



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LLU.430.2.2025

Nr ewid. 82/2025/P/24/073/LLU

Informacja o wynikach kontroli

ZBYWANIE I UDOSTĘPNIANIE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH PRZEZ GMINY MIEJSKIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, grudzień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza	11
4. Wnioski	18
5. Ważniejsze wyniki kontroli	19
5.1. Obszar badań kontrolnych nr 1 - Zbywanie nieruchomości gruntowych	19
5.2. Obszar badań kontrolnych nr 2 - Udostępnianie nieruchomości gruntowych	41
6. Załączniki	52
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	52
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	73
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	86
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	87

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

LICP	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
miasto	gmina miejska.
mpzp, plany miejscowe	miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.
nieruchomości gruntowe	grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami).
nieruchomości publiczne	nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.
PWZ, PWZ SP	plany wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych, plany wykorzystania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa.
SP	Skarb Państwa.
rozporządzenie w sprawie przetargów	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości ¹ .
rozporządzenie w sprawie operatu	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego ² – utraciło moc prawną z dniem 9 września 2023 r. oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości ³ .
RM	rada miasta (miejska).
studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
uchwały ws. zasad	uchwały RM w sprawie zasad zbywania i udostępniania nieruchomości, podjęte na podstawie art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a usg.
uchwały indywidualne	uchwały RM wyrażające zgody indywidualne na zbycie lub udostępnienie nieruchomości, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg.
udostępnianie	oddanie przez miasto nieruchomości stanowiącej jego własność w dzierżawę, najem, użyczenie, obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi.
ugn lub ustawa o gospodarce nieruchomościami	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ⁴ .
UM	urząd miasta, urząd miejski.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1832.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

ustg lub ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ⁵ .
UW	użytkowanie wieczyste.
właściwy organ	starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy (powiatu) w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy lub powiatu.
wykaz	wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia/udostępnienia, o którym mowa w art. 35 ugn.
WZ, LICP	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
zasady prawidłowej gospodarki	reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich pozostające w zgodzie z przepisami działu II ugn, racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, o których mowa w art. 12 ugn.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1) Czy zbywanie i udostępnianie nieruchomości następowało na podstawie planów wykorzystania zasobów i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki?

2) Czy prawidłowo i rzetelnie ustalano ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży a także wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz wartość lub wysokość stawek opłat nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia?

3) Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania w celu zbycia i udostępnienia nieruchomości, a w umowach w należyty sposób zabezpieczono interesy Skarbu Państwa albo jst?

4) Czy zbywanie nieruchomości gruntowych na cele budowlane następowało z uwzględnieniem postanowień studium lub mpzp?⁶

Jednostki kontrolowane

14 urzędów miast

Okres objęty kontrolą

Lata 2019-2025 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

Gospodarka nieruchomościami jest zadaniem własnym gminy, a starostowie (prezydenci miast na prawach powiatu) wykonują zadanie z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność SP.

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność SP oraz własność jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) określa ustawa o gospodarce nieruchomościami. Gospodarowanie nieruchomościami (zgodnie z art. 23 ust. 1 ugn) polega m.in. na wykonywaniu takich czynności jak: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; zapewnienie ich wyceny; naliczanie należności za nieruchomości udostępnione z zasobu; zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; zbywanie, udostępnianie oraz nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu; sporządzanie PWZ. Nieruchomości publiczne mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności sprzedaży, zamiany, oddania w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę, mogą być: obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek.

Organy działające za SP i jst są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Dysponowanie nieruchomościami gminy w zakresie zwykłego zarządu leży w gestii organu wykonawczego gminy. Sprawy przekraczające zwykły zarząd należą do kompetencji rady gminy, która może w szczególności uchwalić zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania. Wojewodowie w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością gmin w zakresie gospodarowania nieruchomościami w latach 2010-2025 wydali 790 prawomocnych rozstrzygnięć nadzorczych, stwierdzających nieważność, w całości lub w części, uchwał rad gmin podjętych na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg (tj. 90,8%), art. 32 ust. 1b ugn (5,8%) oraz art. 198i ugn (3,4%). Rozstrzygnięcia te najczęściej uzasadniano brakiem właściwej podstawy prawnej, przekroczeniem delegacji ustawowej, brakiem publikacji w Dzienniku Urzędowym, naruszeniem swobody umów, błędnym określaniem uchwał jako aktów kierownictwa wewnętrznego, używaniem sformułowań niejednoznacznych i niejasnych.

Do prowadzenia prawidłowej i racjonalnej gospodarki nieruchomościami niezbędne jest sporządzanie PWZ oraz PWZ SP. Plany te są opracowywane na okres trzech lat i zawierają m.in.: zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, program zagospodarowania nieruchomości zasobu. Gminy, racjonalnie gospodarując swoimi nieruchomościami, powinny przy ich zbywaniu

⁶ Treść wszystkich pytań definiujących cele szczegółowe kontroli znajduje się na str. 51.

i udostępnianiu⁷ w różnych formach (np. na potrzeby budowlane) kierować się dokumentami strategicznymi w postaci studium oraz mpzp. W licznych przypadkach braku planów miejscowych na terenach miejskich zmiana zagospodarowania terenu oraz zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest określana w decyzjach WZ lub LICP.

Wartość przeznaczonych do zbycia nieruchomości powinna być ustalona przez rzeczoznawców majątkowych. W przypadku sprzedaży ceny nieruchomości powinny być rzetelnie skalkulowane na podstawie właściwie opracowanych operatów szacunkowych, które mogą być wykorzystywane do celu, dla którego zostały sporządzone, co do zasady, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia.

Kontrolą objęto 14 urzędów miast, w tym urzędy miast wojewódzkich⁸ (Bydgoszcz, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn oraz Wrocław) i urzędy miast nieposiadających takiego statusu (Częstochowa, Giżycko, Piotrków Trybunalski, Toruń, Wałbrzych, Zakopane oraz Zamość). Przy wyborze jednostek do kontroli kierowano się: formą zbycia⁹ lub udostępnienia¹⁰ nieruchomości gruntowych oraz liczbą transakcji, których wartość przekraczała 100 tys. zł. W ramach niniejszej kontroli zbadano 292 przypadki zbycia nieruchomości oraz 211 spraw dotyczących ich udostępnienia. Dane te w ujęciu zbiorczym umów jakie skontrolowane miasta zawarły w badanym okresie, prezentują poniższe infografiki.

Liczba umów dotyczących łącznie **zbywania i udostępniania** nieruchomości gruntowych w 14 wybranych miastach w latach 2019-2024



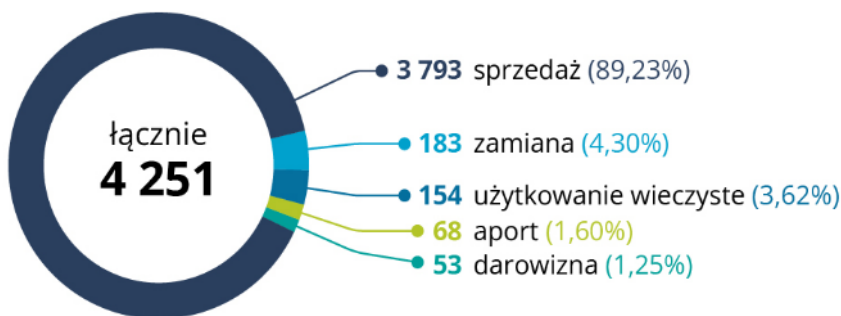
⁷ Także nabywaniu, co w ramach niniejszej kontroli ma znaczenie w przypadku dokonywania zamian.

⁸ Tj. miast, w których swoją siedzibę mają wojewodowie.

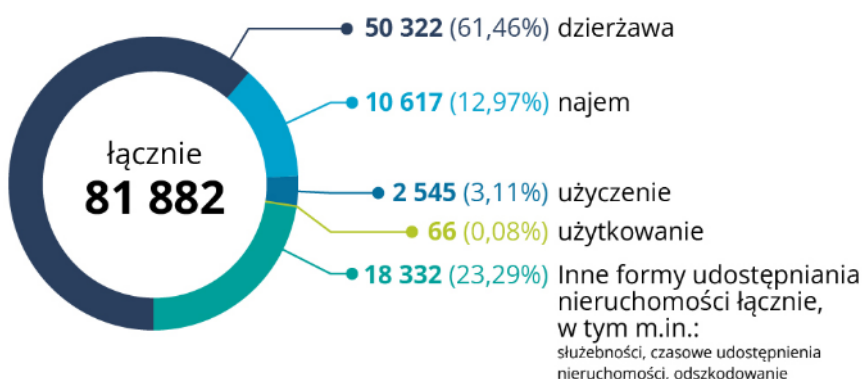
⁹ Sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, zamiana, aport, darowizna.

¹⁰ Najem, dzierżawa, użytkowanie, użyczenie, inne formy udostępniania nieruchomości.

Liczba umów dotyczących

zbywania nieruchomości gruntowych

Liczba umów dotyczących

udostępniania nieruchomości gruntowych

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Izba nie kontrolowała wcześniej w sposób kompleksowy procesu zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych przez miasta, w zakresie prawidłowego prowadzenia postępowań oraz pod kątem zgodności z polityką przestrzenną. Kontrola NIK P/21/074 *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach* wykazała przypadki zbywania działek nieobjętych planami miejscowymi, wbrew przyjętej polityce przestrzennej gmin wyrażonej w studium, wyłączającej dany teren z zabudowy. Istotne dla decyzji o przeprowadzeniu tej kontroli były także nieprawidłowości stwierdzone w innych kontrolach planowych NIK¹¹, które dotyczyły głównie: braku lub nierzetelnego sporządzenia PWZ i PWZ SP, nieprzestrzegania procedur zbywania nieruchomości w trybie przetargowym, niesporządzania i niepodania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, rozbieżności danych zawartych w gminnych ewidencjach nieruchomości.

¹¹ Kontrole nr: P/03/149 *Zbywanie nieruchomości komunalnych przez gminy*, P/06/132 *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości*, P/07/140 *Zarządzanie nieruchomościami gminnymi*, P/09/171 *Zbywanie nieruchomości gminnych w latach 2005-2008*, P/11/128 *Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia* i P/18/100 *Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia*.

2. OCENA OGÓLNA

Kontrolą objęto 6,9%
zbytych i 0,3%
udostępnionych
nieruchomości

Stwierdzone
nieprawidłowości,
ich skutki i przyczyny

Realizacja zadań związanych ze zbywaniem i udostępnianiem nieruchomości w 14 skontrolowanych urzędach miast nie zawsze była prawidłowa i rzetelna.

Z 292 objętych kontrolą spraw w 291 przypadkach nieruchomości gruntowe zbyto na potrzeby budowlane zgodnie z uchwalonymi dokumentami dotyczącymi gospodarki przestrzennej, a postanowienia umów były zgodne z wynikami prowadzonych postępowań oraz z treścią protokołów z przetargów albo rokowań.

Stwierdzono jednak liczne nieprawidłowości, z których najistotniejsze to naruszanie przepisów ustaw o gospodarce nieruchomościami i o samorządzie gminnym, a także nieprzestrzeganie zasad prawidłowej gospodarki, skutkujące:

- rezygnacją z możliwości korzystnego zbycia w konkurencyjnym trybie przetargu atrakcyjnych nieruchomości Miasta Lublin, na rzecz przeprowadzania w latach 2022-2024 ich zamiany z pośrednikami w obrocie nieruchomościami, (którzy następnie, w przypadku dwóch z 17 działek tego samego dnia, sprzedali je deweloperom). Radni przed podjęciem uchwały o wyrażeniu zgody na zamianę nie uzyskali informacji, że kontrahentami są pośrednicy, a operaty szacunkowe z wyceną dwóch z 17 działek zostały sporządzone na zlecenie pośredników, a nie Prezydenta Miasta Lublin, co naruszało art. 25 ust. 2 ugn. W rezultacie korzyść z zawartych z Miastem umów zamiany odnieśli pośrednicy, którzy zbyli te nieruchomości deweloperom za cenę wyższą od wartości oszacowania przyjętej przy zawieraniu umów zamiany oraz właściciele nieruchomości nabytych od pośredników, ze względu na ominięcie konieczności konkurowania z innymi oferentami w przetargu. Natomiast Miasto Lublin zrezygnowało z możliwości uzyskania wyższego dochodu w wyniku zbywania nieruchomości w przetargu, a nabyte w wyniku zamiany nieruchomości, przeznaczone pod budowę szkoły planowanej na lata 2027-2030, mogły być nabyte w postępowaniu wywłaszczeniowym;

[str. 12-13, 15-16]

- pozostawianiem w obrocie prawnym uchwał Rad Miasta, których treść była niezgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami. W dziewięciu miastach przedkładano radom projekty uchwał przewidujące przejęcie przez nie kompetencji zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy lub nie podejmowano działań w celu ich zmiany. Ogólnikowość przepisów ustawy w odniesieniu do ww. uchwał, będących aktami prawa miejscowego, istotnie zwiększała ryzyko wystąpienia nieprawidłowości;
- brakiem transparentności w gospodarowaniu nieruchomościami we wszystkich zbadanych UM i naruszaniem zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych – przez zaniechanie lub wadliwe sporządzanie PWZ lub wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia oraz udostępniania nierzetelnych informacji przy podejmowaniu przez RM uchwał

[str.12]

w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości lub udzielenia bonifikat od ustalonej ceny; [str. 11,13-14,16]

- istotnymi wadami postępowań przetargowych (w ośmiu urzędach) i bezprzetargowych (w siedmiu urzędach), w tym polegającymi na nieprzestrzeganiu (w czterech Urzędach) zasady zbywania nieruchomości w drodze przetargu i wykorzystaniu zamiast tego trybu bezprzetargowego [str. 14], co może skutkować stwierdzeniem przez sąd nieważności zawartych umów; [str. 14-16]
- niezapewnieniem rzetelnej wyceny zbywanych nieruchomości (w sześciu urzędach), co stwarzało ryzyko zaniżenia wartości nieruchomości. [str. 13]

Najważniejszymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były niejednoznaczne, umożliwiające dowolną interpretację, przepisy regulujące treść uchwał w sprawie zasad zbywania i udostępniania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg) i przesłanki zbycia nieruchomości w celu polepszenia warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej (art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn), a także błędna interpretacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i niedochowanie należytej staranności przez pracowników kontrolowanych jednostek przy podejmowaniu działań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych.



3. SYNTEZA

**Gospodarowanie
nieruchomościami
bez PWZ i PWZ SP
lub na podstawie
niekompletnych
planów**

Pomimo utworzenia w skontrolowanych UM właściwych komórek organizacyjnych i przypisania im odpowiednich zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami, w dwóch UM w ogóle nie sporządzono PWZ, w dwóch innych opracowano je z opóźnieniem od siedmiu miesięcy do dwóch lat i pięciu miesięcy. W jednym z miast nie sporządzano planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami SP, wymaganych do 9 września 2021 r., co zdaniem NIK było nielegalne. Stwierdzone w 12 z 14 skontrolowanych miast pozostałe nieprawidłowości dotyczyły naruszenia zasad prawidłowej gospodarki nieruchomościami, głównie: zawierania zbyt ogólnych postanowień w PWZ, nieterminowego ich opracowywania i nieterminowego przekazywania wojewodom do zatwierdzenia.

W 10 skontrolowanych urzędach PWZ sporządzono w sposób uniemożliwiający monitorowanie i nadzorowanie ich realizacji. Było to sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki, zgodnie z którymi PWZ to narzędzia długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami, pozwalające na zapewnienie jawności i transparentności gospodarowania mieniem. Zdaniem NIK cechą dokumentu planistycznego powinna być możliwość weryfikacji również stopnia jego rzeczowego wykonania. W tym celu należało w PWZ skonkretyzować nieruchomości, które planuje się zbyć lub udostępnić, przez wskazanie oznaczonych nieruchomości lub choćby obszarów, na których są położone, ich cech, powierzchni etc. [str. 19-20, 42]

**Nieprawidłowości
w ewidencjonowaniu
nieruchomości**

W czterech UM stwierdzono nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminy oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Nierzetelne postępowanie dotyczyło m.in. tego, że w ewidencji nie podawano informacji: o przeznaczeniu nieruchomości w wymaganych dokumentach planistycznych, o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Dodatkowo nie wskazano daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz nie ujęto oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej. W pozostałych 10 skontrolowanych UM ewidencjonowanie nieruchomości było rzetelne oraz zgodne z art. 25 ust. 2 ugn w zw. z art. 23 ust. 1c ugn. [str. 20-21, 45]

Zbywanie nieruchomości jst (a także ich udostępnianie w określonym przez ustawodawcę zakresie) powinno odbywać się zgodnie z podjętymi uprzednio przez RM uchwałami. W dziewięciu UM obowiązywały uchwały RM ws. zasad zbywania nieruchomości gruntowych, a w 10 w sprawie zasad ich udostępniania. Miały one moc aktów prawa miejscowego (uchwalone zostały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg).

W pięciu UM organy stanowiące nie podjęły uchwał ws. zasad zbywania, a w czterech w sprawie udostępniania. W związku z tym zbywanie i udostępnianie nieruchomości wymagało uzyskania indywidualnych zgód rad tych miast wyrażanych w uchwałach. W czterech UM obowiązywały uchwały w sprawie zasad dotyczące niektórych czynności prowadzących do zbycia (np. sprzedaży na rzecz użytkowników wieczystych, zbycia udziałów we współwłasności) lub udostępniania (np. obciążania

**Nieprawidłowe zasady
zbywania
i udostępniania oraz
indywidualne zgody RM**

służebnościami, bezprzetargowego wydzierżawiania gruntów pod drogi) nieruchomości. [str. 21, 42-44]

Nieprawidłowości w treści projektów¹² uchwał: ws. zasad zbywania nieruchomości oraz indywidualnych zgód RM na takie nimi rozporządzenie wystąpiły w ośmiu UM i dotyczyły m.in. tego, że:

- w projektach 20 uchwał indywidualnych zbadanych w jednym z UM, zawarto postanowienia, że RM wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu bądź w drodze bezprzetargowej, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 25 ust. 1 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg;
- w projektach uchwał ws. zasad przygotowanych w pięciu UM, wskazywano formę oraz tryb, w jakim winna być zbyta nieruchomość co naruszało art. 25 ust. 1 ugn i prowadziło do przejęcia przez RM kompetencji zastrzeżonych dla organu wykonawczego miasta;
- w jednym przypadku projekt uchwały ws. zasad przyjęty następnie przez RM wprowadzał zwolnienia o charakterze generalnym od zasady zbycia nieruchomości w drodze przetargu, co było niezgodne z art. 37 ust. 3 i 3a ugn;
- w trzech UM w projektach uchwał ws. zasad ustalono generalną zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, co stanowiło przekroczenie kompetencji RM.

Podobne nieprawidłowości, m.in. dotyczące wkraczania rad miast w kompetencje organów wykonawczych wystąpiły także przy udostępnianiu nieruchomości w sześciu UM.

Organy wykonawcze nie podjęły działań w celu usunięcia lub zmiany postanowień uchwał RM niezgodnych z przepisami ugn, mimo ich obowiązywania, co było działaniem nierzetelnym. W dwóch przypadkach wojewodowie złożyli do WSA, za pośrednictwem RM, skargi o stwierdzenie nieważności uchwał ws. zasad. Zdaniem NIK art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg nadający właściwej radzie gminy wyłączną kompetencję do określania zasad gospodarowania nieruchomościami, jest bardzo ogólnym przepisem, nie zawiera jasnych i klarownych wytycznych dla stanowienia tego aktu prawa miejscowego i w obecnym kształcie powoduje trudności w prawidłowym formułowaniu treści uchwał ws. zasad zbywania nieruchomości. Skutkuje to licznymi przypadkami stwierdzania ich nieważności przez organy nadzoru i sądy administracyjne. [str. 21-23, 42-44]

**Informowanie radnych
o zbywanych
i udostępnianych
nieruchomościach**

W 12 UM radni miejscy przed wyrażeniem zgody na zbycie i udostępnienie nieruchomości byli, kiedy było to wymagane, kompleksowo i prawidłowo informowani przez organ wykonawczy gminy o nieruchomości gruntowej oraz o sposobie i procedurze zmierzającej do jej zbycia lub udostępnienia. Nieprawidłowości wystąpiły w dwóch jednostkach i dotyczyły: nierzetelnego informowania o tym kto faktycznie jest zainteresowany zbywanymi w formie zamiany nieruchomościami, a także niepoinformowania o przeznaczeniu zbywanej działki. Obowiązek kompleksowego informowania radnych

¹² Które następnie zostały uchwalone przez właściwe RM.

	o uchwalanych sprawach, np. w uzasadnieniach do uchwał, potwierdza m.in. orzecznictwo NSA ¹³ . [str. 23-24, 46]
Nieprawidłowości w wycenach nieruchomości	Poprawne wyceny nieruchomości (operaty szacunkowe) zostały wykonane przez rzeczoznawców majątkowych posiadających wymagane uprawnienia. Prawidłowo weryfikowano je i zaliczano koszty z nimi związane w poczet ceny nieruchomości w ośmiu skontrolowanych jednostkach (57%). W pozostałych sześciu (43%) stwierdzono nieprawidłowości, polegające na: niezapewnieniu wyceny nieruchomości przez organ wykonawczy miasta i przyjmowaniu wycen sporządzonych przez podmioty zainteresowane nabyciem nieruchomości; dokonaniu dwukrotnego, tj. niezgodnego z ugn, potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych; niedokładnym zweryfikowaniu operatu oraz nieuwzględnieniu aktualnych danych rynkowych przyjętych do wyceny. [str. 25-26]
Opłaty za udostępnienie nieruchomości i nieprawidłowości w ich waloryzacji	W skontrolowanych urzędach (14) obowiązywały poprawne regulacje wewnętrzne dotyczące stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność miast, w tym w trzech także w sprawie corocznej ich waloryzacji. Postanowienia dotyczące aktualizacji/waloryzacji opłat czynszowych zawarte były także w umowach dotyczących udostępnienia nieruchomości. Jednak w trzech UM stwierdzono zaniechanie waloryzacji stawek opłat czynszowych, co było nierzetelne. Kwota odpowiadająca wielkości przychodów nieuzyskanych (w jednym z UM) z tytułu czynszów w związku z zaniechaniem ich kompleksowej regulacji wyniosła 1329,7 tys. zł. [str. 49-51]
Prawidłowość uzyskania pozwoleń, opinii i porozumień właściwych organów	W skontrolowanych przypadkach (25), w których było to wymagane, uzyskiwano pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na zbycie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków oraz zawarto porozumienie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji na sprzedaż nieruchomości graniczącej z terenami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. W przypadku dwóch UM wystąpił obowiązek uzyskania dokumentacji dotyczącej terenów górniczych, wymaganej art. 19 ust. 1 pkt 1 ugn. W przypadku jednego z nich wystąpiły nieprawidłowości, ponieważ dwukrotnie nie uzyskano wymaganej dokumentacji od organu właściwego do udzielania koncesji na wydobywanie kopalin lub organu nadzoru górniczego przy zbyciu jednej i udostępnieniu sześciu nieruchomości. [str. 26-27, 47]
Nieprawidłowe wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia	W art. 35 ugn nałożony został na właściwy organ obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia. W jednym UM wykazy zostały prawidłowo sporządzone i upublicznione oraz zawierały określone w ugn elementy. W pozostałych 13 UM wystąpiło w tym zakresie 27 jednostkowych nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in.: braku ich sporządzenia; braku wymaganych elementów w treści wykazów; nierzetelnego publikowania w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazu w określonych ustawowo miejscach lub braku w ogóle takiej publikacji. [str. 27-28, 46-47]

¹³ Wyrok NSA z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2106/19.

