezydent Miasta ustalił czynsz indywidualnie, a trzy udostępnienia były nieodpłatne¹¹⁹. Możliwość indywidualnego ustalenia czynszu wynikała z zarządzeń Prezydenta Miasta¹²⁰.

(akta kontroli str. 461 – 462)

W sprawie ustalania wysokości opłat z tytułu udostępniania nieruchomości gminnych w Mieście Częstochowa, Naczelnik wyjaśnił, że: *zasadą jest, że ustalenie czynszu dzierżawnego następuje w oparciu o opinię biegłego, sporządzoną w formie operatu szacunkowego. W cyklach kilkuletnich, gmina zleca wykonanie opracowania określającego stawki czynszu dla poszczególnych przeznaczeń w zależności od położenia nieruchomości na terenie miasta (strefa ekonomiczna miasta) i powierzchni przeznaczonej do udostępnienia. Obowiązujące zarządzenie (nr 2893.2023) określa stawki czynszu dla poszczególnych przeznaczeń, tj.: obiekty widowiskowe (cyrki, lunaparki) oraz imprezy okolicznościowe; okolicznościowa działalność handlowa; kawiarenki i ogródki letnie; działalność usługowo-handlowa (kioski, pawilony handlowe); garaże blaszane niezwiązane trwale z gruntem oraz grunty do obsługi; garaże murowane oraz grunty do obsługi; parkingi lub miejsca postojowe (tereny nieurządzone, za które dzierżawcy nie pobierają opłat); parkingi lub miejsca postojowe (tereny urządzone, za które dzierżawcy nie pobierają opłat); parkingi lub miejsca postojowe (tereny nieurządzone, za które dzierżawcy pobierają*

¹¹⁴ Z wyłączeniem dwóch służebności działek 9/10, 9/16 i 72/14, 59/91.

¹¹⁵ Nr 2174.2017 z dnia 30 listopada 2017 r. i nr 2893.2023 z dnia 25 lipca 2023 r., opracowane na podstawie operatów szacunkowych.

¹¹⁶ Postępowania dotyczące użytkowania działki 100/1 i dwóch użyźnień działek 767/11, 767/13 i 10/16, 11/4, 11/6.

¹¹⁷ Dotyczących ośmiu dzierżaw i dwóch służebności.

¹¹⁸ Dzierżawa (działka nr 1049/11, obręb 428-Grabówka) i najem (działki nr 12/2, 14/2, 13/2; obręb 431-Dźbów).

¹¹⁹ Postępowania dotyczące użytkowania i użyźnień.

¹²⁰ Nr 2174.2017 z dnia 30 listopada 2017 r. i nr 2893.2023 z dnia 25 lipca 2023 r.

opłaty); parkingi lub miejsca postojowe (tereny urządzone, za które dzierżawcy pobierają opłaty); magazyny, składowiska, budynki gospodarcze, ekspozycje samochodów i przyczep; stacje transformatorowe, redukcyjno-pomiarowe gazu, urządzenia telekomunikacyjne, pompownie; tymczasowy dostęp komunikacyjny (drogi dojazdowe); prowadzenie prac geologicznych; reklamy; produkcja rolnicza i ogrodnicza, łąki i pastwiska; cele mieszkaniowe (ogrodzone w ramach posesji potencjalnego dzierżawcy); uprawy warzywne, ogródki przydomowe i zieleń; tereny towarzyszące działalności gospodarczej; tereny wykorzystywane pod farmy fotowoltaiczne. Zarządzenie przewiduje, że w przypadku dzierżawy na cele w nim niesklasyfikowane lub gdy istnieje uzasadniona interesem miasta konieczność ustalenia indywidualnej stawki czynszu, jest on ustalany odrębnym zarządzeniem prezydenta miasta. W badanej próbie – z uwagi na to uwarunkowanie – były sporządzane indywidualne operaty szacunkowe, na podstawie których została ustalona stawka czynszu. Dodatkowo, w jednym przypadku Prezydent Miasta ustalił indywidualną, symboliczną stawkę czynszu, mając na uwadze zarówno przedmiot dzierżawy (polski schron bojowy z czasów II wojny światowej) oraz dzierżawcę (Stowarzyszenie Historyczne Reduta Częstochowa), gdzie wartością dla miasta jest przede wszystkim możliwość utrzymania obiektu we właściwym stanie, jak również walor edukacyjny, związany z propagowaniem wiedzy m.in. o historii z nim związanej. Indywidualna, preferencyjna stawka czynszu została ustalona również w przypadku najmu na rzecz klubów sportowych. Czynsz w takich sytuacjach jest równy stawce podatku od nieruchomości dla gruntów zakwalifikowanych jako pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 999 - 1000)