W ramach niniejszej kontroli zbadano 292 przypadki zbycia nieruchomości publicznych, w tym: 214 w drodze sprzedaży, 24 zamiany, 25 wniesienia aportów, 24 darowizny i pięć umów oddania w UW. Analizie poddano również 211 postępowań prowadzących do udostępnienia nieruchomości publicznych, w tym: 150 dzierżaw, 28 użyczeń, 15 służebności, dziewięć najmów oraz dziewięć umów użytkowania. [str. 28-29, 31, 41]

**Odchodzenie
od zasady
przetargowego
zbywania
nieruchomości**

W zbadanych UM odnotowano zjawisko odchodzenia od stosowania jako zasady przetargowego trybu zbywania lub udostępniania nieruchomości. Sprzedaż lub oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, zasadniczo powinno nastąpić w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 ugn). Jednak w skontrolowanych UM tylko 46,9% transakcji odbyło się w formie sprzedaży, biorąc pod uwagę wszystkie zawarte umowy w latach objętych kontrolą. W odniesieniu do UW ta proporcja była jeszcze mniejsza, ponieważ jedynie 9% postępowań odbyło się w drodze przetargu. Analogicznie w przypadku udostępniania nieruchomości gruntowych w 14 skontrolowanych UM tylko 1,3% dzierżaw zostało zawartych w trybie przetargu, a w przypadku umów najmu jedynie 0,5% zawarto w tym trybie.

W pięciu skontrolowanych UM przeprowadzono postępowania przetargowe w celu zbycia nieruchomości prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami, rzetelnie je udokumentowano i właściwie zabezpieczono interes miasta. [str. 28, 47]

W UM Lublin stwierdzono, że na 10 zbadanych przetargów w dziewięciu zgłosił się tylko jeden uczestnik. Zaoferował jedno postąpienie i w związku z tym cena nabycia była wyższa jedynie o 1% ceny wywoławczej. [str. 29]

**Nieprawidłowości
w przetargowym
zbywaniu
i udostępnianiu
nieruchomości**

W ośmiu UM stwierdzono nieprawidłowości przy przetargowym zbywaniu nieruchomości publicznych. Nielegalność lub nierzetelność dotyczyły w szczególności:

- niedochowania terminów określonych w art. 39 ugn, umożliwiających kontynuację procedury zbycia nieruchomości bez konieczności sporządzenia nowego wykazu (sześć przypadków);
 - zaniechania wprowadzenia warunków przetargowych dla przystępujących do przetargu małżonków (25 przypadków);
 - dopuszczenia osób nieupoważnionych lub niewłaściwie upoważnionych przez współmałżonka do udziału w przetargu (jeden przypadek);
 - nieokreślenia w warunkach przetargu pisemnego nieograniczonego na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta (jeden przypadek);
 - nieustalenia oprócz ceny innych kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty, przy organizacji przetargu pisemnego ograniczonego (jeden przypadek),
- a także:
- niewłaściwego informowania nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży (cztery przypadki);
 - braku uzasadnienia niedopuszczenia jednej osoby do przetargu;
 - niezawarcia w protokołach z przeprowadzonych przetargów wymaganych informacji o: terminie przetargu, miejscu przetargu, obciążeniu nieruchomości lub o jej braku, zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość lub o ich braku, wyjaśnieniach i oświadczeniach złożonych przez oferentów lub o ich braku, osobach

dopuszczonych do udziału w przetargu, uzasadnieniu niedopuszczenia do przetargu jednego przystępującego, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5, 6 rozporządzenia w sprawie przetargów (14 przypadków);

- podpisania umowy z naruszeniem terminu ustalonego w protokole z rokowań (jeden przypadek). [str. 28-31, 47-48]

W trzech UM stwierdzono łącznie trzy nieprawidłowości przy udostępnieniach nieruchomości w trybie przetargowym. Polegały one na naruszeniu wewnętrznych regulacji, tj.: ustaleniu wadium w przetargu na dzierżawę nieruchomości na 10 lat w wysokości ponad trzykrotnie wyższej niż cena wywoławcza; niepoinformowaniu pisemnie wybranego dzierżawcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o uprawnieniu organizatora przetargu o odstąpieniu od jej zawarcia; nieudokumentowaniu dat wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia o przetargu w siedzibie urzędu. [str. 48]

Badaniem objęto łącznie 158 postępowań prowadzących do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym. W siedmiu UM postępowania w celu zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób właściwie zabezpieczający interesy majątkowe gminy oraz były rzetelnie udokumentowane. Jednakże w jednym przypadku, w wyniku wadliwego działania (w tym błędnej argumentacji prawnej) stwierdzonego przez sądy, postępowanie w sprawie zbycia jednej z nieruchomości trwało aż sześć i pół roku. [str. 31-32]

Udostępnianie nieruchomości gruntowych odbywało się przede wszystkim w trybie bezprzetargowym. Próba badawczą objęto łącznie 196 postępowań przeprowadzonych w tym trybie. W 13 na 14 UM postępowania w celu udostępnienia nieruchomości w drodze bezprzetargowej zostały przeprowadzone prawidłowo. [str. 47-48]

**Nieprawidłowości
w bezprzetargowym
zbywaniu
i udostępnianiu
nieruchomości**

W siedmiu UM (50 % skontrolowanych) stwierdzono 61 nieprawidłowości przy zbywaniu nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Nieprawidłowości przy udostępnianiu nieruchomości w drodze bezprzetargowej stwierdzono w jednym UM. Nieprawidłowości – odnoszące się do kryterium: legalności, rzetelności lub gospodarności – dotyczyły w szczególności:

- zawarcia w czterech UM pięciu umów sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, pomimo braku przesłanek do rezygnacji z przeprowadzenia przetargu, przy czym dwie umowy zostały zawarte z naruszeniem art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn. Przyczyną nieprawidłowości było m.in. niewyjaśnienie przez ustawodawcę pojęcia przesłanki braku możliwości zagospodarowania działki jako odrębnej nieruchomości i dokonywanie przez UM w tym zakresie dowolnej interpretacji, której źródłem nie było występowanie okoliczności obiektywnych;
- niezabezpieczenia interesów miasta w treści protokołu z rokowań w razie odstąpienia drugiej strony od umowy;
- nieudokumentowania w sześciu sprawach wyników negocjacji przeprowadzonych z dzierżawcami.

Ponadto:

- w jednym UM nie przestrzegano zasad prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ugn oraz nie zachowano szczególnej

staranności wymaganej przez art. 50 ust. 1 usg przy dokonywaniu czterech transakcji zamian 17 nieruchomości. Miasto Lublin nie uzyskało możliwych do uzyskania korzyści wynikających z przeznaczenia do zbycia w konkurencyjnym trybie przetargowym nieruchomości. W wyniku umów zamiany nieruchomości, dokonanych z osobami profesjonalnie zajmującymi się pośrednictwem w ich obrocie, korzyść odnieśli pośrednicy, którzy zbyli nieruchomości pozyskane od Miasta za cenę wyższą od wartości oszacowania przyjętej przy zawieraniu umów zamiany, jak również właściciele nieruchomości nabytych od pośredników (branża deweloperska), ze względu na ominięcie konieczności stawiania do przetargów organizowanych przez Miasto i wyeliminowanie ryzyka poniesienia większych kosztów nabycia w razie zgłoszenia się do przetargu innych oferentów. Szczegółowa analiza wykazała, że z tych 17 działek aż 16¹⁴ zostało następnie przez pośredników sprzedanych osobom fizycznym lub prawnym, które działają w branży deweloperskiej, przy czym jedna z transakcji obejmująca dwie działki odbyła się tego samego dnia, co zamiana z Miastem za cenę wyższą o 37,9 tys. zł. Na przykładzie dwóch kolejnych transakcji obejmujących pięć działek stwierdzono, że sprzedaż nieruchomości przez pośredników kolejnym nabywcom nastąpiła po cenach wyższych niż nabycie od Miasta łącznie o 357,1 tys. zł (oznacza to, że sumaryczna potencjalnie nieuzyskana przez Miasto Lublin kwota, tylko z wyżej opisanych dwóch transakcji wyniosła 395 tys. zł). Analiza lokalizacji objętych badaniem gruntów wykazała, że mimo wskazywania przez UM Lublin, że zbywane działki ze względu na powierzchnię, kształt, wymiary i położenie charakteryzowały się brakiem lub ograniczonymi możliwościami zagospodarowania, to aż 12 z nich było położonych w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości już posiadanych przez kolejnych nabywców (deweloperów). Zatem zbycie ww. działek mogło nastąpić w trybie konkurencyjnym (przetargu), a ceny transakcyjne mogły przekroczyć wartość oszacowania;

- w czterech nie podjęto w toku rokowań zmierzających do zbycia, działań w celu uwzględnienia poniesionych kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia w ich ostatecznej cenie. [str. 31-37, 47-48, 75-77]

Nieprawidłowości przy udzielaniu bonifikat

Bonifikata jest wyjątkiem od zasady sprzedaży nieruchomości za cenę odpowiadającą jego wartości rynkowej, jej stosowanie oznacza rezygnację z dochodów publicznych na rzecz osiągnięcia innego określonego celu społecznego lub ekonomicznego. W czterech UM nie stosowano bonifikat, w siedmiu stosowano je prawidłowo a w trzech stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na nieokreśleniu i niedokumentowaniu warunków ich udzielania lub stosowaniu nieuzasadnionych, a tym samym nierzetelnych zróżnicowanych stawek przyznanych bonifikat. Wprawdzie formułując art. 68 ugn ustawodawca nie przesądził, iż ogólne zasady udzielania bonifikaty powinny być obligatoryjnie uchwalone w gminie, to jednak sposób i warunki udzielania bonifikat przy sprzedaży powinny być jawne i przejrzyste dla mieszkańców gminy oraz innych potencjalnych nabywców. Powyższe nieprawidłowości świadczą także o niejednolitym

¹⁴ W tym dwie po zakończeniu czynności kontrolnych.

podejściu gmin do stosowania przepisów ugn w tym zakresie. [str. 35-36]

**Odzyskiwanie kosztów
przygotowania
nieruchomości
do zbycia**

W siedmiu skontrolowanych urzędach podejmowano prawidłowe działania w celu odzyskania poniesionych kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia (np.: w wyniku zlecenia wyceny – poniesionych kosztów sporządzenia operatów szacunkowych) na nabywcę. Było to zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 ugn, świadczyło o dbałości o finanse publiczne. W czterech UM stwierdzono łącznie 10 nieprawidłowości z punktu widzenia kryterium gospodarności. Nie formułowano nieprawidłowości w pozostałych jednostkach, z uwagi na wydawane przez niektóre regionalne izby obrachunkowe (RIO) zalecenia nieobciążania nabywców nieruchomości kosztami związanymi z ich wyceną, oparte na odmiennej interpretacji przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 2 ugn. [str. 36-37]

**Prawidłowość
zawartych umów**

Postanowienia zbadanych umów dotyczących zbycia i udostępnienia nieruchomości były prawidłowe, zgodne z wynikami przetargów lub uzgodnień zawartych w treści sporządzanych protokołów. Właściwie zabezpieczały interesy majątkowe gmin. Ustalone w postępowaniach ceny sprzedaży zostały zapłacone a nieruchomości wydane terminowo. [str. 37-39, 49]

**Prawidłowość
przeznaczenia
nieruchomości
w dokumentach
planistycznych**

W 12 spośród 14 skontrolowanych urzędów miast prawidłowo zbywano nieruchomości gruntowe na potrzeby budowlane na obszarach, które w mpzp lub w studium miały przeznaczenie wykluczające zabudowę określonego rodzaju. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na tym, że nierzetelnie uzasadniono, jakie przesłanki spowodowały zakwalifikowanie sposobu zagospodarowania działek do celów sakralnych. Nieruchomość ta nie spełniała jednak warunków przeznaczenia na cele działalności sakralnej a jej przeznaczenie w mpzp także było inne. Ponadto w jednej jednostce stwierdzono przypadek zbycia nieruchomości na potrzeby budowlane na obszarze, dla którego brak było obowiązującego mpzp, zaś zgodnie ze studium dla przedmiotowej działki zostały określone zasady zagospodarowania wykluczające zabudowę, jednak sprawa ta do zakończenia kontroli nie została ostatecznie sfinalizowana. [str. 40]

4. WNIOSKI

Wnioski *de lege ferenda*

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu:

- określenie w ustawie o samorządzie gminnym przesłanek, którymi powinna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie zasad, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, uwzględniających zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi wynikające z przepisów ugn i respektujących kompetencje organu wykonawczego gminy w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości;
- doprecyzowanie sformułowania o braku możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części zbywanej w drodze bezprzetargowej, użytego w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przez wskazanie obiektywnych i weryfikowalnych okoliczności stanowiących o niemożliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części jako odrębnej nieruchomości.

Wnioski do organów wykonawczych jst

1. Kształtowanie warunków przetargowych lub postanowień umów w trakcie rokowań prowadzonych przed zbyciem nieruchomości w drodze bezprzetargowej w sposób zapewniający uzyskanie dochodu ze zbycia nieruchomości wyższego lub równego sumie wartości oszacowania nieruchomości i poniesionym kosztom przygotowania nieruchomości do zbycia.
2. Określanie w projektach uchwał organów stanowiących jst przejrzystych warunków przyznawania bonifikat z podaniem kryteriów wyboru konkretnej stawki procentowej upustu cenowego i zachowaniem zasady równego traktowania nabywców nieruchomości znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej.
3. Dokonanie przeglądu obowiązujących uchwał RM w sprawie gospodarowania nieruchomościami¹⁵ i sprawdzenie, czy nie zawierają one postanowień naruszających podział kompetencji przy gospodarowaniu nieruchomościami poprzez wkroczenie przez organy stanowiące jst w kompetencje organów wykonawczych.

¹⁵ Uchwalonych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg oraz art. 32 ust. 1b, 198i ugn.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ZBYWANIE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

Skontrolowane UM nie w pełni prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania w zakresie zbywania nieruchomości. Wystąpiły liczne nieprawidłowości, o różnej wadze i istotności. W dwóch miastach nie zostały opracowane PWZ. W 10 miastach PWZ zostały sporządzone na wysokim poziomie ogólności, co uniemożliwiało monitorowanie i nadzorowanie ich realizacji zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Zbywanie nieruchomości gruntowych na cele budowlane, z dwoma wyjątkami, następowało z uwzględnieniem postanowień studium i mpzp. W połowie skontrolowanych urzędów miast stwierdzono nieprawidłowości związane z wyceną nieruchomości przeznaczonych do zbycia, dotyczące m.in. niezapewnienia wycen przez właściwy organ i wykorzystywania wycen przedkładanych przez podmioty zainteresowane nabyciem nieruchomości od miasta. Nieprawidłowości związane z nierzetelnym i nielegalnym prowadzeniem postępowań (zarówno w drodze przetargu jak i bezprzetargowej) w celu zbycia nieruchomości stwierdzono w 12 skontrolowanych urzędach. Najistotniejsze z nich dotyczyły np.: zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu, zaniechania sporządzenia wykazów, dokonywania zamian nieruchomości z naruszeniem art. 12 ugn oraz art. 50 ust. 1 usg. W umowach dotyczących zbycia nieruchomości w należyty sposób zabezpieczono interesy jst oraz SP.

Kwota odpowiadająca wielkości nieuzyskanych dla kontrolowanych jednostek przychodów w wyniku postępowań uznanych za nielegalne, nierzetelne i niegospodarne wyniosła łącznie 1027,6 tys. zł.

**Gospodarowanie
nieruchomościami
bez PWZ i PWZ SP
lub na podstawie
niekompletnych
planów**

Zadania związane z opracowywaniem planu wykorzystania zasobu nieruchomości, ewidencjonowaniem nieruchomości, organizacją postępowań dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie oraz egzekwowaniem należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania zbywanych nieruchomości w skontrolowanych urzędach miast (14) przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym lub właściwym pracownikom.

W dwóch z 14 skontrolowanych urzędów (Wrocław i Zamość) nie opracowano PWZ, czym naruszono art. 25 ust 2 i 2a ugn, natomiast w 14 opracowano i przedłożono właściwym wojewodom do zatwierdzenia PWZ SP. W UM Toruń nie sporządzono: planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami SP na lata 2019-2021, czym naruszono obowiązujący w tym okresie art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn oraz PWZ na lata 2019-2021, a w UM Wałbrzych PWZ na 2019 r. UM Kraków sporządził pierwszy PWZ ponad dwa lata po nowelizacji przepisów ugn, formułujących wskazówki do sporządzenia tego planu.

PWZ SP i PWZ należało opracować według szczegółowości określonej w art. 23 ust. 1da, 1db, art. 25 ust. 1, 2 i 2a ugn. Z dokumentów opracowanych na podstawie tych przepisów powinno wynikać m.in. przeznaczenie oznaczonych nieruchomości do zbycia w okresie ich

trzyletniego obowiązywania. Nieprawidłowości, w liczbie 27, związane z ich opracowaniem stwierdzono w 12 UM¹⁶. Dotyczyły one w szczególności tego, że sporządzono je w sposób uniemożliwiający weryfikację czy nieruchomości (często zbiorczo, w sposób uniemożliwiający ich identyfikację), ujęte w planie przeznaczone do zbycia, zostały zagospodarowane w konkretnie określony sposób lub nie wskazywano w nich nieruchomości przeznaczonych do zbycia¹⁷. PWZ zawierały jedynie zbiorcze informacje dotyczące określenia wielkości powierzchni nieruchomości przeznaczonych do zbycia. W związku tym, że zawierały jedynie dane ogólne, nie pozwalały na weryfikację czy ostatecznie zbyte nieruchomości, były ujęte w ww. planach. Zasady prawidłowej gospodarki określone w art. 12 ugn wymagają sporządzania PWZ jako narzędzia długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami, a zatem ich zbyt ogólny charakter uniemożliwia realizację i weryfikację tej zasady i sprawdzenie stopnia realizacji PWZ.

W pozostałych przypadkach nieprawidłowości dotyczyły: nieterminowego przekazania wojewodzie do zatwierdzenia PWZ SP na lata 2025-2027, tj. po upływie terminu określonego w art. 23 ust. 1da ugn (UM Zamość, UM Bydgoszcz), nieterminowego opracowania PWZ na lata 2018-2020, tj. 29 dni po upływie ustawowego terminu, a w przypadku zarówno PWZ oraz PWZ SP braku aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, nieuwjęcia w prognozie nabywania nieruchomości do zasobu PWZ gruntów przeznaczonych pod tereny usług publicznych na funkcje oświatowe w celu budowy szkoły (UM Lublin), opracowania PWZ SP (UM Wrocław i UM Wałbrzych) oraz PWZ w niewystarczającej szczegółowości (UM Zakopane, UM Wałbrzych i UM Kraków)¹⁸.

**Prawidłowość
ewidencjonowania
nieruchomości**

Nieruchomości wchodzące w skład zasobu gminy oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, w 10 skontrolowanych UM¹⁹, ewidencjonowano zgodnie z przepisami (art. 25 ust. 2 ugn w zw. z art. 23 ust. 1c ugn), a ewidencja ta była prowadzona rzetelnie, tj. zapewniono zgodność danych w gminnej ewidencji nieruchomości z danymi ewidencji gruntów i budynków (EGiB).

W czterech urzędach stwierdzono nieprawidłowości. W UM Zakopane, Toruń oraz Zamość prowadzono ewidencję, w której nie określono: informacji o przeznaczeniu nieruchomości w mpzp (a w przypadku braku planu w studium), informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. W UM Zakopane oraz Zamość nie wskazano daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jst oddanych w użytkowanie wieczyste

¹⁶ UM: Lublin (jedna nieprawidłowość), Zamość (dwie), Bydgoszcz (osiem), Toruń (jedna), Katowice (jedna), Częstochowa (dwie), Kraków (dwie), Zakopane (jedna), Piotrków Trybunalski (dwie), Olsztyn (dwie), Wrocław (dwie) i Wałbrzych (trzy). Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono w UM: Giżycko oraz Łódź.

¹⁷ W 10 skontrolowanych urzędach miast.

¹⁸ PWZ SP nie zawierał wymaganych elementów określonych w art. 23 ust. 1db, a PWZ określonych w art. 25 ust. 2a ugn.

¹⁹ UM: Kraków, Lublin, Olsztyn, Wałbrzych, Piotrków Trybunalski, Bydgoszcz, Katowice, Częstochowa, Wrocław i Giżycko.

a dodatkowo w ewidencji prowadzonej w UM Zamość nie ujęto oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej.

W przypadku Miasta Łódź EGiB nie była prowadzona w UM, lecz w jednostce zewnętrznej, tj. w Łódzkim Ośrodku Geodezji. W Urzędzie prowadzono natomiast wydzieloną ewidencję nieruchomości w dedykowanym do tego programie. Próba 20 postępowań na zbycie nieruchomości wykazała, że w zakresie trzech działek dane ujęte w ewidencji gruntów i budynków w zakresie informacji o ustanowionej służebności (dwie działki) i o dzierżawie (jedna działka), nie były ujęte w systemie komputerowym prowadzonym w Urzędzie.