2.12. Analiza 13¹²¹ spośród 15 postępowań związanych z oddaniem nieruchomości w użytkowanie, użyczenie, najem lub dzierżawę, wykazała, że oddanie poprzedzone było ujęciem nieruchomości w wykazie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w danej formie. We wszystkich przypadkach w wykazie wskazano: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

(akta kontroli str. 994 – 996)

We wszystkich analizowanych wykazach brak było natomiast informacji o sposobie jej zagospodarowania oraz terminie zagospodarowania nieruchomości.

Jak wyjaśnił Naczelnik: w katalogu elementów wykazu, określonych w art. 35 ust. 2 ugn jest mowa m.in. o "przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania nieruchomości" (pkt 4) oraz "terminie zagospodarowania nieruchomości" (pkt 5). Z uwagi na okoliczność, że ustawa w rozdziale 7 "Ustalanie sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowych" (art. 62-66) odnosi te terminy do czynności związanych z oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste, wątpliwości budzi, czy termin "sposobu zagospodarowania" należy przypisać również do instytucji typu dzierżawa, użytkowanie i innych. Z uwagi na to w wykazach sporządzanych przez Prezydenta Miasta stosuje się odrębne elementy: przeznaczenia nieruchomości oraz formy zagospodarowania, odpowiadających

¹²¹ Z wyłączeniem dwóch służebności.

"przeznaczeniu i sposobowi zagospodarowania nieruchomości", o których mowa w pkt 4 art. 35 ust. 2 ugn.

(akta kontroli str. 1001)

2.13. Analiza dokumentacji 13 postępowań dotyczących dzierżawy, najmu, użytkowania wieczystego i użyczenia nieruchomości¹²², wykazała że we wszystkich badanych przypadkach Urząd, stosownie do art. 35 ust. 1 ugn, podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie¹²³. Wykazy te zostały wywieszone się na okres 21 dni w siedzibie Urzędu¹²⁴, a także zamieszczone się na stronach internetowych Urzędu¹²⁵. Ponadto, stosowna informacja o zamieszczeniu wykazu, podana do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat¹²⁶, na terenie którego położona była nieruchomość, umożliwiało zidentyfikowanie nieruchomości będącej przedmiotem postępowania.

Powyższe działania pracowników Urzędu potwierdziły m.in. zlecenie kierowane przez pracowników WMiN do Wydziału Nadzoru i Administracji, w celu umieszczenia ogłoszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu, zlecenie umieszczenia ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 994 – 996 i 1002 – 1014)

2.14. W objętej badaniem próbie 15 czynności prawnych, związanych z dzierżawą, najmem, użyczeniem i innymi formami udostępniania nieruchomości, nie odnotowano nieruchomości leżących m.in. na terenach górniczych, parkach narodowych, graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwałą zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 420 – 421)

2.15. W objętej badaniem próbie 13 spośród 15 postępowań związanych z udostępnianiem¹²⁷ w przypadku dwóch nieruchomości zostały one ujęte w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2019 – 2021, ale zostały udostępnione dopiero w 2023 r., w pozostałych 11 przypadkach nie były one

¹²² Próba objęła 15 postępowań związanych m.in. z dzierżawą, najmem z wyłączeniem służebności, które nie podlegały obowiązkowi podana do publicznej wiadomości tego trybu postępowania.

¹²³ Zlecenie kierowane przez pracowników Wydziału do Wydziału Nadzoru i Administracji, w celu umieszczenia ogłoszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronach internetowych Urzędu.

¹²⁴ W przypadku dzierżawy działek 128/2, 137/7, i 140 ogłoszenie zamieszczono od 27 maja do 17 czerwca 2019r., działki 25/1 od 20 stycznia do 10 lutego 2023 r., działek 28/4, 29/6, 30, 106/2 i 27/1 od 5 do 26 grudnia 2023 r., działki 175/3 od 19 marca do 9 kwietnia 2024 r., działki 55 od 23 grudnia 2021 r. od 13 stycznia 2022 r., działki 82 od 18 października do 8 listopada 2022 r., działki 11 od 9 do 30 lipca 2019 r., działki 53/14 od 7 do 28 grudnia 2022 r., działka 9/65 od 15 kwietnia do 6 maja 2024 r., w przypadku najmu działki 12/2, 13/2 i 14/2 od 3 do 24 listopada 2022 r., w przypadku użytkowania działki 100/1 od 14 marca do 4 kwietnia 2019 r., w przypadku użyczenia działek 767/11 i 767/13 od 30 maja do 20 czerwca 2022 r., działek 10/16, 11/4, i 11/6 od 8 do 29 grudnia 2023 r.

¹²⁵ Przykładowo; Wykaz nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, przeznaczonych do dzierżawy, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 3091.2023 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 1 grudnia 2023 r., Częstochowa: ul. Brzozowa, działki nr 27/1, 28/4, 29/6, 30, 106/2 w obrębie 337. - Dzierżawy - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy, Wykaz nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa przeznaczonych w części do użyczenia, stanowiący załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Częstochowy nr 2171.2022 z dnia 11 maja 2022 r., Częstochowa: ul. Radomska, działki nr 767/11 oraz 767/13 w obrębie 428-Grabówka. - Użyczenia - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy.

¹²⁶ Gazeta Wyborcza – wydanie częstochowskie.

¹²⁷ Z wyłączeniem dwóch udostępnień związanych z ustanowieniem służebności.

ujęte w kolejnym Planie wykorzystania na lata 2022-2024 z uwagi na brak enumeratywnego wskazania nieruchomości do udostępnienia.

(akta kontroli str. 461 – 462)

Jak wyjaśnił Naczelnik, *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jest dokumentem ogólnym, sporządzanym w perspektywie trzyletniej i nakreśla jedynie główne kierunki działań gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami. W odniesieniu do poszczególnych nieruchomości decyzje zapadają indywidualnie, przy uwzględnieniu zainteresowania daną działką. Podkreślić należy, że udostępnienie i zbywanie nieruchomości najczęściej poprzedza wniosek złożony przez zainteresowane podmioty, a urząd na bieżąco reaguje na zgłaszane potrzeby. Działaniem gminy określonym w planie jest podejmowanie czynności zmierzających do zawarcia umów udostępnienia gruntów na kolejne lata, jak również gospodarowanie nieruchomościami z uwzględnieniem aspektów ekonomiczno-gospodarczych.*

(akta kontroli str. 1028)

2.16. W latach 2019 – 2024, RM podjęła pięć indywidualnych uchwał¹²⁸:

- 1) nr 136.XI.2019 RM z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miasto Częstochowa, położonej w Częstochowie przy ul. Legionów 23. Dotyczy nieruchomości zabudowanej, oznaczonej w obrębie 191 jako działki nr 128/2, 137/7 i 140, w związku z wnioskiem Fundacji o wieloletnią dzierżawę budynku po Gimnazjum nr 17 w Częstochowie,
- 2) nr 1128.LXXXIV.2023 RM z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, położonych w Częstochowie przy ul. Brzozowej. Dotyczy nieruchomości oznaczonych w obrębie 337 jako działki nr 27/1, 28/4, 29/6, 30, 106/2, w związku z wnioskiem Stowarzyszenia o dalszą dzierżawę;
- 3) nr 1184.LXXXVIII.2024 RM z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miasto Częstochowa, położonej w Częstochowie przy ul. Dekabrystów. Dotyczy nieruchomości oznaczonej w obrębie 24 jako działka nr 175/3, w związku z wnioskiem dotychczasowego dzierżawcy o dalszą dzierżawę;
- 4) nr 909.LXVIII.2022 RM z dnia 27 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, położonych w Częstochowie przy ul. Kopalnianej 4a i ul. Wopistów oraz odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy. Dotyczy nieruchomości oznaczonych w obrębie 431-Dźbów jako działki nr 12/2, 13/2 i 14/2, w związku z wspólnym wnioskiem Klubu Sportowego Skra Częstochowa SA, Fundacji Skra Częstochowa oraz Ludowego Klubu Sportowego Płomień Częstochowa o zawarcie długoletniej umowy najmu obiektu przy ul. Kopalnianej 4a w Częstochowie,
- 5) nr 938.LXX.2022 RM z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miasto Częstochowa, położonej w Częstochowie przy ul. Rynek Prezydenta RP Gabriela Narutowicza, w związku z wnioskiem dzierżawcy o dalszą dzierżawę. Dotyczy nieruchomości oznaczonej w obrębie 146 jako działka nr 53/14.