**Organy odpowiedzialne
za zbywanie
nieruchomości
gminnych**

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ugn oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 usg, kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami posiadają organy wykonawcze jst. Ustawodawca uznał, że do wyłącznej kompetencji organów stanowiących będzie należało podejmowanie uchwał w ściśle oznaczonych sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami, w szczególności: uchwały ws. zasad zbywania i uchwały indywidualne (podjęte na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg), uchwały w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych w tym zakresie (podjęte na podstawie art. 32 ust. 1b ugn), uchwały w sprawie szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych (podjęte na podstawie art. 198i ust. 1 ugn) oraz uchwały w sprawie przyznania bonifikat, warunków ich udzielania i wysokość stawek procentowych (podjęte na podstawie art. 68 ugn).

**Nieprawidłowe zasady
zbywania nieruchomości
oraz indywidualne zgody
RM**

W dziewięciu urzędach miast określono zasady zbywania nieruchomości gruntowych w postaci uchwał mających moc aktów prawa miejscowego²⁰, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. W czterech UM obowiązywały uchwały dotyczące szczególnych form zbycia nieruchomości, tj.: w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości, podjęta na podstawie art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 oraz art. 40 ust. 2a i 3 ugn (Piotrków Trybunalski), w sprawie określenia szczegółowych warunków/zasad sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych (Lublin, Piotrków Trybunalski i Zakopane), w sprawie ustalenia zasad zbywania nieruchomości lub ich części stanowiących własność miasta, w przypadku gdy zbycie następowało w drodze bezprzetargowej (Toruń). W pozostałych pięciu²¹ zbywanie takich nieruchomości wymagało uzyskania zgód rad tych miast wyrażanych w indywidualnych uchwałach.

**Wkraczanie RM
w kompetencje organu
wykonawczego**

W projektach uchwał ws. zasad zbywania, przygotowanych przez pracowników UM: Wrocław, Wałbrzych, Bydgoszcz, Kraków, Piotrków Trybunalski oraz Łódź, wskazywano formę oraz tryb, w jakim winna być zbyta nieruchomość. Dodatkowo w Wałbrzychu nałożono na prezydenta obowiązek uzyskiwania zgód RM na podejmowanie określonych czynności prawnych. Uchwały zostały przyjęte przez RM. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ugn, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje prezydent miasta.

²⁰ Stosowano je w UM: Zamość, Bydgoszcz, Katowice, Częstochowa, Kraków, Łódź, Olsztyn, Wrocław i Wałbrzych.

²¹ Lublin, Toruń, Zakopane, Piotrków Trybunalski i Giżycko.

W przypadku UM Wrocław, uchwalony projekt uchwały wprowadzał zwolnienia o charakterze generalnym od zasady zbycia nieruchomości w drodze przetargu i w tym zakresie był niezgodny z art. 37 ust. 3 i 3a ugn. Uchwały o odstąpieniu od zbycia nieruchomości w trybie przetargowym, w przypadkach objętych tymi przepisami, powinny odnosić się do skonkretyzowanych nieruchomości i nie mogą mieć charakteru generalnego.

**Zbędne powtórzenia
regulacji ustawowych**

Uchwały ws. zasad, opracowane w UM: Wrocław i Wałbrzych, zawierały liczne niedopuszczalne powtórzenia regulacji ustawowych. Stanowiło to naruszenie § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej²².

**Zbędne powielanie
uchwał**

W UM Zamość nierzetelnie przygotowano projekt uchwały w sprawie określenia zasad m.in. zbywania nieruchomości, ponieważ nie przewidziano tam uchylenia dwóch wcześniejszych uchwał. Po przedstawieniu do głosowania RM organ stanowiący miasta przyjął go w formie uchwały. Skutkiem powyższego było to, że w mieście, od kwietnia 2020 r., funkcjonowały trzy uchwały regulujące powyższą kwestię²³. W ramach realizacji wniosków pokontrolnych, poinformowano NIK o uchyleniu wcześniejszych uchwał.

Powyższe nieprawidłowości wynikały m.in., z tego, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, nadający radzie gminy wyłączną kompetencję do określania zasad gospodarowania nieruchomościami, jest sformułowany w sposób bardzo ogólny i w obecnym kształcie dopuszcza zbyt szeroką i często rozbieżną jego interpretację i niejednolite stosowanie.

**Nieprawidłowości
w uchwale RM
dotyczącej sprzedaży
nieruchomości
użytkownikom
wieczystym**

W UM Lublin prezydent przygotował, a następnie przedstawił RM projekt uchwały w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność miasta oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych i warunków sprzedaży tych nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych, w którym stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wskazano błędną podstawę prawną, tj. odwołanie m.in. do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, zamiast art. 18 ust. 2 pkt 15 usg;
- ustalono cenę nieruchomości gruntowych;
- nieprawidłowo obciążono ich nabywców kosztami wyceny, opłatami notarialnymi oraz kosztami sądowymi.

Powyższe oznaczało podjęcie działań zmierzających do nadania RM kompetencji wykraczających poza dopuszczalny zakres, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji organów gminy wynikającego z art. 25 ust. 1 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg, zgodnie z którymi gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

W pozostałym zakresie, przygotowane w UM projekty uchwał ws. zasad (następnie uchwalone przez RM) były prawidłowe.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

²³ Ww. uchwałą uchylono jedynie uchwałę nr XVII/293/2020 i nie uchylono wcześniejszej uchwały nr XXII/240/2012 z 24 września 2012 r., ani uchwały jej zmieniającej nr XLVI/497/2014 RM z 27 października 2014 r.).

Uchwały indywidualne

W przypadku nieokreślenia zasad zbywania nieruchomości gruntowych przez RM, w UM opracowywano projekty uchwał, na mocy których RM podejmowała uchwały indywidualne w sprawie wyrażenia zgody na zbycie konkretnej nieruchomości. Nieprawidłowości wystąpiły w trzech UM i dotyczyły:

- zamieszczenia w projektach uchwał zapisów naruszających ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami zbadanych miast;
- uznaniowego określania bonifikat;
- nieprecyzyjnego oznaczenia nieruchomości, w stosunku do której RM wyraziła zgodę na zbycie.

W UM Zakopane, w 20 zbadanych przypadkach, w przygotowanych i przedłożonych RM projektach uchwał dotyczących wyrażenia indywidualnej zgody na zbycie nieruchomości, zawarto zapisy, że Rada wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu bądź w drodze bezprzetargowej, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 25 ust. 1 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg. W trzech spośród dziesięciu zbadanych przypadków zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej oraz jednej dobranej w toku badania sprawie, przygotowano i przedłożono RM projekty uchwał dotyczących sprzedaży nieruchomości gruntowych, w których zastosowano nieuzasadnione, a tym samym nierzetelne zróżnicowanie stawek przyznanej bonifikaty. W uzasadnieniach do projektów powyższych uchwał nie zostały opisane przesłanki stanowiące podstawę do przyjęcia zastosowanych stawek procentowych bonifikaty, nie zawierały one także zapisów o warunkach jej udzielenia²⁴.

W UM Giżycko sporządzono pięć projektów uchwał dotyczących wyrażenia przez RM zgody na zbycie nieruchomości, ze wskazaniem celu ich zbycia z art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, tj. na poprawę zagospodarowania działek przyległych. Poza tym w trzech uchwałach odniesiono się ogólnie do lokalizacji terenów (wg mpzp) nie konkretyzując numerów działek.

W przypadku UM Kraków poza uchwałą ws. zasad, obowiązywały także inne uregulowania dotyczące zbywania nieruchomości gruntowych, w zakresie nieobjętym uchwałą ws. zasad. W sześciu postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych (w tym w pięciu dotyczących sprzedaży prawa własności oraz jednym dotyczącym sprzedaży UW), RM wyrażała zgodę na zbycie nieruchomości, gdzie wskazywany był tryb, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 25 ust. 1 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg.

W pozostałych zakresie, indywidualne zbycia nieruchomości gruntowych były prawidłowe.

**Informowanie radnych
o zbywaniu
nieruchomości**

W 12 skontrolowanych urzędach radni miejscy przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości zostali kompleksowo poinformowani przez organ wykonawczy gminy m.in. o tym, kto wnioskował o jej zakup, o przeznaczeniu wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych i planowanym przez nabywcę sposobie ich zagospodarowania.

²⁴ Dotyczyło to łącznej kwoty bonifikat 3062,2 tys. zł (cztery bonifikaty o wartościach: 1021,4 tys. zł, 1758,8 tys. zł, 58,8 tys. zł oraz 223,2 tys. zł).

Radni RM Lublin nie zostali rzetelnie poinformowani w treści przygotowanych przez UM uzasadnień do projektów uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w drodze zamiany (co opisano w nagłówku bocznym pn. *Nieprawidłowości przy zamianach* Ważniejszych wyników kontroli).

W przypadku UM Zakopane dokonano sprzedaży w trybie bezprzetargowym nieruchomości, na rzecz kościelnej osoby prawnej, pomimo, że cel, na który przeznaczenie działek deklarował nabywca nie wypełniał przesłanki „celu sakralnego”. Zarówno w projekcie uchwały przygotowanej przez pracowników UM Zakopane dla RM lub jej uzasadnieniu, jak również w protokole rokowań z 16 stycznia 2024 r., nie zamieszczono informacji o tym, jakie konkretne inwestycje zostaną przeprowadzone na zbywanym gruncie, nie uzasadniono więc zaistnienia przesłanki przeznaczenia nieruchomości na cele sakralne, umożliwiającej zbycie w drodze bezprzetargowej.

Obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motyw, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji"²⁵.

Wewnętrzne procedury

Wewnętrzne procedury zbywania nieruchomości obowiązywały w sześciu UM²⁶, natomiast w siedmiu ich nie opracowano²⁷. Dotyczyły one m.in.: zbywania nieruchomości stanowiących własność SP, zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, zbywania nieruchomości w trybie darowizny, zbywania nieruchomości w trybie przetargu, zbywania udziałów miasta we współwłasności nieruchomości. W UM Lublin prezydent nie sporządził kompleksowych wewnętrznych procedur dotyczących zbywania nieruchomości. Powołał jednak zarządzeniem Zespół, który w ramach procedury sprzedaży/zamiany nieruchomości badał jej księgi wieczyste i przekazywał wynik badania komórce prowadzącej te czynności. Wewnętrzne procedury przyczyniały się do zapewnienia prawidłowego i rzetelnego postępowania w zakresie zbywania nieruchomości.

W skontrolowanych UM wyznaczano w formie zarządzeń komisje przetargowe do przeprowadzania przetargów, jednak w przypadku UM Olsztyn ich składy (ośmio i dziesięcioosobowe) były niezgodne z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów.

Analizy zasadności zbycia nieruchomości

W 12 skontrolowanych UM przeprowadzano analizy zasadności zbycia nieruchomości. Przybierały one różne formy, np. w: UM Piotrków Trybunalski przeprowadzano analizy dotyczące ich stanu prawnego i usytuowania na tle mpzp lub studium, a także planów ich zagospodarowania; UM Olsztyn przeprowadzana była analiza zasadności

²⁵ Teza wyroku NSA z 15 czerwca 2020 r., I OSK 2106/19.

²⁶ UM: Kraków, Łódź, Olsztyn, Wałbrzych, Toruń i Piotrków Trybunalski.

²⁷ UM: Zamość, Bydgoszcz, Katowice, Częstochowa, Wrocław, Zakopane i Giżycko.

dokonania konkretnej czynności prawnej; UM Częstochowa sporządzano karty realizacji zadania zawierające m.in. opis zadania, mapy, projekty uchwał i zarządzeń wraz z uzasadnieniem.

W przypadku UM Bydgoszcz (w 12 zbadanych przypadkach) oraz UM Łódź (poza procedurą wnoszenia nieruchomości jako aportu do spółek) nie przeprowadzano analiz zasadności zbywania nieruchomości. Uzasadniano to brakiem takiego obowiązku, koniecznością realizacji corocznego budżetu oraz rozpatrywaniem wniosków podmiotów zainteresowanych nabyciem nieruchomości gruntowych.

Wyceny nieruchomości

Operat szacunkowy to opinia o wartości nieruchomości sporządzana przez licencjonowanego rzeczoznawcę majątkowego. Ma moc prawną dokumentu urzędowego. Jest dokumentem oficjalnym. Zawiera wyniki przeprowadzonej wyceny²⁸. Obowiązkiem zlecającego wycenę właściwego organu było dokonanie oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. zbadanie czy został on wykonany i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. Przedłożona właściwemu organowi opinia o wartości nieruchomości powinna być zupełna, logiczna i wiarygodna. Prawidłowo weryfikowano je w UM: Toruń, Katowice, Łódź, Piotrków Trybunalski, Olsztyn, Giżycko, Wrocław i Wałbrzych. Koszty sporządzenia operatów szacunkowych ponosiły miasta (poza przypadkami stwierdzonych nieprawidłowości).

Nieprawidłowości w wycenach nieruchomości

W sześciu skontrolowanych jednostkach wystąpiło łącznie 14 nieprawidłowości²⁹. Sześć z nich dotyczyło niezapewnienia wyceny nieruchomości, dwie niesprostowania danych w przedłożonych do urzędu operatach szacunkowych, dwie dotyczyły dwukrotnego potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych, dwie niedokonania weryfikacji formalnej operatu szacunkowego oraz jedna przyjęcia błędnej daty wyceny.

Przykłady

W UM Częstochowa w przypadku zbycia nieruchomości – wniesienia aportem do spółki będącej w 100% własnością miasta – 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 UM Zakopane w dwóch sprawach sprzedaży gruntów gmina dokonała dwukrotnego potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych, co było niezgodne z art. 156 ust. 4 ugn i co skutkowało przeprowadzeniem części przetargów w oparciu o operaty, które utraciły ważność. W UM Zamość zlecono opracowanie operatu szacunkowego wartości rynkowej zabudowanej nieruchomości gruntowej według stanu na 1 września 2006 r.³⁰, a nie według jej aktualnego stanu z października 2019 r. Skutkiem powyższego

²⁸ Jego formę i treść określało rozporządzenie w sprawie operatu.

²⁹ W UM: Częstochowa, Bydgoszcz i Zamość (po jednej), Kraków i Zakopane (trzy) i Lublin (pięć).

³⁰ Co opisano także w sekcji Zasady zbywania nieruchomości oraz indywidualne zgody RM.

dokonano sprzedaży przedmiotowej nieruchomości w drodze bezprzetargowej za cenę 23,6 tys. zł³¹, która została ustalona na podstawie jej wartości sprzed ponad 13 lat, a nie na podstawie jej aktualnej wartości na dzień zbycia, stosownie do art. 151, 156 ust. 3 i 4 ugn.

W przypadku trzech transakcji pracownicy UM Lublin nie postąpili zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, wskazanej w art. 12 ugn i nie zachowali szczególnej staranności, o której mowa w art. 50 ust. 1 usg, gdyż nie podjęli, w toku uzgodnień zmierzających do zbycia, działań w celu uwzględnienia poniesionych kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia w cenie zbywanych nieruchomości. W związku z tym miasto ostatecznie poniosło koszty sporządzenia operatów szacunkowych zbytych nieruchomości gminnych (łącznie na kwotę 2105,10 zł). Prezydent Lublina, w dwóch przypadkach³², nie zapewnił, wbrew art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ugn, wyceny nieruchomości gminnych zbywanych w trybie bezprzetargowym: jednostce podległej Ministerstwu Zdrowia na cele publiczne (na podstawie umowy sprzedaży) oraz przedsiębiorcom profesjonalnie zajmującym się obrotem nieruchomościami (na podstawie umowy zamiany). Obowiązek zapewnienia wyceny nieruchomości (sprowadzający się do pozyskania operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego) także omawianych przypadkach ciążył na organie wykonawczym gminy i organ ten powinien każdorazowo zlecać jej wykonanie. Przedmiotowe wyceny, dokonane przez ww. podmioty, po ich sprawdzeniu pod względem formalnym zostały wykorzystane w toku dalszego postępowania i stanowiły podstawę do ustalenia ceny zbycia oraz ustalenia wysokości dopłat w związku z nierównymi wartościami zamienianych nieruchomości. W pozostałym zakresie działania kontrolowanych jednostek dotyczące wycen nieruchomości dokonywano poprawnie.

**Pozwolenia, opinie
i porozumienia
właściwych organów**

W przypadku 11 skontrolowanych UM uzyskano 25 wymaganych pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków na zbycie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jst³³. W pozostałych trzech skontrolowanych³⁴ jednostkach nie wystąpiły takie sytuacje.

Żadna ze zbywanych nieruchomości objętych próbą kontrolną nie znajdowała się na terenie parków narodowych. Jedna graniczyła z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (w gestii UM w Wałbrzychu). Stosownie do art. 19 ust 1 pkt 3 ugn uzyskano porozumienie z Ministrem Spraw

³¹ Uwzględniającą 99% bonifikatę.

³² W grudniu 2021 r. i sierpniu 2022 r.

³³ UM: Częstochowa (dwa pozwolenia), Katowice (dwa), Lublin (jedno), Zakopane (dwa), Łódź (jedno), Wrocław (trzy), Bydgoszcz (trzy), Wałbrzych (jedno), Toruń (dwa), Zamość (dwa) i Kraków (sześć).

³⁴ UM: Piotrków Trybunalski, Olsztyn i Giżycko.

Wewnętrznych i Administracji dotyczące sprzedaży przedmiotowej nieruchomości.

Zbywanie nieruchomości położonych na obszarach terenów górniczych wystąpiło w dwóch skontrolowanych jednostkach³⁵. W przypadku UM Katowice na obszarach terenów górniczych położonych było siedem nieruchomości, z czego trzy na terenach nieobjętych mpzp. Zbycie nieruchomości położonych na terenach nieobjętych tym planem nastąpiło w jednym przypadku w formie sprzedaży, jedna nieruchomość stanowiła przedmiot zamiany, a jedna darowizny. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła tego, że w przypadku jednej nieruchomości³⁶, Urząd przed jej sprzedażą nie zawarł wymaganego porozumienia z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopalin. Stosownie do art. 19 ust. 1 pkt 1 ugn, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r., sprzedaż nieruchomości³⁷, jeżeli są położone na obszarach terenów górniczych, wymaga, w razie braku planu miejscowego, porozumienia z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopalin.

W pozostałych trzech skontrolowanych jednostkach nie wystąpiły potrzeby uzyskania pozwoleń, opinii i porozumień w powyższym zakresie.

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia

Wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia to oficjalny dokument, w którym właściwy organ ujawnia informacje o nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Ma on na celu poinformowanie potencjalnych nabywców o możliwości nabycia danej nieruchomości. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, wykaz wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. 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. W art. 35 ust. 2 ugn określono zakres informacji podawanych w wykazie, tj. m.in.: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości czy też przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania.

Nieprawidłowości w wykazach nieruchomości

W pięciu skontrolowanych UM³⁸ wykazy zostały prawidłowo sporządzone i upublicznione oraz zawierały wymagane elementy. W pozostałych dziewięciu wystąpiły w tym zakresie nieprawidłowości dotyczące: niesporządzenia wykazów (w 10 przypadkach), nierzetelnego ich sporządzenia (ośmiu), nieterminowej publikacji w prasie informacji o zamieszczeniu wykazu w siedzibie właściwego urzędu i Internecie (55) oraz braku publikacji w prasie informacji o sporządzonym wykazie (w jednym).

W dwóch przypadkach zbycia nieruchomości, pracownicy UM Lublin³⁹, w związku z wniesieniem ich w ramach aportu do spółek komunalnych ze udziałem miasta, nie sporządzili i nie podali do publicznej wiadomości wykazów, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ugn. Taka sama sytuacja

³⁵ UM: Kraków i Katowice.

³⁶ Na obszarze której nie obowiązywał mpzp.

³⁷ A także oddawanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę.

³⁸ UW: Toruń, Łódź, Olsztyn, Giżycko i Wrocław.

³⁹ 29 grudnia 2021 r. i 25 maja 2022 r.

wystąpiła dwukrotnie w UM Bydgoszcz i Zamość oraz jednokrotnie w UM Katowice, Wałbrzych i Zakopane.

W przypadku dokonania darowizny na rzecz miasta Wałbrzych, pracownicy UM nie sporządzili i nie podali do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

W UM Piotrków Trybunalski w wykazach nieruchomości dotyczących ośmiu lokalizacji odniesiono się jedynie do wyłączenia pierwszeństwa w nabyciu (stosownie do art. 216a ugn) tylko w zakresie art. 34 ust. 1 pkt 2 ugn. W wykazach brak było informacji o pierwszeństwie w nabywaniu nieruchomości w oparciu o art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wraz ze wskazaniem obowiązującego terminu.

W UM Częstochowa nierzetelnie wywiązywano 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 w siedzibie właściwego urzędu i Internecie. W 22 z 33 badanych spraw (66,7%), ogłoszenie w prasie ukazało się z opóźnieniem od czterech do 17 dni w odniesieniu do daty umieszczenia wykazu w siedzibie Urzędu i na stronach internetowych Urzędu. Każde opóźnienie ogłoszenia w prasie o publikacji wykazu może ograniczyć czas dostępu do niego osobom zainteresowanym i jest działaniem nierzetelnym. Taka sama sytuacja wystąpiła UM Katowice w 14 spośród 24 zbadanych przypadków (58,3%) ogłoszenie w prasie ukazało się z opóźnieniem od czterech do 12 dni oraz w UM Kraków w 19 spośród 21 zbadanych przypadkach (90%) – opóźnienie wyniosło od dwóch do 12 dni.

W postępowaniu prowadzonym w UM Katowice, pomimo sporządzenia i wywieszenia w siedzibie oraz w BIP i na stronie internetowej Urzędu wykazu zbywanych nieruchomości, informacji o sporządzeniu tego wykazu nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej obejmującej co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość pomimo takiego obowiązku.

Zbycie nieruchomości w drodze przetargu

Sprzedaż lub oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co do zasady, powinno nastąpić w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 ugn). Jednak w latach objętych kontrolą, w 14 skontrolowanych urzędach z łącznie 3828 transakcji sprzedaży nieruchomości gruntowych tylko 1794 odbyło się w tej formie (46,9%). W odniesieniu do użytkowania wieczystego ta proporcja jest jeszcze mniejsza, ponieważ w tym okresie dokonano łącznie 156 transakcji, z czego jedynie 14 odbyło się w tej formie (9%). Łącznie liczba form przetargowych dla zbywanych nieruchomości prezentowała się następująco: przetarg ustny nieograniczony (1586), przetarg ustny ograniczony (160), przetarg pisemny nieograniczony (59), przetarg pisemny ograniczony w trzech przypadkach. W dwóch przypadkach zbycie nieruchomości nastąpiło w rokowaniach po drugim przetargu.