¹²⁸ Dotyczy próby 15 postępowań.

Udostępnienie ww. nieruchomości odbyło się zgodnie z treścią uchwał RM w sprawie indywidualnego udostępnienia nieruchomości, zawartych umów dzierżawy, najmu oraz protokołów zdawczo-odbiorczych.

(akta kontroli str. 1032 – 1050)

W badanej próbie nie stwierdzono przypadków oddania nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony przez Prezydenta bez uzyskania zgody RM wyrażonej w formie uchwały.

2.17. W objętej badaniem próbie 15 postępowań, w tym dotyczących dzierżawy, najmu lub użytkowania, w jednym przypadku dotyczącym dzierżawy¹²⁹ nastąpiło ono w drodze przetargu – ustnego nieograniczonego.

Analiza dokumentacji związanej z ww. przetargiem wykazała, że postępowanie przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelnie je udokumentowano.

(akta kontroli str. 1032 – 1038)

2.18. W objętej badaniem próbie 15 postępowań, w tym dotyczących dzierżawy, najmu lub użytkowania, w 12 przypadkach¹³⁰ udostępnienie nieruchomości nastąpiło w drodze bezprzetargowej; zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami i odpowiednio udokumentowane. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki zawarcia umów najmu lub dzierżawy w drodze bezprzetargowej, pomimo braku przesłanek do odstąpienia od przetargu¹³¹.

(akta kontroli str. 1071 – 1072)

Jak wyjaśnił Naczelnik: w omawianych przypadkach objętych próbą, gdzie nieruchomości zostały udostępnione w trybie bezprzetargowym, poza wnioskodawcami nie wyrażano zainteresowania korzystaniem z nieruchomości gminy lub była to kontynuacja wcześniejszej ich działalności. (...) Przyjętą zasadą jest, że w sytuacji zainteresowania więcej niż jednego podmiotu korzystaniem z gruntu gminy, są prowadzone postępowania przetargowe. W ocenie urzędu, w omawianych sprawach nie zaistniały przesłanki uzasadniające konieczność przeprowadzenia przetargów.

(akta kontroli str. 1030)

2.19. W próbie objętej badaniem¹³², w jednym przypadku dotyczącym dzierżawy działek nr - 128/2, 137/7 i 140, przeprowadzono przetarg ustny nieograniczony. Analiza umowy, podpisanej w wyniku przeprowadzonego przetargu na dzierżawę ww. działek, wykazała, że postanowienia umowy były zgodne z wynikami tego przetargu – ustnego nieograniczonego, a zawarte w niej zapisy właściwie zabezpieczały interesy Miasta.

(akta kontroli str. 1032 – 1038)

2.20. W objętej badaniem próbie 15 postępowań, w dwóch przypadkach nastąpiło użyczenie nieruchomości¹³³.

Analiza dokumentacji związanej z użyczeniem nieruchomości położonej na działkach nr 767/11 i 767/13, wykazała, że postępowano w sposób transparentny. Po złożeniu wniosku przez Cmentarz Komunalny

¹²⁹ Dotyczył on przetargu nieruchomości związanej z dzierżawą działek 128/2, 137/7 i 140.

¹³⁰ Z wyłączeniem dwóch przypadków ustanowienia służebności i jednego przetargu ustnego nieograniczonego.

¹³¹ Mając jednak na uwadze, że wyrażanie generalnej, abstrakcyjnej zgody w akcie prawa miejscowego na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 ugn, jest dalej kwestionowane (sekcja *Stwierdzone nieprawidłowości*).

¹³² 15 postępowań.

¹³³ Dotyczyło: użyczenia części działek nr 767/11 i 767/13 na rzecz Cmentarza Komunalnego w Częstochowie oraz użyczenia działek 10/16, 11/4 i 11/6 na rzecz Stowarzyszenia Opieki Hospicyjnej Ziemi Częstochowskiej.

w Częstochowie, Prezydent Miasta wydał zarządzenie nr 2171.2022 z dnia 11 maja 2022 r.¹³⁴, zarządził użyczyć Cmentarzowi Komunalnemu w Częstochowie na czas nieoznaczony części nieruchomości stanowiących własność Miasta. Jednocześnie nakazał podać do publicznej wiadomości, poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta na okres 21 dni, stronie internetowej Urzędu i stronie BIP oraz prasie lokalnej¹³⁵. Następnie w dniu 19 lipca 2022 r. zawarto nieodpłatną umowę użyczenia na czas nieoznaczony ww. działek.

(akta kontroli str. 1051 – 1053)

Podobnie w sposób transparentny postępowano w przypadku użyczenia działek 10/16, 11/4 i 11/6 wraz z budynkiem o funkcji użytkowej – budynki szpitala i inne budynki opieki zdrowotnej. Prezydent Miasta wydał zarządzenie nr 3096.2023 z dnia 6 grudnia 2023 r.¹³⁶, zarządził użyczyć Stowarzyszeniu Opieki Hospicyjnej Ziemi Częstochowskiej na okres 25 lat nieruchomość stanowiącą własność Miasta. Jednocześnie nakazał podać do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta na okres 21 dni, stronie internetowej Urzędu i stronie BIP oraz prasie lokalnej¹³⁷. Następnie w dniu 29 grudnia 2023 r. zawarto nieodpłatną umowę użyczenia na czas oznaczony od 1 stycznia 2024 r. do 1 stycznia 2049 r. (tj. 25 lat).

(akta kontroli str. 1054 – 1057)

2.21. Stosownie do treści uchwały w sprawie zasad, Radni RM przed wyrażeniem zgody na wydzierżawienie lub wynajem nieruchomości¹³⁸ (pięć projektów uchwał z badanej próby), zostali poinformowani, w przekazanych im projektach poszczególnych uchwał wraz z uzasadnieniem, przez Prezydenta o ich przeznaczeniu.

(akta kontroli str. 1058 – 1059)

Naczelnik poinformował ponadto, że *informacje były przekazywane radnym zarówno w uzasadnieniach do uchwał, jak i podczas posiedzeń odpowiednich komisji rady miasta. W czasie poprzedzającym sesję rady miasta, radni otrzymują ponadto mapy lokalizacji objętych uchwałami nieruchomości wraz z numerami ksiąg wieczystych oraz mają powszechny dostęp do portalu e.czestochowa.pl, gdzie w zakładce geoportal inwestora istnieje możliwość sprawdzenia przeznaczenia nieruchomości zarówno w mpzp jak i suikzp.*

(akta kontroli str. 1031)

Ponadto wyjaśnił, że *zagospodarowanie nieruchomości miasta objętych uchwałami - mające charakter trwałe i ugruntowany (byłe Gimnazjum nr 17, kompleks sportowy przy ul. Kopalnianej, Targowisko przy Rynku Narutowicza, Centrum Handlowe "Jagiellończycy") - było znane z racji ich powszechności i popularności radnym miasta Częstochowy. Dodatkowo w uzasadnieniach uchwał radni uzyskali informacje o dotychczasowym sposobie korzystania i planach dzierżawców.*

(akta kontroli str. 1031)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹³⁴ Zarządzenie nr 2171.2022 - Zarządzenia - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy

¹³⁵ Ogłoszenie zostało umieszczone od dnia 30 maja do 20 czerwca 2022 r.

¹³⁶ Zarządzenie nr 3096.2023 - Zarządzenia - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy

¹³⁷ Ogłoszenie zostało umieszczone od dnia 8 do 29 grudnia 2023 r.

¹³⁸ Dotyczy nieruchomości wydzierżawianych lub wynajmowanych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

W okresie objętym kontrolą Prezydent nie podjął działań zmierzających do usunięcia lub zmiany zapisów uchwały w sprawie zasad, niezgodnych z art. 37 ust. 4 ugn, który stanowi, że wyrażanie przez Radę Miasta zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów może odbywać się jedynie w sposób indywidualny w odniesieniu do indywidualnej, konkretnej, zidentyfikowanej nieruchomości wskazanej we wniosku organu wykonawczego, w odrębnej uchwale, niebędącej aktem prawa miejscowego.

Bezprzetargowa dzierżawa lub najem nie jest materią podlegającą normowaniu drogą aktu prawa miejscowego i stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody Rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków.

(akta kontroli str. 348 – 349)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, zasady zostały uregulowane w uchwale nr 729.XLVIII.2017 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami miasta Częstochowy i jako akt prawa miejscowego ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jego zdaniem, jak wyjaśnił, uchwała została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wobec uchwały nie wszczęto postępowania nadzorczego, a zatem nie było przesłanek do zmiany jej treści.