Skontrolowano 134 przetargi w tym 122 nieograniczone i 12 ograniczone. Cztery skontrolowane urzędy⁴⁰, w zbadanym zakresie, przeprowadziły postępowania w celu zbycia nieruchomości w drodze przetargu oraz rokowań po drugim przetargu zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelnie je udokumentowały. W przypadku tych samorządów

⁴⁰ UM: Lublin, Łódź, Giżycko i Wałbrzych.

postępowania w sprawie zbycia nieruchomości były prowadzone prawidłowo⁴¹.

Interesujący stan faktyczny zaobserwowano w UM Lublin, gdzie zostało zbadanych 10 przetargów. W dziewięciu z nich (90%) zgłosił się tylko jeden uczestnik, który zaoferował jedno postąpienie i w związku z tym cena nabycia była wyższa o 1% ceny wywoławczej. Podobna sytuacja wystąpiła w UM Zamość, gdzie do pięciu przetargów (z ośmiu zbadanych) zgłosił się tylko jeden uczestnik, który podobnie zaoferował jedno postąpienie. Do jednego przetargu zgłosiło się trzech uczestników, z których tylko jeden zaoferował postąpienie wynoszące 1% ceny wywoławczej.

**Nieprawidłowości
w przetargowym
zbywaniu
nieruchomości**

W ośmiu skontrolowanych UM stwierdzono 68 nieprawidłowości polegających na:

- przekroczeniu terminów do przeprowadzenia drugiego przetargu lub organizacji kolejnych przetargów (w siedmiu przypadkach),
- zaniechaniu wprowadzenia warunków przetargowych dla przystępujących do przetargu małżonków (25),
- wprowadzeniu wyłącznie ceny jako jedyne kryterium przy wyborze najkorzystniejszej oferty w przetargu pisemnym (w jednym),
- nierzetelnym sporządzaniu protokołów z przetargów (16),
- niewłaściwym określeniu składu liczbowego komisji przetargowej (w dwóch),
- nieokreśleniu w warunkach przetargu pisemnego wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta (w jednym),
- nieprzekazywaniu Wojewodzie wymaganych informacji (14),
- naruszeniu terminu podpisania umowy z nabywcą nieruchomości (w jednym),
- naruszeniu sposobu obliczenia terminu aktualności operatu szacunkowego (w jednym).

W pięciu spośród dziesięciu spraw dotyczących zbycia nieruchomości w drodze przetargu, pracownicy UM Zakopane organizując po drugim przetargu kolejne, nie dochowali terminów określonych w art. 39 ust. 2 ugn. Tym samym kolejne przetargi po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym (trzeci, czwarty, ewentualnie piąty) powinny być zorganizowane w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od zamknięcia drugiego przetargu. Termin przekroczone od jednego do 13 miesięcy. Przekroczenie tych terminów uniemożliwiało kontynuację procedury zbycia nieruchomości na zasadach określonych dla drugiego przetargu, a biorąc pod uwagę treść art. 39 ust. 3 ugn, również nakładało obowiązek sporządzenia wykazu i przeprowadzenia procedury od początku.

**Zaniechanie
wprowadzenia
warunków
przetargowych dla
przystępujących
do przetargu
małżonków**

W ośmiu postępowaniach prowadzonych w UM Częstochowa i Zamość oraz dziewięciu postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych przeprowadzonych w UM Kraków w drodze przetargowej, w warunkach przetargów nie zawarto dodatkowych warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu osób pozostających w związku małżeńskim. Nie zachowano w ten sposób należytej staranności, ponieważ mogło to doprowadzić do nieprzystąpienia zwycięzcy przetargu

⁴¹ W przypadku: Lublina i Wałbrzycha, stwierdzono jedynie nieprawidłowości w ramach ponoszonych kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia.

do umowy zbycia oraz braku możliwości zatrzymania wadium przez organizatora przetargu. Zgodnie bowiem z art. 37 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴² zgoda drugiego małżonka jest potrzebna do dokonania czynności prawnej prowadzącej do odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego (w razie istnienia wspólności majątkowej)⁴³.

Ponadto w UM Piotrków Trybunalski w jednym przypadku komisja przetargowa dopuściła do postępowania osobę, która złożyła ogólne (blankietowe) upoważnienie współmałżonka do udziału w przetargu i zgodę na nabycie nieruchomości, co było niezgodne z przyjętym regulaminem przetargu.

**Nieprzekazywanie
Wojewodzie
wymaganych
informacji**

W UM Wrocław nie przekazywano wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami SP, w tym zawierających określenie stron umowy lub innych czynności prawnych, wartość nieruchomości i cenę nieruchomości a w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz uczestników przetargu, co było to niezgodne z art. 23 ust. 4 ugn. W okresie objętym kontrolą UM dokonał zbycia 14 nieruchomości gruntowych SP na łączną kwotę 16 490,1 tys. zł. Poza tym w protokole przeprowadzonego przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż jednej nieruchomości było brak uzasadnienia dopuszczenia sześciu licytantów i niedopuszczenia siódmego licytanta, którzy wpłacili wadium, co było niezgodne z § 10 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie przetargów. W innej sprawie podczas przeprowadzania przetargu pisemnego nieograniczonego na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej niezabudowanej, nie określono w warunkach przetargu wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta, co było działaniem nierzetelnym.

**Pozostałe
nieprawidłowości
w przetargowym
zbywaniu
nieruchomości**

W przypadku trzech spraw zbycia nieruchomości gruntowych nie poinformowano nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, który to obowiązek wynika z art. 41 ust. 1 ugn. W przypadku ww. spraw zawiadomienia wysłano odpowiednio w 22, 28 i 122 dniu od rozstrzygnięcia przetargów.

Przy organizacji przetargu pisemnego ograniczonego w UM Kraków, oprócz ceny nie ustalono innego kryterium oceny ofert. Natomiast z art. 40 ust. 2 ugn i § 21 i § 24 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przetargów wynika, iż w przetargu pisemnym powinny zostać ustalone oprócz ceny także inne kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty.

Protokół z przetargu na sprzedaż nieruchomości został sporządzony przez pracowników UM Toruń nierzetelnie. W jego treści widniał zapis o dopuszczeniu do przetargu przez komisję przetargową dwóch podmiotów, podczas gdy w rzeczywistości był tylko jeden, co znalazło potwierdzenie w informacji prezydenta o wyniku przetargu.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm., dalej: kro.

⁴³ Według § 2, ważność umowy, która została zawarta przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego, zależy od potwierdzenia umowy przez drugiego małżonka.

Skład dwóch komisji przetargowych, wyznaczonych zarządzeniami Prezydenta Miasta Olsztyn do przeprowadzenia przetargów na zbycie dwóch nieruchomości były: ośmio i dziesięcioosobowe, co było niezgodne z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, który stanowi, iż skład komisji powinien wynosić od trzech do siedmiu osób.

W jednej spośród zbadanych spraw zbycia nieruchomości gminnych w UM Bydgoszcz, sprzedaż nastąpiła z naruszeniem art. 39 ust. 1 ugn, tj. nieruchomość zbyto w wyniku drugiego przetargu, który przeprowadzono 4 listopada 2019 r., tj. po upływie 6-miesięcznego terminu od negatywnego zakończenia pierwszego przetargu (30 kwietnia 2019 r.). Inną nieprawidłowość polegała na tym, że w protokołach z przeprowadzonych przetargów (łącznie 14) nie zawarto wymaganych informacji m.in. o: terminie przetargu (w 10 przypadkach), miejscu przetargu (dwóch), obciążeniu nieruchomości lub o jej braku (13). Dodatkowo w przypadku jednej sprzedawanej nieruchomości umowę z nabywcą podpisano z naruszeniem terminu ustalonego w protokole z przetargu.

W UM Zakopane przyjęto nieprawidłowy sposób obliczenia terminu aktualności operatu szacunkowego dla piątego i szóstego przetargu⁴⁴.

**Zbycie nieruchomości
w drodze
bezpłatnej**

W ramach badania bezprzetargowych form zbycia nieruchomości, analizie poddano 81 procedur sprzedaży, 24 przypadki zamiany, 25 procedur wniesienia aportów, 24 darowizny oraz cztery umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W siedmiu UM⁴⁵ postępowania przeprowadzone w celu zbycia nieruchomości w drodze bezpłatnej zostały przygotowane zgodnie z obowiązującymi przepisami (istniały ustawowe przesłanki do zbycia nieruchomości w trybie bezpłatnym – art. 37 ust. 2 i 3 ugn), rzetelnie udokumentowane i właściwie zabezpieczały interesy majątkowe gminy. Negocjacje (rokowania) były przeprowadzone zgodnie z art. 72 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁶ (dalej: kc). Wartość zbywanych nieruchomości została ustalona na podstawie ich wyceny zgodnie z art. 67 ust. 1 i 3 ugn. Protokoły z negocjacji (rokowań) zostały sporządzone.

Na uwagę zasługuje przypadek zbycia nieruchomości przy ul. Lubartowskiej w Lublinie. W wyniku wadliwego postępowania UM i argumentacji prawnej uznanej za błędną przez sądy, postępowanie w sprawie zbycia tej nieruchomości trwało aż sześć i pół roku od wyrażenia zgody przez RM na jej sprzedaż. W przypadku tej nieruchomości⁴⁷, wniosek użytkownika wieczystego o nabycie prawa własności tej działki wpłynął do UM 18 grudnia 2015 r. RM po dwóch latach od złożenia wniosku wyraziła zgodę na sprzedaż a prezydent zarządzeniem z 26 września 2017 r. określił formę zbycia. Sprzedaż⁴⁸ nastąpiła jednak dopiero

⁴⁴ Operat szacunkowy sporządzony 6 listopada 2015 r. po kolejnym, drugim (nieuprawnionym) potwierdzeniu jego aktualności mógł być ważny do 6 listopada 2018 r., a pomimo to, piąty i szósty przetarg wszczęto odpowiednio w dniach 22 listopada 2018 r. i 4 lutego 2019 r.

⁴⁵ UM: Toruń, Katowice, Częstochowa, Kraków, Łódź, Olsztyn i Giżycko.

⁴⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071. Od 25 września 2003 r. w kc nie występuje pojęcie rokowań. Określenie to występuje natomiast w ugn.

⁴⁷ Zbytej w trybie bezpłatnym na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości przyległych, celem poprawy warunków zagospodarowania tych nieruchomości.

⁴⁸ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn.

25 kwietnia 2024 r. Przyczyną było przede wszystkim skierowanie przez miasto 30 stycznia 2019 r. pozwu przeciwko użytkownikowi wieczystemu o rozwiązanie umów⁴⁹ o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste⁵⁰. Sprawa ta była rozstrzygana w dwóch instancjach sądowych oraz rozpatrywana w Sądzie Najwyższym i za każdym razem na niekorzyść miasta, które zostało obciążone kosztami sądowymi w łącznej kwocie 33,75 tys. zł. W tej sprawie sądy wskazały m.in. na brak urzędniczego, lojalnego współdziałania z pozwanym, a w niektórych przypadkach niewłaściwych działań UM o znamionach opieszałości.

**Nieprawidłowości przy
zbywaniu
nieruchomości
w drodze
bezpłatnej**

Nieprawidłowości ustalone przez NIK, dotyczące zbycia łącznie 49 nieruchomości, wystąpiły w siedmiu UM⁵¹. Polegały one na:

- naruszeniu zasady zbywania nieruchomości gminnych w drodze przetargu w związku z błędnym zastosowaniem przepisów art. 37 ust. 2 ugn, określającym wyjątki od zasady przetargu (w czterech przypadkach);
- dokonaniu zamiany nieruchomości z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki (17);
- nierzetelnym zabezpieczeniu interesów miasta w protokołach z rokowań⁵² (12);
- nierzetelnym informowaniu radnych np. o nabywcach nieruchomości (17);
- niezapewnieniu wyceny nieruchomości (w dwóch).

Przykłady

W UM Zakopane ustalono, że miasto dokonało sprzedaży w trybie bezprzetargowym, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn nieruchomości na rzecz kościelnej osoby prawnej, pomimo, że cel, na który przeznaczenie działek deklarował nabywca nie wypełniał przesłanki „celu sakralnego”, o którym mowa we wskazanym przepisie. W piśmie kościelnej osoby prawnej skierowanym do burmistrza, zwracając się o przekazanie działek lub ustanowienie na nich służebności zaznaczono, że na działkach tych może być w przyszłości utworzona droga dojazdowa do istniejącej kaplicy cmentarnej i dodatkowy parking na potrzeby wybudowanego w przyszłości cmentarza. Uzasadnienie przeznaczenia działek na cele sakralne, tj. wskazanie jakie konkretne inwestycje zostaną przeprowadzone, nie znalazło się w projekcie uchwały przygotowanej dla RM ani w protokole rokowań z 16 stycznia 2024 r. lub jej uzasadnieniu. Ostatecznie działki zostały sprzedane w trybie bezprzetargowym, z bonifikatą 98% (za kwotę 20,8 tys. zł, nieruchomość wyceniono na kwotę 1042,5 tys. zł) udzieloną na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn, tj. również ze wskazaniem, iż nieruchomości są sprzedawane na cele sakralne. Podjęcie decyzji o zaniechaniu sprzedaży w drodze przetargu nieograniczonego, pozbawiło gminę możliwości uzyskania dochodu

⁴⁹ Pozew dotyczył lokalizacji obejmującej kilka działek położonych ul. Lubartowskiej, a do badania w ramach kontroli NIK wybrana została jedna z nich.

⁵⁰ W uzasadnieniu pozwu wskazano, że roszczenie Miasta o rozwiązanie umów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przewidziane w art. 240 kc zaktualizowało się wobec faktu, iż wbrew ustaleniom, pozwany nie zrealizował zabudowy spornego terenu.

⁵¹ UM: Lublin, Zamość, Bydgoszcz, Zakopane, Piotrków Trybunalski, Wałbrzych i Wrocław.

⁵² Stanowią one podstawę do zawarcia umowy.

potencjalnie w wysokości minimum 1021,7 tys. zł (98% ceny wynikającej z operatu szacunkowego, którą objęto bonifikatą).

W przypadku UM Wrocław ustalono, że zbyto nieruchomości gruntową, w trybie bezprzetargowym na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej (na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn), pomimo tego, iż nie została spełniona przesłanka do zastosowania tego trybu, ponieważ przedmiotowa działka była na dzień jej zbycia zagospodarowana, o czym świadczyła umowa dzierżawy i znajdująca się na niej funkcjonująca stacja transformatorowa. Podobnie pracownicy UM Wałbrzych zbyli bezprzetargowo, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, jedną nieruchomość, pomimo, iż nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania tego trybu. Zdaniem NIK przyczyną tych nieprawidłowości był nieprecyzyjny przepis, tj. niewyjaśnienie pojęcia braku możliwości zagospodarowania jako odrębne nieruchomości.

W UM Bydgoszcz dokonano sprzedaży nieruchomości gruntowej niezabudowanej o wartości wycenionej przez rzeczoznawcę na 1307 tys. zł za cenę 1611,3 tys. zł⁵³ w drodze bezprzetargowej na rzecz podmiotu, który nie spełniał przesłanki do zbycia nieruchomości w tym trybie, tj. prowadzenia działalności opiekuńczej lub leczniczej. Stanowiło to naruszenie art. 37 ust. 2 pkt 3 ugn w związku z art. 68 ust. 1 pkt 2 ugn, ponieważ nabywca nie prowadził takiej działalności. Dodatkowo, nierzetelnie zabezpieczono interesy miasta zbywając nieruchomości w trybie bezprzetargowym, ponieważ spośród 10 objętych badaniem spraw: w trzech protokołach z rokowań nie wskazano terminu zawarcia umowy, w jednym przypadku nie wskazano, kto poniesie koszty transakcji, w pięciu przypadkach nie wpisano do protokołu z rokowań klauzuli zabezpieczającej interesy miasta na wypadek rezygnacji drugiej strony z zawarcia umowy. Postępowanie takie naruszało art. 50 ust. 1 usg.

Nieprawidłowości przy zamianach

Przy zbywaniu 17 nieruchomości w trybie bezprzetargowym w drodze zamiany w UM Lublin nie przestrzegano zasad prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ugn, tj. dyrektywy nakazującej gospodarowanie nieruchomościami w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz nie zachowano szczególnej staranności wymaganej przez art. 50 ust. 1 usg. W wyniku czterech zamian (od listopada 2022 r. do lipca 2024 r.) Miasto Lublin⁵⁴ pozyskało wprawdzie grunty (11 działek) niezbędne do budowy obiektów oświatowych, jednak w zamian za nie zbyte zostały nieruchomości konkretnie wskazane przez nabywców – osoby fizyczne występujące z wnioskami o dokonanie zamian, które prowadziły działalność gospodarczą w zakresie obrotu nieruchomościami. Zbyte zostały nieruchomości, których położenie, przeznaczenie i sąsiedztwo wskazywały na prawdopodobieństwo zainteresowania ich nabyciem m.in., przez sąsiednich właścicieli nieruchomości pod zabudowę pod usługi komercyjne, mieszkaniową z dopuszczeniem usług, aktywności

⁵³ Brutto.

⁵⁴ Reprezentowane przez właściwie umocowanych przedstawicieli UM Lublin.

gospodarczej, usług publicznych. Umożliwiało to zbycie tych gruntów w trybie konkurencyjnym (przetargu) za cenę przewyższającą wartość oszacowania przyjętą przy dokonywaniu zamian, przynajmniej o wartość jednego postąpienia (tj. o nie mniej niż 1% ceny wywoławczej). Potwierdziły to ustalenia NIK wskazujące, że z ww. 17 zbytych nieruchomości gminnych 16⁵⁵ zostało następnie sprzedanych przez pośredników na rzecz osób fizycznych/prawnych, które profesjonalnie działają w branży deweloperskiej. Dwie działki (z 14) zostały sprzedane jeszcze w tym samym dniu co zamiana z miastem za cenę wyższą o 37,9 tys. zł. Na przykładzie dwóch kolejnych transakcji sprzedaży (obejmujących pięć działek) stwierdzono, że zbycie tych nieruchomości nastąpiło po cenach wyższych niż nabycie od miasta łącznie o 357,1 tys. zł⁵⁶. Z przeglądu ksiąg wieczystych wynika, że ci pośrednicy sukcesywnie (od czerwca 2021 r. do stycznia 2024 r.) nabywali od prywatnych właścicieli grunty w dzielnicy – Węglin Południowy przeznaczone pod budownictwo oświatowe. Miasto, mimo że co najmniej od grudnia 2022 r. w wieloletniej prognozie finansowej miało ujęte zadanie związane opracowaniem dokumentacji projektowej budynku szkoły, w określonej lokalizacji, w ww. dzielnicy, nie podjęło działań w celu uruchomienia procedury wywłaszczeniowej na podstawie przepisów działu III rozdziału 4 ugn w stosunku do tych gruntów⁵⁷. Szczegółowa analiza lokalizacji zbytych działek gminnych wykazała, że pośrednicy byli zainteresowani zakupem konkretnych nieruchomości, które sąsiadowały bezpośrednio z działkami posiadanymi już przez deweloperów, a oferowane przez nich Miastu Lublin działki oświatowe były przez nich skupowane w celu przeprowadzenia opisanych transakcji w trybie bezprzetargowym. Korzystniejszym dla miasta rozwiązaniem było uzyskanie stosownej zgody RM i przeznaczenie do zbycia w drodze przetargu nieruchomości wskazanych przez pośredników do zamiany i podjęcie z nimi negocjacji/rokowań o nabycie gruntów będących ich własnością, przeznaczonych na cele oświatowe, np. w drodze umowy sprzedaży, stosownie do art. 112 ust. 3 i art. 114 ust. 1 i 2 ugn.

Radni RM Lublin nie zostali rzetelnie poinformowani o tym, że osoby fizyczne z którymi następuje zamiana nieruchomości gminnych są przedsiębiorcami zajmującymi się profesjonalnie pośrednictwem w obrocie nieruchomościami, pomimo tego, że prośba o taką informację została wyraźnie przedstawiona⁵⁸. W uzasadnieniach projektów uchwał wskazywano jedynie, że zamiana następuje z osobami fizycznymi. Miało to miejsce dwóch z trzech zawartych umów zamiany. Taka sama sytuacja miała miejsce w przypadku kolejnych dwóch zamian (dobranych celowo) zawartych z tymi samymi przedsiębiorcami. Każdorazowo wskazywano jedynie, że zamiany gruntów odbywać się będą z osobami fizycznymi.

W wyniku ww. umów zamiany nieruchomości korzyść odnieśli:

- 1) pośrednicy, którzy zbyli nieruchomości pozyskane od Miasta w wyniku zawartych umów zamiany za cenę wyższą od wartości oszacowania

⁵⁵ Po zakończeniu czynności kontrolnych został ujawniony wpis w księgach wieczystych, dokonany w czerwcu 2025 r., potwierdzający sprzedaż przez pośredników 17 kwietnia 2025 r. dwóch działek.

⁵⁶ Sprzedane w okresie od 7,5 do 15 miesięcy od zamiany z Miastem Lublin.

⁵⁷ Które od września 2002 r. miały takie przeznaczenie wg mpzp.

⁵⁸ Np. pytanie radnego podczas XLV sesji RM z 15 grudnia 2022 r. (str. 109 protokołu z sesji).

przyjętej przy zawieraniu umów zamiany i wyższą od cen nabycia gruntów przeznaczonych pod budownictwo oświatowe;

- 2) właściciele nieruchomości nabytych od pośredników, którzy uzyskali je od miasta w drodze umów zamiany – z racji na ominięcie konieczności stawania do przetargów organizowanych przez miasto i wyeliminowanie ryzyka poniesienia większych kosztów nabycia w razie zgłoszenia się do przetargu innych oferentów.

Natomiast Miasto Lublin nie uzyskało możliwych do uzyskania korzyści wynikających z przeznaczenia do zbycia w konkurencyjnym trybie przetargowym nieruchomości.

**Nierzetelne
zabezpieczenie
interesów miast
w protokołach**

W UM: Piotrków Trybunalski (w pięciu przypadkach), Bydgoszcz (pięciu) oraz Zamość (dwóch) ustalono, że wystąpiły nieprawidłowości związane z kosztami, ponieważ w protokołach ze sprzedaży bezprzetargowych nieruchomości nie wprowadzono zapisów zabezpieczających poniesione przez urzędy koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy.

Bonifikaty

Udzielenie bonifikaty cenowej przy sprzedaży z zasobów jst lub SP nieruchomości stanowi formę pomocy finansowej udzielonej ze środków publicznych i jest rodzajem przywileju. Bonifikata jest wyjątkiem od zasady sprzedaży nieruchomości za cenę odpowiadającą jego wartości rynkowej. Stosowanie bonifikat oznacza rezygnację z dochodów publicznych, na rzecz osiągnięcia innego określonego celu społecznego lub ekonomicznego⁵⁹. W ramach niniejszej kontroli ustalono, że w czterech UM⁶⁰ nie stosowano bonifikat, w siedmiu stosowano je prawidłowo⁶¹, a w trzech stwierdzono nieprawidłowości⁶² dotyczące:

- przyznania bonifikaty bez określenia warunków jej utrzymania;
- nieokreślenia przesłanek stanowiących podstawę do przyjęcia zastosowanych stawek procentowych bonifikaty;
- nieuzasadnienia sposobu naliczenia wysokości bonifikaty.

Przykłady

W UM Zamość w dwóch przedłożonych RM projektach uchwał w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości⁶³ w wysokości 25% i 99% nie określono warunków ich udzielania, co było niezgodne z art. 68 ust. 1b ugn, według którego w uchwale rady, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat. W przypadku bonifikaty na 99% nie dochowano należytej staranności przy sprzedaży nieruchomości, ponieważ w uzasadnieniu do projektu uchwały, nie udokumentowano analiz w zakresie zasadności przyznania bonifikaty we wnioskowanej przez nabywcę wysokości. W projekcie tej uchwały ani jej uzasadnieniu oraz w protokole z sesji RM nie uzasadniono przyczyny udzielenia bonifikaty. Wartość udzielonej bonifikaty wyniosła 2332,1 tys. zł. W UM nie dochowano należytej staranności,

⁵⁹ Zob. Klat-Górska Elżbieta, Wilk Jakub, Bródka Adam, Nikiforów Andrzej. Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Wolters Kluwer, 2024 r., Komentarz do art. 68 ugn.

⁶⁰ UM: Piotrków Trybunalski, Olsztyn, Giżycko i Wrocław.

⁶¹ UM: Bydgoszcz, Toruń, Katowice, Częstochowa, Kraków, Łódź i Wałbrzych.

⁶² UM: Zamość (dwie), Zakopane (cztery) i Lublin (jedna).

⁶³ W trybie bezprzetargowym.

także dlatego, że na podstawie umowy z 23 października 2019 r. zlecono opracowanie operatu szacunkowego wartości rynkowej zabudowanej nieruchomości gruntowej według stanu na 1 września 2006 r., a nie według jej aktualnego stanu. Skutkiem powyższego było dokonanie sprzedaży przedmiotowej nieruchomości w drodze bezprzetargowej za cenę 23,6 tys. zł (99% bonifikaty), która została ustalona na podstawie jej wartości sprzed ponad 13 lat, a nie na podstawie jej wartości na dzień zbycia.

W czterech zbadanych przypadkach zbycia nieruchomości w UM Zakopane, przygotowano i przedłożono Radzie Miasta projekty uchwał dotyczących sprzedaży nieruchomości gruntowych, w których zastosowano nieuzasadnione, a tym samym nierzetelne zróżnicowanie stawek przyznanej bonifikaty, w wysokościach: 98%, 70%, 50% oraz 90%. W uzasadnieniach do projektów powyższych uchwał nie opisano przesłanek stanowiących podstawę do przyjęcia zastosowanych stawek procentowych bonifikaty, nie zawierały one także zapisów o warunkach jej udzielenia.

**Odzyskiwanie kosztów
przygotowania
nieruchomości
do zbycia**

Przenoszenie kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia (takich jak koszty opracowania operatów szacunkowych) na nabywcę odbywało się głównie poprzez uwzględnienie ich w cenach umów sprzedaży. W przypadku siedmiu skontrolowanych urzędów, np. w UM: Toruń, Katowice, Łódź, Giżycko i Wrocław koszty sporządzenia operatów zaliczano w poczet cen zbywanych nieruchomości, tj. nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. W kolejnych czterech UM wystąpiły przypadki postępowania niezgodnego z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ugn) i niezachowania szczególnej staranności, o której mowa w art. 50 ust. 1 usg, gdyż nie podjęto działań w celu uwzględnienia w szczególności poniesionych kosztów opracowania wyceny nieruchomości w cenie ich zbycia. Dotyczyło to UM: Lublin (trzy przypadki), Piotrków Trybunalski (pięć), Zamość (jeden) oraz Bydgoszcz (jeden). Wystąpił także inny rodzaj nieprawidłowości związany z kosztami, ponieważ w UM Zamość nie podjęto działań w celu uwzględnienia w cenie sprzedaży kwoty, stanowiącej koszty podziału nieruchomości.

Zdaniem NIK podejmowanie przez organ wykonawczy gminy działań w celu przeniesienia poniesionych kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia na nabywcę (zarówno w trakcie rokowań, jak i poprzez stosowne ukształtowanie warunków przetargu) jest przejawem realizacji obowiązku gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ugn), obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym (art. 50 ust 1 usg) i wyrazem dbałości o finanse publiczne⁶⁴. NIK nie podziela prezentowanego przez niektóre RIO (np. w: Katowicach, Bydgoszczy, Krakowie) poglądu o niezgodności obciążania nabywców nieruchomości kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do zbycia z art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn (zob. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych, str. 85-86). Mając jednak na uwadze zalecenia RIO dotyczące nieobciążania

⁶⁴ Por. odnoszący się do innego stanu faktycznego i prawnego wyrok WSA w Olsztynie II SA/OI 612/24, LEX nr 3774354.

nabywców nieruchomości kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, NIK odstąpił od formułowania nieprawidłowości w urzędach, które zastosowały się do tego zalecenia.

W art. 23 ust. 1 ugn zostały wymienione przez ustawodawcę zadania właściwego organu związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości. Jednym z tych zadań (pkt 2) jest zapewnienie wyceny nieruchomości w razie potrzeby jej sporządzenia (art. 7 ugn). Przepis ten zawiera normę nakazującą właściwemu organowi zapewnienie sporządzenia wyceny. Powyższy przepis nie zawiera więc normy zakazującej przenoszenie na nabywców nieruchomości kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia w postępowaniu przetargowym albo w toku rokowań. Nakazuje natomiast (wraz z art. 7, 67 ust. 2 i 3 oraz 150 ust. 2 ugn) zlecenie rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie wyceny nieruchomości przeznaczanej do zbycia⁶⁵. Ustawodawca nie ograniczył więc w art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn zasady swobody umów przy zbywaniu nieruchomości publicznych w odniesieniu do treści, które nie wpływają na istotę tej czynności, jednakże mocą woli stron zostały podniesione do rangi istotnych (*accidentalialia negotii*). Stanowisko NIK jest również zbieżne z orzecznictwem sądów administracyjnych, które wprawdzie kwestionują postanowienia uchwał organów stanowiących jst ws. zasad odnoszące się do kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia, jednak wskazują, że to organ wykonawczy gminy powinien we własnym zakresie decydować, czy przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie uzależni od jakichkolwiek dodatkowych warunków⁶⁶.

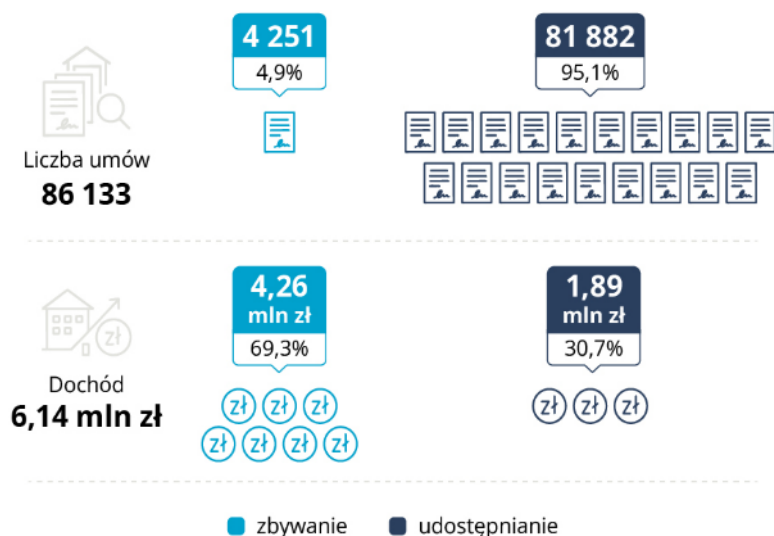
Poprawność zawartych umów

Liczbę umów i dochodów z nich osiągniętych we wszystkich skontrolowanych miastach, zarówno w aspekcie zbywania jak i udostępniania nieruchomości gruntowych, przedstawia poniższa infografika:

⁶⁵ Zob. wyrok NSA z 24 stycznia 2012 r. o sygn. akt I OSK 1807/11, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl, postanowienie WSA w Poznaniu z 29 listopada 2012 r., II SA/Po 889/12, Legalis nr 857857.

⁶⁶ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 grudnia 2008 r., II SA/Wr 335/08, Dolno 2009, nr 55, poz. 1157. Wyrok WSA w Poznaniu z 24 października 2023 r., I SA/Po 486/23, LEX nr 3621854. W wyroku z 14 stycznia 2010 r., II SA/Op 458/09, LEX nr 601320, WSA w Opolu stwierdził, że zapisy dotyczące obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży zamieszczone w [ust. 4 § 9](#) uchwały (opłaty notarialne, sądowe, skarbowe, założenia księgi wieczystej, wycena nieruchomości, podział i inne), również należą do postanowień (i to postanowień przedmiotowo nieistotnych), które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Nie można zaś ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

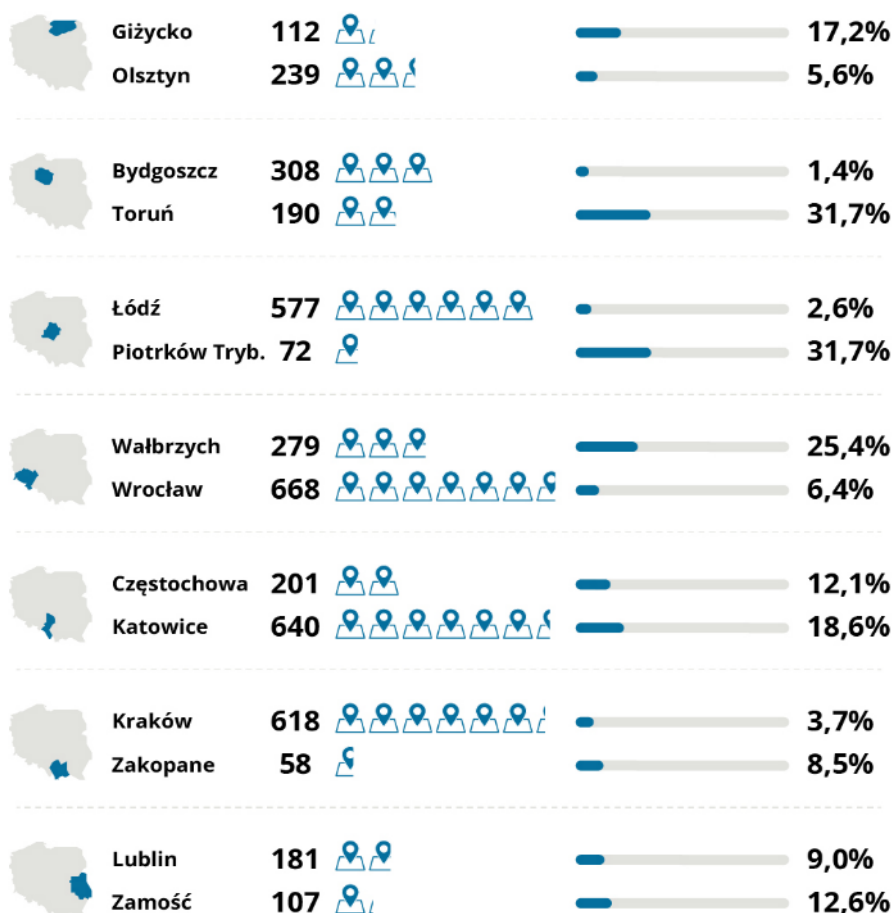
Liczba umów dotyczących **zbywania i udostępniania** nieruchomości gruntowych w odniesieniu do dochodu z nich uzyskanego w 14 wybranych miastach w latach 2019-2024



Powyższa populacja stanowiła podstawę do wyboru próby objętej niniejszą kontrolą.

Liczbę wszystkich umów dotyczących zbywania nieruchomości w skontrolowanych urządках miast prezentuje poniższa infografika:

Liczba umów dotyczących **zbywania** nieruchomości gruntowych w 14 wybranych miastach w latach 2019-2024, w odniesieniu do łącznie: zbywanych i udostępnianych

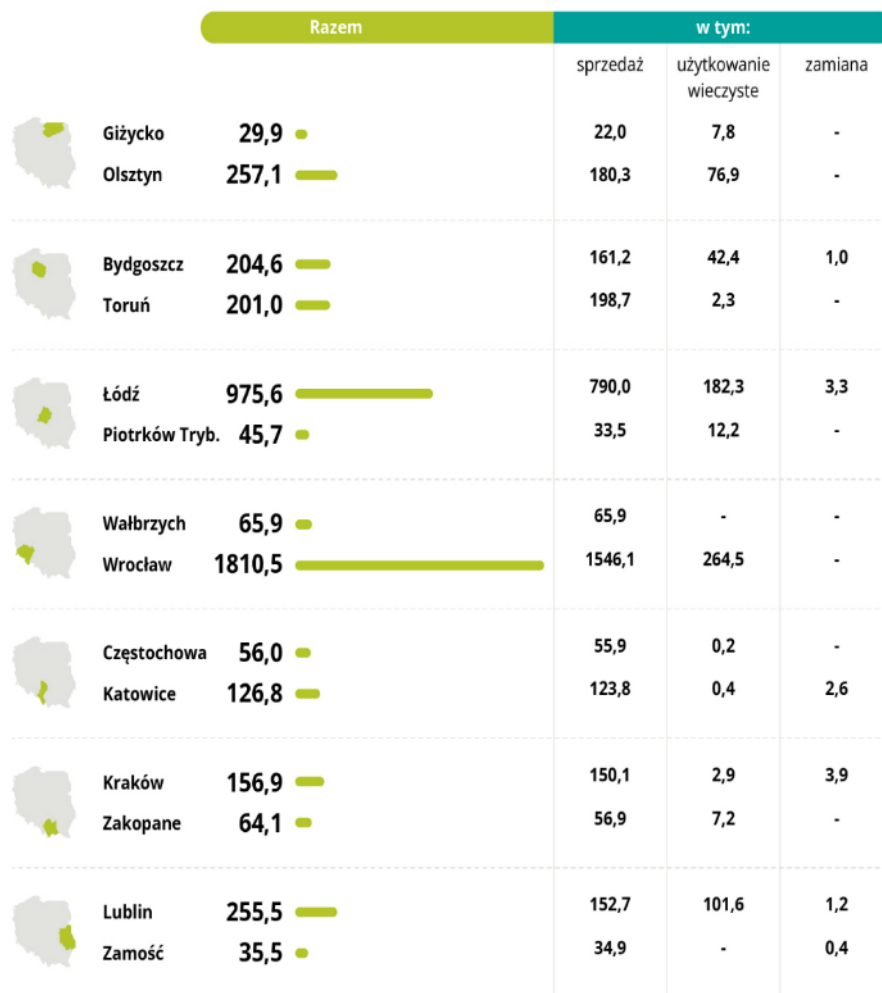


W skontrolowanych UM postanowienia umów dotyczących zbycia nieruchomości były zgodne z treścią sporządzanych protokołów i właściwie zabezpieczały interesy majątkowe gminy. Ustalone w postępowaniach ceny zostały zapłacone w uzgodnionym czasie i kwotach a nieruchomości wydane terminowo.

Dochody ze zbytych nieruchomości

Łączne dochody ze zbycia wszystkich nieruchomości w skontrolowanych urzędach miast prezentuje poniższa infografika:

Łączne dochody ze **zbycia** nieruchomości 14 miast w latach 2019-2024 (w mln zł)



Łącznie osiągnięto 554 315,6 tys. zł dochodu ze zbycia wybranych do badania nieruchomości gruntowych, w tym w UM: Piotrków Trybunalski 7857,4 tys. zł (1,42% łącznej kwoty zbadanych transakcji zbycia z 14 zbadanych jednostek), Olsztyn 48 930,8 tys. zł (8,83%), Częstochowa 7900,7 tys. zł (1,43%), Katowice 28 349,6 tys. zł (5,11%), Lublin 67 456,1 tys. zł (12,2%), Zakopane 42 778,4 tys. zł (7,72%), Łódź 55 653,8 tys. zł (10%), Wrocław 139 985 tys. zł (25,3%), Bydgoszcz 38 541 tys. zł (6,95%), Wałbrzych 8413,7 tys. zł (1,52%), Toruń 39 208,7 tys. zł (7,07%), Giżycko 22 439,2 tys. zł (4,05%), Zamość 12 947,6 tys. zł (2,34%) i Kraków 33 853,6 tys. zł (6,11%).

**Przeznaczenie
nieruchomości
w dokumentach
planistycznych**

W 12 UM nie wystąpiły przypadki zbywania nieruchomości gruntowych na potrzeby budowlane na obszarach, które w mpzp, studium lub planie ogólnym⁶⁷ miały przeznaczenie wykluczające zabudowę określonego rodzaju. W przypadku UM Lublin stwierdzono jeden przypadek zbycia nieruchomości⁶⁸ na potrzeby budowlane⁶⁹ na obszarze, dla którego brak było obowiązującego mpzp⁷⁰, zaś zgodnie ze studium⁷¹ dla przedmiotowej działki zostały określone zasady zagospodarowania wykluczające zabudowę, w tym ekologiczny system obszarów chronionych strefa ochrony widoków – obszar bezwzględnej ochrony ekspozycji, zasięg fali awaryjnej. W związku z opracowywanym dla tego terenu mpzp i licznymi, wnoszonymi do niego wnioskami i uwagami, sprawa ta do zakończenia kontroli nie została sfinalizowana.

Nieprawidłowość wystąpiła w UM Zakopane, gdzie nie uzasadniono rzetelnie, jakie przesłanki spowodowały zakwalifikowanie sposobu zagospodarowania działek do celów sakralnych. Co istotne, jak wynikało z mpzp, przeznaczenie działek było inne niż deklarowane przez nabywcę. Z dokumentu tego wynikało, że przedmiotowe działki znajdowały się w obszarze – tereny zabudowy jednorodzinnej i pensjonatowej oraz tereny łąk, pastwisk i nieużytków. Jedna z nich sąsiadowała jedynie z działkami przeznaczonymi w planie na rozbudowę cmentarza parafialnego. Przy czym do istniejącej kaplicy cmentarnej i funkcjonującego w obecnym kształcie cmentarza istnieje inna droga dojazdowa, a pierwotna koncepcja sprzedaży zakładała ustanowienie służebności przejazdu dla zabezpieczenia dodatkowej drogi do kaplicy cmentarnej.

⁶⁷ Wprowadzony art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688). Plany te mają zastąpić studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin do końca 2025 r., a ich ustalenia mają być wiążące przy uchwalaniu miejscowych planów i wydawaniu WZ i LICP. Mają one charakter aktów prawa miejscowego.

⁶⁸ 30 grudnia 2022 r., działka nr 6/12.

⁶⁹ Na cele publiczne na rzecz Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa.

⁷⁰ 30 listopada 2020 r. wydana została decyzja LICP o znaczeniu wojewódzkim dla inwestycji budowlanej polegającej na budowie budynku centrum krwiodawstwa wraz z urządzeniami budowlanymi.

⁷¹ Uchwała RM nr 283/VIII/2019 z 1 lipca 2019 r.

5.2. UDOSTĘPNIANIE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

W dwóch (z 14) skontrolowanych UM proces udostępniania nieruchomości przebiegał prawidłowo⁷². W pięciu urzędach⁷³ stwierdzono nieliczne nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na ocenianą działalność. W siedmiu urzędach⁷⁴ stwierdzono istotne nieprawidłowości, w tym w jednym⁷⁵ skutkowały one negatywną oceną zbadanej problematyki.

Ustalenia i nieprawidłowości dotyczące PWZ oraz PWZ SP dla udostępniania nieruchomości są tożsame z tymi, które odnoszą się do ich zbywania w tym zakresie i zostały opisane w pkt. 5.1. Informacji o wynikach kontroli. Kontrola wykazała łącznie 30 nieprawidłowości w 13 urzędach⁷⁶ (z 14, w których łącznie zbadano 211 spraw⁷⁷). Istotne nieprawidłowości odnosiły się do uchwał organów stanowiących sześciu jst dotyczących udostępniania nieruchomości, m.in. z powodu przekroczenia uprawień przez te organy w związku z uregulowaniem zagadnień pozostających w kompetencji organów wykonawczych oraz udzielenia generalnych zgód rady na bezprzetargowe udostępnianie nieruchomości na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Większość stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła procesu przygotowania nieruchomości do udostępnienia. Ustalono przede wszystkim braki obligatoryjnych elementów w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia (w dziewięciu UM), pojedyncze przypadki niesporządzenia wykazów nieruchomości (w dwóch) oraz nieliczne związane z nieprawidłowym upublicznieniem wykazów lub informacji o ich zamieszczeniu (w pięciu).

W jednym przypadku dla dzierżawy nieruchomości położonej na terenie górniczym, dla którego nie było sporządzonego mpzp, nie uzyskano opinii organu nadzoru górniczego w zakresie potencjalnego przewidywanego wpływu robót górniczych zakładu górniczego na nieruchomość będącą przedmiotem umowy, co naruszało art. 19 ust. 1 pkt 1 ugn.

W sześciu sprawach (w jednym UM) nie udokumentowano prowadzonych negocjacji z dzierżawcami, co było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z regulacjami wewnętrznymi zobowiązującymi do ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w drodze przetargu lub negocjacji.

W większości zawartych umów w należyty sposób zabezpieczono interesy jst albo SP. Stwierdzone w tym zakresie istotne nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim zaniechania waloryzacji stawek opłat czynszowych (w trzech UM). Kwota odpowiadająca wielkości przychodów niezyskanych dla jednej z kontrolowanych jednostek z tytułu czynszów

⁷² W UM: Kraków i Olsztyn.

⁷³ W UM: Częstochowa, Lublin, Łódź, Wałbrzych i Zamość.

⁷⁴ W UM: Bydgoszcz, Giżycko, Katowice, Piotrków Trybunalski, Toruń, Wrocław i Zakopane.

⁷⁵ W UM Toruń.

⁷⁶ Nieprawidłowości w zakresie udostępniania nieruchomości nie stwierdzono w UM Olsztyn.

⁷⁷ Zbadano 150 umów dzierżawy, 28 użyczeń, 15 ustanowienie służebności, dziewięć najmów i dziewięć użytkowań.

**Przygotowanie
organizacyjne UM**

w związku z zaniechaniem ich kompleksowej regulacji wyniosła 1329,7 tys. zł.

Zadania związane z organizacją postępowań w sprawie udostępniania nieruchomości gruntowych w skontrolowanych urzędach (14) zostały przypisane komórkom organizacyjnym oraz powierzone do realizacji ich pracownikom. Przeprowadzone kontrole nie wykazały w tym zakresie nieprawidłowości.

PWZ i PWZ SP

Ogólne ustalenia w zakresie PWZ i PWZ SP zostały opisane w rozdziale 5.1. w ważniejszych wynikach kontroli dotyczących zbywania nieruchomości. Badanie próby nieruchomości udostępnionych wykazało m.in., że najczęściej plany te nie pozwalały na identyfikację nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia⁷⁸. Nieruchomości były wskazywane np. zbiorczo poprzez podanie ogólnej powierzchni przeznaczonej do udostępnienia⁷⁹.

Przykłady

W UM Bydgoszcz w żadnym z obowiązujących PWZ nieruchomości gminnych nie określono szczegółowego sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez ich udostępnianie, co stanowiło niedopełnienie art. 25 ust. 2a pkt 1 lit. c ugn, a także nie zamieszczono prognozy dotyczącej udostępniania nieruchomości zasobu, co naruszało art. 25 ust. 2a pkt 2 lit. a ugn. W PWZ założono kontynuację dotychczas zawartych umów najmu, dzierżawy i użyczenia, co było zbyt ogólnym stwierdzeniem.

W UM Wałbrzych *Programy zagospodarowania nieruchomości gminnego zasobu*, stanowiące element PWZ, nie zawierały danych, celów lub planów w zakresie przeznaczania do udostępniania nieruchomości posiadających określone parametry identyfikujące.

Tylko w przypadku kilku urzędów⁸⁰ możliwa była identyfikacja nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia np. w formie załączników do planów.

**Zasady udostępniania
i indywidualne
zgody RM**

W dziesięciu miastach⁸¹ RM określiły (przed okresem objętym kontrolą), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, zasady udostępniania nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w postaci uchwał mających moc aktów prawa miejscowego.

W uchwałach tych w trzech urzędach (Częstochowa⁸², Katowice⁸³ i Wrocław⁸⁴) określona została generalna zgoda rady, wyrażona w sposób abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych

⁷⁸ Np. w: UM Bydgoszcz i Częstochowa w PWZ na lata 2022-2024, UM Piotrków Trybunalski, Wałbrzych, Wrocław i Zakopane.

⁷⁹ Np. w UM Piotrków Trybunalski.

⁸⁰ Np. w UM Lublin (w formie elektronicznej), w UM Olsztyn (w formie pisemnego załącznika), a w UM Częstochowa tylko w przypadku PWZ na lata 2019–2021.

⁸¹ W UM: Bydgoszcz, Częstochowa, Katowice, Kraków, Łódź, Olsztyn, Toruń, Wałbrzych, Wrocław i Zamość.

⁸² Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

⁸³ Uchwała w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

⁸⁴ Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

przypadków, na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, mimo, że bezprzetargowe udostępnienie nieruchomości nie było materiały podlegającą normowaniu drogą aktu prawa miejscowego i stanowiło niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej. Każdorazowe odstąpienie od przetargu (na podstawie art. 37 ust. 4 ugn) wymagało zgody RM wyrażonej w uchwale w odniesieniu do indywidualnej, konkretnej, zidentyfikowanej nieruchomości wskazanej we wniosku organu wykonawczego. Skutkiem obowiązywania powyższej zasady było m.in. w UM Wrocław udostępnienie sześciu nieruchomości⁸⁵ na 10 lat (dwóch) lub na czas nieoznaczony (czterech) w trybie bezprzetargowym i nieuzyskanie na to zgód RM w formie indywidualnych uchwał.

Mimo obowiązywania postanowień niezgodnych z przepisami ugn, organy wykonawcze nie podjęły działań w celu ich usunięcia lub zmiany. W przypadku uchwały obowiązującej w Częstochowie – w trakcie kontroli NIK⁸⁶ – wojewoda śląski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem RM, skargę o stwierdzenie nieważności uchwały ws. zasad – w całości jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, w związku z art. 37 ust. 4 ugn. Także w przypadku uchwały ws. zasad obowiązującej w Katowicach, po zakończeniu kontroli NIK, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, prezydent Katowic poinformował, że 3 czerwca 2025 r. wpłynęła skarga Wojewody z 30 maja 2025 r. do WSA o stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Z kolei w trzech miastach⁸⁷, w których nie ustalono zasad udostępniania nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, obowiązywały uchwały, podjęte (przed okresem objętym kontrolą) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a usg, w których organy stanowiące wkroczyły w kompetencje organów wykonawczych, tj. naruszony został podział kompetencji wynikający z art. 30 ust 2 pkt 3 usg oraz art. 25 ust. 1 ugn, wskazujący że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje burmistrz albo prezydent miasta. I tak w Piotrkowie Trybunalskim obowiązywała uchwała RM (z 2008 r.), w której zezwolono na zawarcie kolejnych umów dzierżawy do 3 lat po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, jeśli ich przedmiotem była ta sama nieruchomość. W Giżycku obowiązywały dwie takie uchwały RM (z 2008 r. i 2011 r.). W jednej zezwolono na przedłużanie umów dzierżawy zawartych na okres do 3 lat na maksymalnie do 12 miesięcy, w drugiej dotyczącej dzierżawy gruntów pod obiekty służące rekreacji, utrzymaniu porządku także wyrażono zgodę na zawarcie z tym samym podmiotem kolejnych umów na okres do 3 lat. W przypadku Zakopanego obowiązywała uchwała z 2012 r., w której RM ustaliła wysokość minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu, dzierżawy gruntów gminnych.

W czterech miastach⁸⁸ udostępnianie nieruchomości gruntowych, co do zasady, wymagało uzyskania zgód rad tych miast wyrażanych w indywidualnych uchwałach. W niektórych z tych miast obowiązywały

⁸⁵ Z objętych próbą badawczą.

⁸⁶ 27 maja 2025 r.

⁸⁷ Piotrkowie Trybunalskim, Giżycku i Zakopanem.

⁸⁸ Giżycku, Lublinie, Piotrkowie Trybunalskim i Zakopanem.

zasady udostępniania nieruchomości na czas nieoznaczony lub oznaczony powyżej 3 lat, uchwalone przez właściwe rady, lecz dotyczyło to niektórych form np.: w sprawie obciążania nieruchomości gruntowych służebnościami czy np. w sprawie bezprzetargowego wydzierżawiania gruntu pod tymczasowe obiekty budowlane, parkingi i warzywa lub w sprawie bezprzetargowego wydzierżawiania gruntu przeznaczonego pod urządzenia nie związane z drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Nieprawidłowości w zakresie uchwał indywidualnych polegały na przygotowaniu przez organ wykonawczy⁸⁹ projektów 11 uchwał w sprawie wyrażenia przez RM zgody na wydzierżawienie siedmiu nieruchomości, użyczenie jednej oraz ustanowienie służebności gruntowej, które skutkowały ich podjęciem przez organ stanowiący z przekroczeniem jego uprawnień. Określono w nich bowiem sposób użytkowania nieruchomości, wskazano dzierżawców i okres obowiązywania umów, co skutkowało uregulowaniem przez RM spraw właściwych dla burmistrza, określonych w art. 25 ust. 2 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg. Inna nieprawidłowość w zakresie uchwał indywidualnych⁹⁰ polegała na nieuzyskaniu przez organ wykonawczy zgody RM w formie uchwały w sprawie dzierżawy nieruchomości spółce miejskiej na okres powyżej 3 lat w trybie bezprzetargowym, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 4 ugn.

**Wewnętrzne regulacje
w zakresie
udostępniania
nieruchomości**

W ośmiu urzędach⁹¹ obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące procesu udostępnienia nieruchomości stanowiących własność miasta. W trzech z nich⁹² procedury te dotyczyły także udostępniania nieruchomości SP. Miały one zazwyczaj formę zarządzeń prezydenta, tylko w jednym przypadku⁹³ stosowane były wytyczne⁹⁴, które nie zostały formalnie wprowadzone.

Obowiązujące procedury dotyczyły m.in. np. wydzierżawiania, użyczenia, oddawania w trwałą zarząd, obciążania służebnością gruntową lub przesylu, oddawania w użytkowanie – tryb cywilno-prawny, oddawania nieruchomości gminnych – tryb administracyjny⁹⁵. Wewnętrzne procedury przyczyniały się do poprawy rzetelności i prawidłowości postępowania w zakresie udostępniania nieruchomości.

W sześciu urzędach⁹⁶ nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących procesu udostępnienia nieruchomości, lecz w trzech z nich⁹⁷ obowiązywały regulacje w zakresie dotyczącym ustalania stawek opłat czynszowych.

W trzech urzędach⁹⁸ wyznaczano w formie zarządzeń komisje do przeprowadzania przetargów na dzierżawę lub najem nieruchomości miasta. W jednym⁹⁹ powołano stałe zespoły negocjacyjne do ustalania

⁸⁹ Burmistrza Giżycka.

⁹⁰ W UM Toruń.

⁹¹ UM: Bydgoszcz, Katowice (tylko w zakresie dzierżawy), Kraków, Lublin, Łódź, Piotrków Trybunalski, Wałbrzych i Wrocław.

⁹² UM: Bydgoszcz, Kraków i Olsztyn.

⁹³ UM Łódź.

⁹⁴ Podpisane przez p.o. Dyrektora Wydziału Zbywania i Nabywania Nieruchomości UM Łódź.

⁹⁵ W UM Łódź.

⁹⁶ UM: Częstochowa, Giżycko, Olsztyn, Toruń, Zakopane i Zamość.

⁹⁷ UM: Olsztyn, Toruń i Zamość.

⁹⁸ W UM: Lublin, Kraków i Zamość.

⁹⁹ UM Lublin.

Ewidencjonowanie nieruchomości

wysokości stawek czynszu z tytułu najmu/dzierżawy nieruchomości miasta udostępnianych w drodze bezprzetargowej oraz zespół do ustalania warunków dzierżawy i najmu nieruchomości SP.

Prawidłowość ewidencjonowania zasobu nieruchomości została opisana w rozdziale 5.1. w ważniejszych wynikach kontroli dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych.

W trzech skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania udostępnionych nieruchomości gruntowych (objętych próbą badawczą), które polegały na:

- braku w ewidencji informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o prowadzonych postępowaniach sądowych i administracyjnych¹⁰⁰, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4, 6 oraz 7 ugn w związku z art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy,
- niewskazaniu w ewidencji informacji o dzierżawie działki, która została ujęta w EGIB¹⁰¹, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c pkt 6 ugn,
- niezaewidencjonowaniu w programie¹⁰², który stanowił bazę nieruchomości stanowiących własność miasta (nieoddanych w użytkowanie wieczyste) nieruchomości objętych próbą badawczą¹⁰³.

Analiza zasadności udostępniania nieruchomości i informowanie radnych

W 13 skontrolowanych urzędach nie wprowadzono formalnego obowiązku przeprowadzania analiz zasadności udostępniania nieruchomości. W jednym¹⁰⁴ uchwała RM określała zakres wymaganych analiz związanych w szczególności z wydzierżawianiem nieruchomości na okres powyżej 3 lat i do 10 lat. Przepisy te stosowano także w przypadku dzierżaw na krótszy okres.

W badanej próbie 159 spraw¹⁰⁵ stwierdzono, że we wszystkich przypadkach takie analizy były zwyczajowo przeprowadzane przede wszystkim w przypadkach dzierżawy i najmu nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż 3 lata, tj. w których wymagana była zgoda RM na udostępnienie. Polegały one przede wszystkim na zaopiniowaniu takiego wniosku (złożonego z inicjatywy osoby lub podmiotu zainteresowanego udostępnieniem nieruchomości) przez właściwe komórki i jednostki organizacyjne miast. Zdarzało się jednak, że mimo negatywnych opinii umowy były zawierane. Dotyczyło to w szczególności przypadków stwierdzonych na próbie badawczej w dwóch skontrolowanych urzędach¹⁰⁶.

W UM Wałbrzych mimo czterech negatywnych opinii wyrażonych przez komórkę organizacyjną urzędu¹⁰⁷ w zakresie umiejscowienia wnioskowanych nieruchomości na obszarach objętych w studium z przeznaczeniem pod las (w trzech przypadkach) oraz ochroną

¹⁰⁰ W UM Toruń.

¹⁰¹ W UM Łódź.

¹⁰² „Mienie 3”.

¹⁰³ W UM Zamość.

¹⁰⁴ UM Toruń.

¹⁰⁵ Tj. łącznej liczbie zbadanych umów najmu i dzierżawy.

¹⁰⁶ UM: Toruń i Wałbrzych.

¹⁰⁷ Biuro Rewitalizacji i Planowania Przestrzennego.

wartościowego założenia przestrzennego (w jednym), żadna z nich nie została wzięta pod uwagę.

W UM Toruń mimo negatywnej opinii jednostki organizacyjnej miasta¹⁰⁸, organ wykonawczy wyraził zgodę na wydierżawienie nieruchomości, pomimo iż dzierżawca zamierzał prowadzić działalność niezgodną z przeznaczeniem terenu określonym w mpzp, a także planował wznieść na niej obiekt tymczasowy, co było zabronione ww. dokumentem. W konsekwencji zawarta została umowa dzierżawy na część działki z dopuszczeniem jej wykorzystania na cel niezgodny z mpzp, które jest aktem prawa miejscowego i którego postanowienia powinny być bezwzględnie przestrzegane.

Przed wyrażeniem zgody na udostępnienie nieruchomości radni byli informowani o przeznaczeniu nieruchomości w dokumentacji planistycznej i planowanym sposobie jej zagospodarowania.

Wykazy

W 12 skontrolowanych urzędach zostały sporządzone wykazy przed udostępnieniem wszystkich objętych badaniem nieruchomości. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pojedynczych przypadkach w dwóch urzędach¹⁰⁹, które dotyczyły niesporządzenia i nieupublicznienia wykazów przed zawarciem kolejnych umowy dzierżawy nieruchomości, które uprzednio były już dzierżawione na podstawie umów zawartych na okres krótszy niż 3 lata.

W pięciu poddanych kontroli UM¹¹⁰ wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia zostały prawidłowo sporządzone, tj. zawierały elementy wymagane na podstawie art. 35 ust. 2 ugn. W pozostałych dziewięciu¹¹¹ wystąpiły nieprawidłowości, które polegały na niewykazaniu w nich:

- oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej¹¹² oraz katastru nieruchomości¹¹³ (art. 35 ust. 2 pkt 1 ugn),
- powierzchni nieruchomości¹¹⁴ (art. 35 ust. 2 pkt 2 ugn),
- opisu nieruchomości¹¹⁵ (art. 35 ust. 2 pkt 3 ugn),
- terminu zagospodarowania nieruchomości¹¹⁶ (art. 35 ust. 2 pkt 5 ugn),
- wysokości opłat, terminu ich wnoszenia oraz zasad aktualizacji¹¹⁷ (art. 35 ust. 2 pkt 8, 9, 10 ugn).

Wystąpiły także nieliczne nieprawidłowości związane z upublicznianiem wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, co naruszało art. 35 ust. 1 ugn, tj.:

- wykazy zostały wywieszone na okres krótszy niż 21 dni¹¹⁸,
- wykazy nie zostały opublikowane na stronie internetowej BIP lub w siedzibie urzędu¹¹⁹,

¹⁰⁸ Miejskiej Pracowni Urbanistycznej.

¹⁰⁹ UM: Zakopane i Wałbrzych.

¹¹⁰ UM: Częstochowa, Kraków, Olsztyn, Piotrków Trybunalski i Zakopane.

¹¹¹ UM: Bydgoszcz, Giżycko, Katowice, Lublin, Łódź, Toruń, Wałbrzych, Wrocław i Zamość.

¹¹² UM Zamość.

¹¹³ UM: Bydgoszcz i Wrocław.

¹¹⁴ UM Wrocław.

¹¹⁵ UM: Lublin, Wałbrzych, Zamość i Łódź.

¹¹⁶ UM Bydgoszcz.

¹¹⁷ UM: Bydgoszcz, Giżycko, Katowice, Łódź, Toruń, Wałbrzych, Wrocław i Zamość.

¹¹⁸ W jednym w UM Lublin oraz w trzech w UM Bydgoszcz.

¹¹⁹ W UM: Bydgoszcz i Toruń.

**Pozwolenia, opinie
i porozumienia
właściwych organów**

Ponadto stwierdzono przypadki nieopublikowania informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w lokalnej prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość¹²⁰ oraz upublicznienia takiej informacji z opóźnieniem od dwóch do 13 dni¹²¹ w stosunku do daty zamieszczenia wykazu w siedzibie Urzędu i na stronie BIP.

Poza tym ujawniono przypadki¹²² nierzetelnego udokumentowania faktu (dat) wywieszenia i zdjęcia wykazów nieruchomości w siedzibie urzędu.

Przed udostępnieniem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (dziewięć nieruchomości objętych badaniem) pozyskano pozwolenia właściwego konserwatora zabytków.

Tylko w jednej jednostce badania kontrolne dotyczyły udostępnienia nieruchomości położonych na terenach górniczych, dla których nie było sporządzonego mpzp. Przed zawarciem umów dzierżawy dotyczących łącznie sześciu nieruchomości, UM Katowice nie uzyskał wymaganych porozumień z organem właściwym do udzielania koncesji¹²³/opinii organu nadzoru górniczego w zakresie potencjalnego przewidywanego wpływu robót górniczych zakładu górniczego na nieruchomość będącą przedmiotem umowy¹²⁴.

**Tryb udostępniania
nieruchomości**

W latach objętych kontrolą, w 14 urzędach z łącznie 50 293 transakcji dzierżaw nieruchomości gruntowych tylko 671 odbyło się w formie przetargowej (1,3%). W odniesieniu do najmu ta proporcja również była zdecydowanie bardziej korzystna dla formy bezprzetargowej, ponieważ w tym okresie dokonano łącznie 10 617 transakcji, z czego jedynie 54 odbyło się w formie przetargu (0,5%). W przypadku pozostałych form udostępniania nieruchomości skontrolowane samorządy korzystały jedynie z trybu bezprzetargowego, tj. łącznie: użytkowanie 66 transakcji, użyczenie 2545 oraz inne¹²⁵ 18 332.

Kontrolą objęto łącznie 211 umów w 14 urzędach, w tym tylko 15 zostało zawartych w trybie przetargu w 10 urzędach¹²⁶.

**Nieprawidłowości
w postępowaniach**

Postępowania te na ogół przebiegały zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi regulacjami i zostały rzetelnie udokumentowane. Na próbie 150 umów dzierżawy (w tym 15 zawartych w trybie przetargu), stwierdzono łącznie cztery nieprawidłowości, z tego:

- jedną w postępowaniu bezprzetargowym dotyczącą nieudokumentowania przeprowadzonych negocjacji z potencjalnymi dzierżawcami¹²⁷, co było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z regulacjami wewnętrznymi zobowiązującymi do ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w drodze przetargu lub negocjacji. Organ wykonawczy w tych przypadkach podejmował decyzje, zatwierdzając stawki czynszów i warunki umowy, bez uzyskania informacji

¹²⁰ W UM: Zakopane (10 przypadków) Toruń (jeden) i Wrocław (trzy).

¹²¹ W UM Kraków.

¹²² W UM Toruń.

¹²³ Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 pkt 1 ugn obowiązującym do 31 grudnia 2023 r.

¹²⁴ Co było wymagane art. 19 ust. 1 pkt 1 ugn w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2024 r.

¹²⁵ W tym: służebności, czasowe udostępnienia nieruchomości, odszkodowania.

¹²⁶ W UM: Bydgoszcz, Częstochowa, Giżycko, Kraków, Lublin, Łódź, Toruń, Wałbrzych, Zakopane i Zamość.

¹²⁷ W sześciu sprawach w UM Toruń.

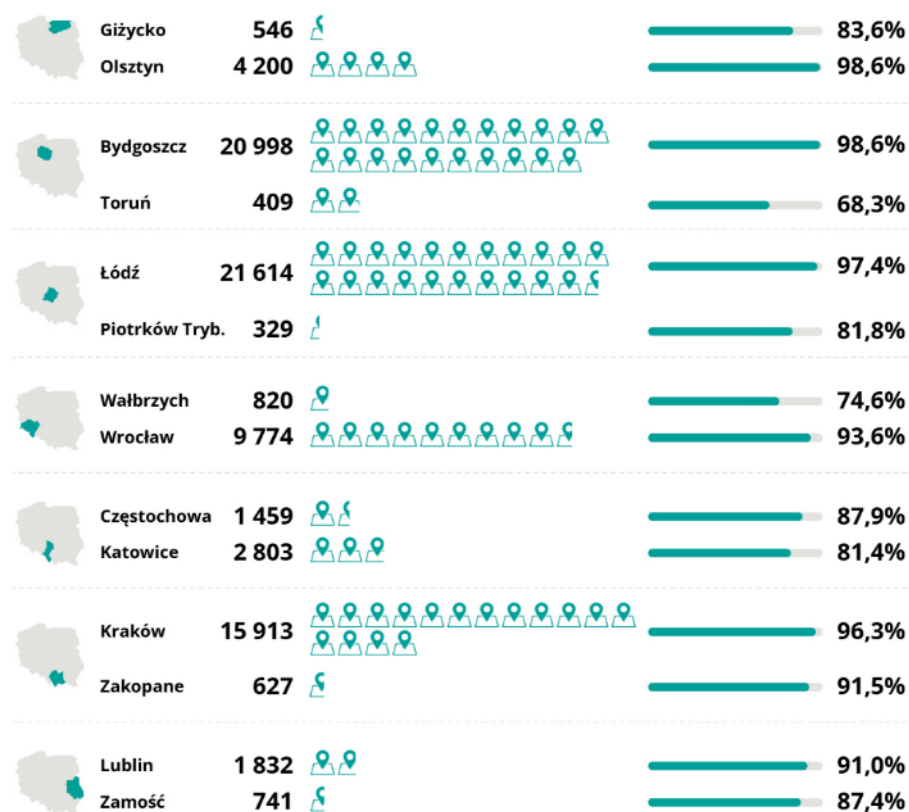
z właściwej komórki organizacyjnej UM, że propozycje w tym zakresie są wynikiem negocjacji;

- trzy w postępowaniu przetargowym polegające na:
 - ustaleniu wadium w wysokości ponad trzykrotnie wyższej niż cena wywoławcza przy wydzierżawieniu nieruchomości na okres 10 lat¹²⁸, co w związku z odesłaniem zawartym w uchwale ws. zasad do wymogów rozporządzenia w prawie przetargów, naruszało § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia¹²⁹;
 - niepowiadomieniu pisemnie wyłonionego dzierżawcy nieruchomości¹³⁰ o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o uprawnieniu organizatora przetargu do odstąpienia od jej zawarcia w sposób określony w wewnętrznych regulacjach, które odsyłały m.in. do art. 41 ust. 1 ugn;
 - nieudokumentowaniu dat wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia o przetargu na dzierżawę nieruchomości w siedzibie urzędu¹³¹.

Umowy w sprawie udostępnienia nieruchomości

Liczba umów dotyczących udostępniania nieruchomości została zaprezentowana w poniższej infografice:

Liczba umów dotyczących **udostępniania** nieruchomości gruntowych w 14 wybranych miastach w latach 2019-2024, w odniesieniu do łącznie: zbywanych i udostępnianych



Łączne dochody z udostępniania nieruchomości w poszczególnych miastach wyniosły:

¹²⁸ W UM Łódź.

¹²⁹ Wadium ustala się w wysokości nie niższej niż 5% ceny wywoławczej i wyższej niż 20% tej ceny.

¹³⁰ W UM Lublin.

¹³¹ W jednej sprawie w UM Toruń.

Łączne dochody z udostępniania nieruchomości 14 miast w latach 2019-2024 (w mln zł)

Razem		w tym:					
		Dzierżawa	Najem	Użytkowanie	Inne formy udostępniania	Służebności	Czasowe zajęcie terenu
	Giżycko 1,35 ● Olsztyn 15,34 ●	0,57	-	-	-	0,78	-
		15,34	-	-	-	-	-
	Bydgoszcz 62,76 ● Toruń 24,26 ●	45,36	13,91	-	-	2,13	1,36
		24,25	-	0,01	-	-	-
	Łódź 176,85 ● Piotrków Tryb. 47,75 ●	147,79	1,23	6,64	0,01	21,18	-
		46,96	-	0,39	0,35	0,04	-
	Wałbrzych 34,08 ● Wrocław 1172,58 ●	34,00	-	-	-	0,09	-
		225,53	-	12,71	934,4	-	-
	Częstochowa 21,72 ● Katowice 40,45 ●	18,07	0,29	0,34	-	2,68	0,34
		37,00	-	0,02	-	3,31	0,13
	Kraków 199,59 ● Zakopane 13,84 ●	84,13	0,43	16,79	98,24	-	-
		13,84	-	-	-	-	-
	Lublin 790,10 ● Zamość 3,38 ●	67,75	4,93	0,06	-	6,35	-
		3,38	-	-	-	-	-

We wszystkich przypadkach postanowienia skontrolowanych umów dotyczących udostępniania nieruchomości były zgodne z wynikami przeprowadzonych postępowań (zawartych w protokołach przetargów, negocjacji, uzgodnień) oraz zabezpieczały interesy skontrolowanych miast.

W jednym z urzędów¹³² wymagany zabezpieczeniem od osób/podmiotów, którym udostępniano nieruchomości było złożenie oświadczenia o poddaniu się egzekucji, w formie aktu notarialnego, w trybie art. 777 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania cywilnego¹³³. Tego obowiązku nie wyegzekwowano od jednego z dzierżawców. Pomimo trwania umowy dzierżawy Urząd nie podjął stosownych działań związanych z wyegzekwowaniem oświadczenia o poddaniu się egzekucji w formie aktu notarialnego oraz nie rozwiązał umowy dzierżawy z miesięcznym wypowiedzeniem.

¹³² W UM Łódź.

¹³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm., dalej: kpc.

We wszystkich skontrolowanych urzędach¹³⁴ obowiązywały regulacje dotyczące stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność gminy. W jednym¹³⁵ także w zakresie stawek dot. nieruchomości stanowiących własność SP położonych w granicach administracyjnych miasta. W trzech urzędach¹³⁶ wprowadzono regulacje dotyczące corocznej waloryzacji tych stawek¹³⁷. Zapisy dotyczące aktualizacji/waloryzacji opłat czynszowych zawarte były także w umowach dotyczących udostępnienia nieruchomości. W trzech jednostkach stwierdzono w tym zakresie stany nieprawidłowe, które dotyczyły:

- nieprzyjęcia od lipca 2019 r. do zakończenia kontroli (w maju 2025 r.) jednolitych zasad waloryzacji stawek czynszowych i nieprzeprowadzenia wyliczeń związanych z ich niepodnoszeniem¹³⁸;
- nierzetelnej waloryzacji opłat czynszowych za lata 2023–2024¹³⁹, która nie uwzględniła utraty wartości tej opłaty¹⁴⁰ za okres 2015–2021 z powodu wzrostu cen towarów i usług. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych podanych przez GUS za lata 2015–2021¹⁴¹ sumarycznie wynosił 12,9%, a przy zastosowaniu tzw. procentu składanego¹⁴² 13,49%. W związku z tym ceny uzyskane za wynajem nieruchomości nie uwzględniały spadku wartości spowodowanej inflacją za okres 2015–2021;
- zaniechania kompleksowej regulacji czynszów dzierżawnych, a także nieprzeprowadzenia ich waloryzacji, w przypadku, gdy umowa z dzierżawcą przewidywała jej dokonanie na zasadach określonych w art. 5 ugn¹⁴³, co było nierzetelne, niegospodarne i niezgodne z art. 12 ugn. Wprowadzona od 1 lipca 2018 r. ostatnia kompleksowa zmiana zarządzenia z 2011 r. w zakresie minimalnych stawek czynszów dzierżawnych nie dotyczyła dotychczasowych umów. Od 2019 r. podjęto prace i zamierzano ujednolicić wysokość czynszów, także w starszych umowach, jednak w latach 2019–2022 nie zakończono tych prac. Doprowadziło to do zróżnicowania stawek czynszów dzierżawnych za taki sam sposób korzystania z określonych nieruchomości, w zależności od terminu zawarcia umowy. Nie przeprowadzono także działań w zakresie waloryzacji czynszów dzierżawnych w przypadku umów, w których zapisy w kwestii

¹³⁴ W formie zarządzeń Prezydenta Miasta: Bydgoszcz, Katowice, Łódź, Lublin - stawki wyjściowe/wywolawcze, Częstochowa, Kraków, Olsztyn, Toruń - stawki minimalne, Wałbrzych, Wrocław, Zamość i burmistrza Giżycka. W UM Zakopane stawki minimalne były ustalone w 2012 r. w formie uchwały RM (co opisano wyżej).

¹³⁵ W UM Wałbrzych.

¹³⁶ W UM: Katowice i Kraków, a od 22 sierpnia 2022 r. także w Łodzi.

¹³⁷ Np. w UM Katowice o średnioroczną wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa GUS za rok poprzedni, jeśli wskaźnik będzie wykazywał inflację.

¹³⁸ W UM Bydgoszcz.

¹³⁹ W UM Piotrków Trybunalski.

¹⁴⁰ Ustalonej na podstawie stawek określonych w zarządzeniu prezydenta ze stycznia 2015 r.

¹⁴¹ Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015–2021 wynosił odpowiednio: -0,9%; -0,6%; 2%; 1,6%; 2,3%; 3,4% i 5,1%.

¹⁴² Procent składany oznacza w tym przypadku, że w każdym kolejnym roku wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja) jest naliczany od powiększonego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych z poprzedniego roku. Następuje tzw. kapitalizacja inflacji. Procent składany, w tym przypadku, pokazuje faktyczny wzrost inflacji na przestrzeni lat 2015 - 2021.

¹⁴³ W UM Toruń.

waloryzacji odwoływały się do postanowień art. 5 ugn. W konsekwencji nastąpiło pogłębiające się różnicowanie stawek czynszów za taki sam sposób korzystania z określonych nieruchomości (w tym wykorzystywanych komercyjnie), w zależności od terminu zawarcia umowy. Oszacowana wartość uszczuplenia aktywów za lata 2023-2024 wyniosła 1329,7 tys. zł, co stanowiło sumę wzrostu dochodów w pierwszym i drugim roku działań¹⁴⁴, tj. przy założeniu ich podjęcia i wzrostu czynszów od początku 2023 r.

¹⁴⁴ Tj. z 2023 r. 538,9 tys. zł oraz z 2024 r. 790,8 tys. zł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli P/24/073 była ocena czy prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy zbywanie nieruchomości następowało na podstawie planów wykorzystania zasobów i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki? 2. Czy udostępnianie nieruchomości następowało na podstawie planów wykorzystania zasobów i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki? 3. Czy zbywanie nieruchomości gruntowych na cele budowlane następowało z uwzględnieniem postanowień studium lub planu miejscowego? 4. Czy prawidłowo i rzetelnie ustalano ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a także wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia? 5. Czy prawidłowo i rzetelnie ustalano wartość lub wysokość stawek opłat nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia? 6. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania w celu zbycia nieruchomości, a w umowach w należyty sposób zabezpieczono interesy Skarbu Państwa albo jst? 7. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania w celu udostępnienia nieruchomości, a w umowach w należyty sposób zabezpieczono interesy Skarbu Państwa albo jst?
Zakres podmiotowy	Skontrolowano ogółem 14 urzędów miast, po dwa z województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego.
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne w urzędach miast przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁴⁵ (dalej: ustawa o NIK), z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj.: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2019-2025. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 2 grudnia 2024 r. do 30 maja 2025 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji 33 urzędach miast na terenie siedmiu ww. województw, na podstawie których dokonano wyboru jednostek kontrolowanych. W trakcie kontroli zasięgano informacji m.in. u wojewodów, w sądach rejonowych

¹⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

wydziałach wieczystoksięgowych, urzędach skarbowych i innych jednostkach.

**Udział innych organów
kontroli na podstawie
art. 12 ustawy o NIK**

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 2357,3 tys. zł¹⁴⁶ i dotyczyły uszczuplenia środków lub aktywów w trzech skontrolowanych urzędach miast. Dwa przypadki dotyczyły zbycia nieruchomości w UM: Zakopane (na kwotę 1021,7 tys. zł) i Zamość (5,9 tys. zł), na łączną kwotę 1027,6 tys. zł, a jeden w UM Toruń udostępnienia nieruchomości na kwotę 1329,7 tys. zł.

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 97 wniosków. Skontrolowane jednostki zrealizowały 58 wniosków oraz podjęły działania w celu realizacji kolejnych 39¹⁴⁷. Wnioski dotyczyły w szczególności:

- rzetelnego sporządzania PWZ i PWZ SP z uwzględnieniem regulacji art. 23 ust. 1db oraz 25 ust. 2a ugn,
- zapewnienia rzetelnego sporządzania i terminowego podawania do publicznej wiadomości wykazów,
- podjęcia działań przez organy wykonawcze miast dotyczących korekt zapisów uchwał ws. zasad i uchwał indywidualnych zezwalających na wkraczanie RM w kompetencje organu wykonawczego,
- uwzględniania kosztów poniesionych z tytułu przygotowania nieruchomości do sprzedaży w cenach transakcyjnych w postępowaniach bezprzetargowych,
- zapewnienie zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej wyłącznie w przypadku wystąpienia przesłanek umożliwiających zbycie nieruchomości w takim trybie.

Adresaci sześciu wystąpień pokontrolnych NIK złożyli do ich treści łącznie 40 zastrzeżeń, w tym Prezydenci Miast: Częstochowa (trzy), Kraków (sześć), Lublin (12), Wrocław (cztery), Wałbrzych (11) oraz burmistrz Giżycka (cztery). Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK oddaliły 30 z nich, osiem uwzględniły w części, a dwa w całości.

Skierowano do Prezesa UOKiK jedno powiadomienie w trybie art. 62a ustawy o NIK w związku z podejrzeniem praktyk monopolistycznych.

¹⁴⁶ Według stanu na 28 sierpnia 2025 r.

¹⁴⁷ Według stanu na 28 listopada 2025 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyło siedem Delegatur NIK.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski Prezydent Miasta Bydgoszczy
2.		Urząd Miasta Torunia	Paweł Gulewski Prezydent Miasta Torunia
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa Prezydent Miasta Katowice
4.		Urząd Miasta Częstochowy	Krzysztof Matyjaszczyk Prezydent Miasta Częstochowy
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa	Aleksander Miszański Prezydent Miasta Krakowa
6.		Urząd Miasta Zakopane	Łukasz Filipowicz Burmistrz Miasta Zakopane
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk Prezydent Miasta Lublin
8.		Urząd Miasta Zamość	Rafał Zwolak Prezydent Miasta Zamość
9.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska Prezydent Miasta Łodzi
10.		Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	Juliusz Wiernicki Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
11.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Miasta Olsztyna	Robert Szewczyk Prezydent Miasta Olsztyna
12.		Urząd Miejski w Giżycku	Ewa Ostrowska Burmistrz Miasta Giżycka
13.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Jacek Sutryk Prezydent Miasta Wrocławia
14.		Urząd Miejski w Wałbrzychu	Roman Szełemej Prezydent Miasta Wałbrzyska

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁴⁸	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Lublin	W formie opisowej	Organizacja procesu zbywania i udostępniania nieruchomości; Prowadzenie i aktualizowanie ewidencji nieruchomości; Opracowanie PWZ nieruchomości gminnych i SP; Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gminnych następowało w zasadzie zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia w sprawie przetargów, a w umowach zabezpieczono interesy Miasta i SP.	Przygotowana przez prezydenta uchwała¹⁴⁸ w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych i warunków sprzedaży tych nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych, zawierała błędną podstawę prawną oraz nadawała zbyt szerokie kompetencje RM w odniesieniu do ustalania ceny i obciążania nabywców kosztami zbycia; Zbycie (w dwóch przypadkach) nieruchomości w drodze aportu wniesionego do spółek komunalnych bez sporządzenia i opublikowania wykazu nieruchomości, co naruszało art. 35 ust. 1 ugn i zasadę jawności; Niezapewnienie (w dwóch przypadkach) wyceny zbywanych nieruchomości, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ugn. W tych przypadkach operaty szacunkowe zostały sporządzone za zgodą Urzędu przez rzeczoznawców majątkowych wybranych przez nabywców tych nieruchomości; Nieudokumentowanie uzasadnienia do sposobu ustalenia wysokości bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości na rzecz jednostki realizującej cele publiczne, co w ocenie NIK było postępowaniem nierzetelnym;

¹⁴⁸ Uchwała RM nr 152/V/2024.

				Poniesienie (w trzech przypadkach) kosztów (2,1 tys. zł) sporządzenia operatów szacunkowych w związku z nieuwzględnieniem ich na etapie uzgadniania ceny nieruchomości zbywanych w trybie bezprzetargowym oraz niezachowanie należytej staranności i niepodjęcie działań w celu sprostowania błędnych danych w dwóch wycenach; Brak niektórych wymaganych elementów w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia oraz wywieszenie wykazu na czas krótszy niż wymagany, co skutkowało naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 2 ugn; Naruszenie zasad prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 ugn i niezachowaniu szczególnej staranności wymaganej przez art. 50 ust. 1 usg, przy zbyciu od listopada 2022 r. do lipca 2024 r. w drodze zamiany 17 nieruchomości wycenionych na 14 386,2 tys. zł. W wyniku zamian pozyskano wprawdzie grunty niezbędne pod budownictwo oświatowe o łącznej wartości 14 732,9 tys. zł, jednak zbyte zostały nieruchomości gminne konkretnie wskazane przez nabywców, którymi byli przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie obrotu nieruchomościami, o czym nie została poinformowana RM, która każdorazowo wyrażała zgodę na transakcję; Niezachowanie pisemnej formy zawiadomienia dzierżawcy wyłonionego w trybie przetargu o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o uprawnieniu organizatora do odstąpienia od jej zawarcia, co naruszało § 5 ust. 2 zarządzenia nr 23/12/2016 Prezydenta z 8 grudnia 2016 r. w sprawie wytycznych do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości gminy.
--	--	--	--	--

2.	Urząd Miasta Zamość	W formie opisowej	Zadania dotyczące gospodarowania zasobem nieruchomości zostały prawidłowo przypisane pracownikom Urzędu; Prezydent przedstawił RM projekty uchwał w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, które następnie zostały uchwalone i miały praktyczne zastosowanie; Zbycie nieruchomości poprzedzały analizy zasadności dokonania tej czynności prawnej oraz uzyskanie wymaganych zgód Wojewody, Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz RM; Co do zasady sporządzano i upubliczniano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały elementy wymagane przepisami prawa; W przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do zbycia były wliczone w cenę wywoławczą lub zostały pokryte dzięki dokonany postąpieniom; Umowy dotyczące zbycia nieruchomości były zgodne z protokołami z przetargów i protokołami uzgodnień/rokowań; Stawki czynszów nieruchomości dzierżawionych w trybach bezprzetargowych ustalano w oparciu o zarządzenia prezydenta w sprawie stawek czynszu;	Nie opracowano na lata 2019-2025 PWZ, wymaganego art. 25 ust. 2 i 2a ugn; Nieterminowo opracowano i przekazano do zatwierdzenia Wojewodzie PWZ SP na lata 2025-2027, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 da ugn; Nie podjęto działań w celu uchylecia uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, co skutkowało obowiązywaniem trzech aktów zwierających tożsame regulacje w tym zakresie; W dwóch przypadkach wniesienia aportem nieruchomości do spółek nie sporządzono wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia; W jednym przypadku miasto zleciło dokonanie wyceny nieruchomości według stanu na 1 września 2006 r., co skutkowało m.in. niewłaściwym ustaleniem ceny sprzedaży oraz kwoty udzielonej bonifikaty; W jednym przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 3 ugn nie podjęto działań w celu uwzględnienia w cenie sprzedaży nieruchomości kosztów związanych z przygotowaniem jej do zbycia, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym; Nie zawarcie w ogłoszeniach o ustnych nieograniczonych przetargach informacji o obciążeniach nieruchomości oraz zobowiązaniach, których przedmiotem były zbywane nieruchomości, nie określono w nich także warunków udziału w przetargach osób pozostających w związku małżeńskim; Niewystarczająco zabezpieczono interesy miasta w protokołach uzgodnień/rokowań, gdyż nie zawierały one zapisów wskazujących na to, kto poniesie koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od zawarcia umowy;
----	---------------------	-------------------	---	--

			Postępowania na udostępnienie nieruchomości rzetelnie dokumentowano.	W projektach uchwał w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży w trybie bezprzetargowym nie określono warunków ich udzielenia, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 1b ugn; W ośmiu z 15 zbadanych Wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia nie zawarto oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, w 10 opisu nieruchomości, a w dwóch informacji dotyczących terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji.
3.	Urząd Miasta Bydgoszczy	W formie opisowej	Zadania dotyczące gospodarowania zasobem nieruchomości zostały prawidłowo przypisane pracownikom Urzędu; Rzetelnie prowadzono ewidencję gminnego zasobu nieruchomości oraz ustalano ceny nieruchomości przeznaczonych do zbycia;	Treść PWZ oraz PWZ SP miała wysoki stopień ogólności i nie była skonkretyzowana względem zasobów Urzędu, a także nie była weryfikowalna i mierzalna; W protokołach z przeprowadzonych przetargów w celu zbywania nieruchomości nie zamieszczono wymaganych informacji, zaś w ośmiu z 10 badanych umów Urząd niedostatecznie zabezpieczył swoje interesy. Ponadto w przypadku zbycia dwóch spośród 20 badanych nieruchomości Urząd nie sporządził wykazu nieruchomości, zaś w dwóch spośród 15 wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia nie zamieścił wszystkich wymaganych informacji; Urząd dokonał sprzedaży jednej nieruchomości na rzecz podmiotu, który nie spełniał przesłanki do zbycia nieruchomości w tym trybie.
4.	Urząd Miasta Torunia	W formie opisowej	W przypadku nieruchomości gminnych uzyskiwano zgodę RM na ich sprzedaż, a w przypadku nieruchomości SP zgodę wojewody; Ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, wniesienia aportem do spółki, przekazanych w formie darowizny czy zamiany, ustalone były w oparciu o aktualne operaty szacunkowe;	Zawarcie dwóch spośród 10 zbadanych umów nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, w tym w jednym przypadku nie uzyskano zgody RM na dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym, mimo że umowę zawarto na czas dłuższy niż 3 lata, a w kolejnym dopuszczono do naruszenia postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; Nie wdrożono kompleksowej regulacji czynszów dzierżawnych, a w sześciu badanych przypadkach nie przeprowadzono waloryzacji czynszów.

			Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierały wszystkie wymagane dane i były podawane do publicznej wiadomości; Prowadzono analizy dotyczące możliwości udostępniania nieruchomości, w wyniku których uzyskiwano rzetelne dane m.in. o ograniczeniach i wymogach koniecznych do nałożenia na osoby wykorzystujące nieruchomości gminy miasta; Prawidłowo realizowano także działania związane z ustanowieniem trzech służebności i zawieraniem dwóch umów użyczenia.	Nierzetelnie dokumentowano fakt wywieszenia lub zdjęcia ww. wykazów, zawieszonych w siedzibie Urzędu; W dziewięciu wykazach dotyczących dzierżaw nie podawano informacji o zasadach aktualizacji opłat; Zaniechanie, w sześciu badanych sprawach, dokumentowania negocjacji z dzierżawcami w sprawie wysokości stawek czynszów dzierżawnych; Niesporządzenie planów: wykorzystania zasobu nieruchomości miasta oraz realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, na lata 2019-2021; Ewidencja zasobu nieruchomości była niekompletna, gdyż nie gromadzono informacji o roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach sądowych; Stwierdzono braki w informacjach o przeznaczeniu nieruchomości w planach miejscowych, a w przypadku braku planu – w studium.
5.	Urząd Miasta Częstochowy	W formie opisowej	Urząd był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych miasto zbywało nieruchomości na podstawie przygotowanych i zatwierdzonych PWZ i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z uwzględnieniem unormowań studium oraz uchwały RM w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami miasta Częstochowy; Prawidłowo wywieszano i sporządzano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępnienia;	Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku publikacji w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia; Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, będąca aktem prawa miejscowego, wyrażała zgodę generalną, a nie zgodę odnoszącą się do konkretnych zindywidualizowanych przypadków i nieruchomości. O zwolnieniu z obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów, o którym mowa w art. 37 ust. 4 ugn, decydować można jedynie w konkretnych przypadkach i nieruchomościach wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Niezawarcie w PWZ wszystkich wymaganych danych o sposobie zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;

			Dla zbywanych nieruchomości, wpisanych do rejestru zabytków, uzyskano niezbędne pozwolenia, wojewódzkiego konserwatora zabytków; Ceny i wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępniania ustalano prawidłowo i rzetelnie na podstawie aktualnych operatów szacunkowych; Stosowano jednolite zasady ustalania cen, opłat z tytułu udostępniania nieruchomości. Prawidłowo prowadzono postępowania w celu zbycia i udostępniania nieruchomości, a w zawartych umowach zbycia i udostępniania właściwie zabezpieczono interesy miasta oraz odzwierciedlały one wyniki prowadzonych postępowań.	W Planie na lata 2022-2024 nie określono parametrów nieruchomości planowanych w tym okresie do zbycia lub udostępniania. Przyjęty w Urzędzie plan zawierał jedynie dane ogólne i nie pozwalał na weryfikację czy ostatecznie zbyte nieruchomości, były w nim ujęte. W Warunkach przetargów organizowanych przez Urząd do lutego 2023 r. brak było dodatkowych warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu osób pozostających w związku małżeńskim. W przypadku zbycia nieruchomości (wniesienia aportem) zlecenia jej wyceny dokonał nabywca (spółka), co było niezgodne z art. 25 ust. 1-2, w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn.
6.	Urząd Miasta Katowice	W formie opisowej	Urząd był odpowiednio przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych; W Urzędzie sporządzono PWZ oraz PWZ SP na lata objęte kontrolą; Przed przeznaczeniem nieruchomości do zbycia dokonywano analizy zasadności zbycia; Operaty szacunkowe były aktualne na dzień przeprowadzenia rokowań lub przetargu; W sytuacjach tego wymagających, Urząd występował do konserwatora zabytków z wnioskiem o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości w przypadku wpisania ich do rejestru zabytków;	PWZ na lata 2024-2026 nie zawierał zestawienia nieruchomości zasobu; W pięciu przypadkach, przed zawarciem umów dzierżawy nieruchomości położonych na terenach górniczych dla których nie było mpzp, nie dopełniono obowiązku, o którym była mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 ugn (w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r.), tj. uzyskania porozumienia z organem właściwym do wydawania koncesji na wydobycie kopalin. Dla jednej nieruchomości, dla której umowę dzierżawy zawarto po 1 stycznia 2024 r. Urząd nie posiadał właściwej opinii, organu nadzoru górniczego w zakresie potencjalnego przewidywanego wpływu robót górniczych na tę nieruchomość. Wystąpił jeden przypadek braku sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz dwa przypadki braku zamieszczenia

			Dochowywano terminów publikacji sporządzonych wykazów oraz ogłoszeń o przetargach; Ceny wywoławcze nieruchomości ustalane w drodze przetargowej zabezpieczały interes majątkowy miasta; W zawartych umowach dzierżawy i użytkowania nieruchomości prawidłowo zabezpieczano interes prawny i ekonomiczny gminy; Urząd prowadził, w tym aktualizował, ewidencję nieruchomości zawierającą informacje określone w art. 23 ust. 1c ugn.	ogłoszeń prasowych pomimo istnienia takiego obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ugn; Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku publikacji w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia; W przypadku pięciu nieruchomości, położonych na terenie górniczym, na obszarze, którego nie obowiązywał mpzp – Urząd przed wydzierżawieniem tej nieruchomości nie zawarł porozumienia w tej kwestii z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopalin. Uchwała w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, 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 których mowa w art. 37 ust. 4 ugn zdaniem NIK powinna dotyczyć jedynie konkretnych przypadków i nieruchomości wskazanych we wniosku organu wykonawczego.
7.	Urząd Miasta Krakowa	W formie opisowej	Prawidłowo sporządzono PWZ SP na lata 2021-2024 i 2025-2027; W skontrolowanych postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym (łącznie 11) wystąpiły przesłanki zastosowania trybu wynikającego z przepisów art. 37 ust. 2 ugn; W ramach badanej próby 15 umów, udostępnianie nieruchomości gminnych następowało na podstawie PWZ i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki;	Sporządzenie pierwszego PWZ dopiero na lata 2019-2021, wcześniej gmina nie dysponowała takim dokumentem o charakterze strategicznym, pomimo tego, że w 2017 r. w wyniku nowelizacji ugn ustawodawca sformułował wskazówki jakie powinny być elementy takiego planu; PWZ na lata: 2022-2024 i 2025-2027 nie zawierały danych wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1 ppkt b ugn, tj. informacji o powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości.

			W sposób prawidłowy i rzetelny ustalano wartość lub wysokość stawek opłat nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia; Prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania w celu udostępnienia nieruchomości, a w umowach w należyty sposób zabezpieczono interesy SP i gminy.	Niepodjęcie działań mających na celu wycofanie z obrotu prawnego zapisów uchwały Rady Miasta Krakowa (RMK) nr XV/99/03 z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami miasta Krakowa naruszających podział kompetencji wynikający z przepisów art. 25 ust. 1 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg. Skutkowało to w szczególności wskazywaniem w indywidualnych uchwałach RMK dotyczących zbycia nieruchomości trybu sprzedaży, co w myśl ww. przepisów należało do kompetencji organu wykonawczego; Kontrola wykazała trzy przypadki wykorzystania w prowadzonych postępowaniach operatów szacunkowych opracowanych na zlecenie podmiotów nabywających nieruchomości, a nie na zlecenie gminy, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn, w myśl którego właściwy organ, który gospodaruje nieruchomością zapewnia jej wycenę; W skontrolowanych dziewięciu postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości w drodze przetargu nie zawarto warunków udziału osób pozostających w związku małżeńskim. Skutkowało to dopuszczeniem do przetargu jednego z małżonków bez weryfikacji ustroju majątkowego małżeńskiego, a w razie istnienia wspólności majątkowej w konsekwencji brakiem ustalenia, czy nieobecny na przetargu współmałżonek wyraził zgodę na dokonanie czynności prowadzącej do nabycia nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 37 § 1 pkt 1 kro; Zarówno w obszarze zbywania, jak i udostępniania nieruchomości wystąpiły opóźnienia w upublicznianiu w prasie o zasięgu lokalnym informacji o zamieszczeniu na tablicy ogłoszeń oraz na stronie BIP wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, co mogło
--	--	--	--	---

				ograniczyć przewidziany w art. 35 ust. 1 ugn czas dostępu do niego osobom zainteresowanym.
8.	Urząd Miasta Zakopane	W formie opisowej	Urząd był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych; Przyjęcie w gminie zasad dokumentowania procesu weryfikacji operatów szacunkowych w postaci kart weryfikacji formalnej operatu szacunkowego; W umowach sprzedaży, dzierżawy i użyczenia, w sposób prawidłowy zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny gminy.	Sposób sporządzania PWZ. Nie wykazywano w nich listy nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia i udostępniania oraz planowanych form udostępniania, ani szczegółowego opisu nieruchomości, w tym danych wymaganych art. 25 ust 2a ugn, takich jak wskazanie miejscowości położenia nieruchomości, jej powierzchni czy sposobu zagospodarowania nieruchomości; Brak wykazu nieruchomości w sporządzanych PWZ oznaczał, że w istocie nie spełniały one roli narzędzia planowania w obszarze gospodarowania zasobem nieruchomości; Wymogów ustawowych przewidzianych w art. 23 ust. 1c ugn nie spełniała ewidencja – baza nieruchomości gminnych; Kontrola wykazała przypadki powtórnego potwierdzania aktualności operatów szacunkowych, pomimo zakazu wynikającego z art. 156 ust. 4 ugn i przeprowadzania przetargów w oparciu o operaty szacunkowe po upływie terminu ich ważności; Wystąpiło niedochowanie terminów dotyczących organizacji przetargów określonych w art. 39 ust. 2 ugn oraz przekroczenie terminów powiadamiania o dacie podpisania aktów notarialnych; Dokonano sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn, pomimo, że cel, na który przeznaczenie działek deklarował nabywca nie miał charakteru „celu sakralnego”. W tym przypadku nastąpiło również nieuzasadnione udzielenie bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn (również cel sakralny). Opisane decyzje pozbawiły gminę możliwości uzyskania dochodu potencjalnie w wysokości

				1 021 692 zł (udzielono 98% bonifikaty od ceny wynikającej z operatu szacunkowego); W gminie nie obowiązywały ogólne warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, na których możliwość uchwalenia pozwala art. 68 ust. 1b ugn, a każdorazowo podejmowane w tych sprawach uchwały, których projekty przygotowywano w Urzędzie, zawierały jedynie podstawę prawną i stawkę bonifikaty. Stwierdzony sposób udzielania bonifikat był nierzetelny i niespełniający wymogu jawności i transparentności działania organów gminy, jak również równego traktowania potencjalnych nabywców; Kontrola 15 przypadków udostępniania nieruchomości wykazała nieprawidłowości dotyczące niepublikowania informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy bądź użyczenia w lokalnej prasie, a w jednej sprawie - niesporządzenia wykazu nieruchomości do sprzedaży; Stawki czynszu ustalano na podstawie uchwały RM, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 3 usg oraz art. 25 ust 1 ugn.
9.	Urząd Miasta Łodzi	W formie opisowej	Zadania związane z organizacją postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych były rzetelnie realizowane przez pracowników Urzędu; Urząd prowadził i aktualizował ewidencję nieruchomości zawierającą wszystkie wymagane informacje, określone w art. 23 ust. 1c ugn; Sporządzano PWZ i PWZ SP, które zawierały wszystkie elementy wymagane ugn;	W jednym przypadku, w ewidencji nie wpisano roszczenia dotyczącego nieruchomości; W projektach uchwał RM przygotowanych przez pracowników Urzędu Miasta wskazywano tryb, w jakim winna być zbyta, będąca przedmiotem uchwały nieruchomości; W wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2028/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z 9 września 2022 r., nie zawarto: opisu nieruchomości, wysokości opłaty z tytułu użytkowania oraz terminu wnoszenia opłat,

			Sporządzano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia i udostępniania i umieszczał je na tablicach ogłoszeń oraz stronie internetowej Urzędu oraz publikował informacje o wykazach w prasie; Urząd, dokonując sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym i bezprzetargowym przeprowadzał je zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów); Wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia była ustalana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych; Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego i ograniczonego były wkalkulowane w cenę wywoławczą, poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej wartości; Zawarte umowy, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości, zawierały klauzule zabezpieczające interes gminy; Wysokość stawek czynszu udostępnianych nieruchomości określana była jednolicie na podstawie zarządzeń prezydenta, w tym m.in.	co było wymagane art. 35 ust. 2 pkt 3, 6 i 8 ugn. Dodatkowo operat szacunkowy został sporządzony dopiero po podjęciu ww. zarządzenia; W jednym postępowaniu przetargowym na dzierżawę nieruchomości nieprawidłowo została ustalona wysokość wadium; Od jednego z dzierżawców nie wyegzekwowano złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji, w formie aktu notarialnego, w trybie art. 777 § 1 i 2 kpc, w terminie 21 dni od dnia odpisania umowy (tj. 9 grudnia 2024 r.) oraz nie rozwiązano umowy z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, z uwagi na nieprzedłożenie ww. oświadczenia w formie aktu notarialnego do 31 stycznia 2025 r., stosownie do postanowień § 9 ust. 5-7 umowy.
--	--	--	--	---

			w oparciu o wyceny/opinie dokonane przez rzeczoznawców majątkowych oraz z uwzględnieniem inflacji.	
10.	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	W formie opisowej	Zadania związane z organizacją postępowań w zakresie dotyczącym zbywania nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminy jak i SP były prawidłowo realizowane przez pracowników Referatu gospodarki nieruchomościami; Urząd rzetelnie prowadził, w tym aktualizował ewidencję nieruchomości zawierającą informacje określone w art. 23 ust. 1c ugn; Proces udostępnienia i zbywania nieruchomości był realizowany zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą. Urząd przeprowadzał analizy zasadności udostępnienia nieruchomości, sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępniania i umieszczał je na tablicach ogłoszeń Urzędu na okres 21 dni. Wykazy były publikowane na stronie internetowej Urzędu i na stronie internetowej BIP. Informacje o umieszczeniu wykazów na tablicach były publikowane w lokalnej prasie; Sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały wszystkie	W dwóch przypadkach w ewidencji nieruchomości nie wpisano numerów ksiąg wieczystych, ponieważ nie zostały one przez Urząd założone; PWZ sporządzono nierzetelnie. Nie zawierały informacji o konkretnych nieruchomościach przeznaczonych do zbycia i udostępnienia. Plany te na lata 2018 - 2020, 2021 - 2023 i 2024 - 2026 zawierały jedynie zbiorcze informacje dotyczące określenia wielkości powierzchni nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia i zbycia a ponadto Plany na lata 2021-2023 i 2024 - 2026 nie zawierał enumeratywnie wymienionych w ugn elementów: w planie na lata 2024-2026 brak było elementów wskazanych w art. 25 ust. 2a pkt 1 a w planie na lata 2021-2023 brak było elementów wskazanych w art. 25 ust. 2a pkt. 2 lit. a. Wskazane w Planach zbiorczych informacje o planowanych kosztach i dochodach w związku ze zbyciem i udostępnieniem nieruchomości, uniemożliwiały weryfikację, które nieruchomości, faktycznie zostały zagospodarowane, a tym samym nie dawały możliwości weryfikacji realizacji ww. planów; Obowiązująca w gminie uchwała dotycząca zbywania nieruchomości, tj. <i>uchwała w sprawie zasad zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości</i>¹⁴⁹ była sprzeczna z przepisami ugn, a Urząd nie przedstawił Radzie projektu zmieniającego treść uchwały; Przy sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym Urząd nie prowadził działań w celu odzyskania od nabywców nieruchomości

¹⁴⁹ Uchwała nr XVIII/350/12 z 29 lutego 2012 r.

			elementy wymagane przepisami prawa. W przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargów, poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości były wkalkulowane w cenę wywoławczą poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej szacunkowej wartości; Zawarte umowy, których przedmiotem było udostępnienie nieruchomości zawierały klauzule zabezpieczające interes gminy i SP; Wysokość stawek czynszu udostępnianych nieruchomości określana była jednolicie na podstawie zarządzeń prezydenta;	kosztów przygotowania do zbycia nieruchomości, co było działaniem nierzetelnym; Komisja przetargowa dopuściła do przetargu osobę, która złożyła ogólne (blankietowe) upoważnienie współmałżonka do udziału w przetargu i zgodę na nabycie nieruchomości, co było niezgodne z przyjętym regulaminem przetargu; W protokołach z rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości nie było zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy; W wykazach zbywanych nieruchomości brak było informacji o pierwszeństwie w nabywaniu nieruchomości wraz ze wskazaniem obowiązującego w tym zakresie terminu; Nie zamieszczono w ogłoszeniach o przetargach informacji o godzinie przeprowadzenia przetargu; W przypadku dwóch umów najmu, przy określaniu opłat nie uwzględniono wskaźnika inflacji; Nieopracowanie projektu uchwały w zakresie wyrażenia zgody na obrót nieruchomościami w sytuacji, gdy po umowie na okres 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość, skutkiem czego obowiązywała wadliwa uchwała Nr XXV/437/08 z 3 września 2008 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność miasta Piotrków Trybunalski na czas oznaczony do 3 lat, w przypadku, gdy po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, naruszająca art. 37 ust. 4 ugn i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg;
--	--	--	--	---

11.	Urząd Miejski w Giżycku	W formie opisowej	Prawidłowo sporządzano PWZ, rzetelnie dokumentowano postępowania zbycia i udostępnienia nieruchomości gruntowych oraz prowadzono ewidencję gruntów; Urząd zgodnie z przepisami przeprowadzał przetargi na zbycie i udostępnienie nieruchomości, spełniając przy tym wymogi dotyczące sporządzania i publikacji ogłoszeń o przetargach, zapewnienia wycen, ustalania cen wywoławczych, opłat za użytkowanie, czynszu dzierżawnego wg jednolitych zasad i sporządzania protokołu z przetargu lub rokowań. W Urzędzie sporządzano kompletne wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia i terminowo je upubliczniano. Przestrzegano też przepisów ustawowych przy zbyciu bezprzetargowym; Analizowano zasadność zbycia lub udostępnienia nieruchomości na podstawie ważnych uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń burmistrza oraz zabezpieczano w umowach interes prawny i ekonomiczny miasta.	W trzech wykazach nie ujęto zasad aktualizacji opłat; Nieprecyzyjnie opracowano projekty uchwał, tj. osiem w sprawie zbycia gruntów i 11 w sprawie ich udostępnienia, wskazując odpowiednio cel zbycia, jego tryb lub sposób użytkowania gruntu, a w trzech także przyszłego dzierżawcę i okres trwania umowy; w trzech nie wskazano konkretnych danych identyfikujących wystarczająco zbywane nieruchomości, zaś dwie uchwały w sprawie zasad dzierżawy gruntów przekazywały do kompetencji Rady sprawy istotne dla miasta i leżące w gestii burmistrza. Podjęcie przez Radę ww. uchwał w takiej formie skutkowało przekroczeniem jej uprawnień lub mogło umożliwiać burmistrzowi dozwolone działania w zakresie ich wykonania.
12.	Urząd Miasta Olsztyna	W formie opisowej	W Urzędzie opracowano PWZ oraz PWZ SP; Zbywanie nieruchomości gruntowych odbywało się na podstawie ugn oraz zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie przetargów, a także z uwzględnieniem funkcjonujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych;	PWZ na lata 2022-2024 nie zawierał niektórych danych dotyczących w szczególności sposobu zagospodarowania nieruchomości, ograniczając się do wskazania czy nieruchomość jest zabudowana lub niezabudowana oraz nie wskazywał, które nieruchomości wchodzące w skład zasobu planowane są do sprzedaży w poszczególnych latach; PWZ na lata 2025-2027 nie wskazywał, które nieruchomości wchodzące w skład zasobu planowane są do sprzedaży w poszczególnych latach;

			Przeprowadzano analizy zasadności transakcji, sporządzano i publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a w określonych przypadkach uzyskiwano zgodę RM lub Wojewody na zbycie nieruchomości gminnej lub z zasobu SP; W sprawach dotyczących zbywania nieruchomości w drodze przetargu, prezydent publikował ogłoszenia o przetargu oraz powoływał komisje przetargowe, które w sporządzanych protokołach rzetelnie odnotowywały przebieg czynności związanych z przeprowadzeniem danej sprzedaży; Urząd udostępniał nieruchomości gminne oraz z zasobu SP adekwatnie do zapisów przyjętych w planach wykorzystania tych nieruchomości; Urząd przestrzegał obowiązku ujmowania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia oraz upubliczniania tych wykazów, a w zawartych umowach właściwie zabezpieczył interes gminy.	Dwa składy komisji przetargowych powołano w liczbie większej niż wynikająca z rozporządzenia w sprawie przetargów.
13.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Negatywna	Zadania związane z organizacją postępowań w zakresie dotyczącym zbywania nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminy jak i SP były przypisane pracownikom Urzędu; Ewidencja nieruchomości gruntowych prowadzona była prawidłowo;	Nie sporządzono planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości obejmującego rok 2019, a plany na lata 2020-2022 i 2023-2025 zostały przyjęte z opóźnieniem, co w praktyce skutkowało ich brakiem od 1 stycznia do 22 listopada 2020 r. i od 1 stycznia do 27 lipca 2023 r. Powyższe plany sporządzone zostały w sposób nierzetelny, gdyż nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, tj. danych, celów lub zestawienia posiadających określone parametry identyfikujące nieruchomości zasobu miasta Wałbrzych w zakresie ich przeznaczenia do

			W Urzędzie wprowadzono wewnętrzne procedury dotyczące zbywania nieruchomości; Rzetelnie ustalano ceny nieruchomości gruntowych przeznaczonych do sprzedaży i udostępnienia, a także wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia;	zbycia lub udostępnienia. Ponadto plan na lata 2020-2022 nie zawierał prognozy nabywania nieruchomości do zasobu, a plan na lata 2023-2025 nie obejmował zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Tym samym nie dochowano wymogów art. 23 ust. 1db oraz 25 ust. 2 i 2a ugn. W konsekwencji plany te nie spełniały swojej roli dokumentu strategicznego dla działań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi; Nie podjęto działań zmierzających do usunięcia lub zmiany zapisów uchwały nr XXXIV/138/2004 RM Wałbrzycha z 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiana lub najmu, niezgodnych z ugn, ugn lub zawierających powtórzenia zapisów ustawowych; W dwóch przypadkach przed zbyciem nieruchomości nie sporządzono i nie opublikowano wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn; W dwóch przypadkach nieruchomości gruntowej niezabudowanej, doszło do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym (na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn), pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu sprzedaży; Nieopublikowanie w jednym przypadku wykazu nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, co było niezgodne z art. 35 ust. 1b ugn; Wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, dotyczące siedmiu z 15 badanych umów dzierżawy, nie zawierały: [1] opisu