Nie została również zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Każdorazowo, jak nadmienił, prawidłowość działań podjętych na jej podstawie, podlegała również ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej, w ramach cyklicznych kontroli prowadzonych w gminie. W konsekwencji organy kontrolne nigdy dotąd, jak zaznaczył Zastępca Prezydenta, nie wskazywały na potrzebę jej zmiany. Jak wyjaśnił dalej, zakładając, jak sugeruje część orzecznictwa, że art. 37 ust. 4 ugn stanowi przepis szczególny w odniesieniu do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, należałoby, jak podał, dojść do wniosku, że w ogóle nie istnieją podstawy do przyjęcia zasad w omawianym zakresie. Analizując treść obu przepisów, należy szczególnie podkreślić, że w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazał, że (cyt.) do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Zastępca Prezydenta podał także, że jeżeli mimo tak brzmiącego przepisu byłaby potrzeba każdorazowego występowania przez prezydenta miasta o zgodę rady miasta, to jaki cel miałyby uchwalanie zasad. W konkluzji należy również zwrócić uwagę na konsekwencję odmiennej interpretacji. Spowodowałaby ona, jego zdaniem, praktyczny paraliż prac dużych jst, ponieważ znaczna część obrad rady miasta musiałaby zostać poświęcona rozpatrywaniu spraw nieistotnych z punktu widzenia zakresu przekraczającego zwykły zarząd. Powyższe – w przekonaniu prezydenta miasta – unaocznia, że racjonalny ustawodawca, dając możliwość ustanowienia aktu prawa miejscowego, miał na celu odciążenie rady miasta w sprawach mniejszej wagi (jednocześnie jednolicie to regulując w zakresach rodzajowych). Jak dodał, w sytuacji gdy Izba ocenia to odmiennie, należałoby wystąpić z wnioskami o zmianę prawodawstwa w tym zakresie, aby nie dopuszczać do dalszego dowolnego rozumienia obu przepisów.

(akta kontroli str. 1089 - 1090)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że 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 gminy¹³⁹. W ocenie NIK, przedstawiona przez Zastępcę Prezydenta interpretacja prawna, wskazująca na możliwość generalnego określenia przez Radę Gminy uprawnień do zawierania umów dzierżaw w trybie bezprzetargowym opiera się na linii orzecniczej, która została zakwestionowana w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydawane obecnie wyroki w tym zakresie, cytują przedstawiane przez wyjaśniającego stanowisko¹⁴⁰, 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.

W odniesieniu do tych wyjaśnień należy również podkreślić, że Wojewoda Śląski, wskazując na wcześniejsze rozbieżności w orzecznictwie, w trakcie niniejszej kontroli (27 maja 2025 r.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Rady Miasta Częstochowy, skargę o stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie zasad – w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, w związku z art. 37 ust. 4 ustawy o ugn.

(akta kontroli str. 1104 - 1110)

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo niedostosowania obowiązującej uchwały w sprawie zasad do obowiązujących przepisów, udostępnianie nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy, odbywało się na podstawie przygotowanych i zatwierdzonych planów wykorzystania zasobów i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Prowadzono analizy w zakresie zasadności udostępnienia nieruchomości, upubliczniano wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, a ceny i wartości nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia ustalano prawidłowo i rzetelnie na podstawie operatów szacunkowych oraz aktualizowanych zarządzeń Prezydenta. Prawidłowo, w sposób transparentny, przeprowadzano postępowania w celu udostępnienia nieruchomości, a zawarte umowy zabezpieczały interesy Miasta.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o;

- 1) Podjęcie działań mających na celu dostosowanie uchwały w sprawie zasad do obowiązujących przepisów prawa.
- 2) Zapewnienie terminowej publikacji w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

¹³⁹ 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).

¹⁴⁰ 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;

- wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r. I OSK 690/19 przytacza linie orzecnicze, w tym opartą na wyrokach 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.

- 3) Ujęcie w obowiązującym planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości parametrów gruntów przeznaczonych do zbycia i udostępniania oraz danych o sposobie zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.
- 4) Zapewnienie zlecenia wyceny nieruchomości wyłącznie przez organ wykonawczy gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Katowice, dnia 30 maja 2025 r.

Kontroler

Jerzy Piasecki

Gł. specjalista kontroli państwowej

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał

/-/

Marcin Wesoły
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach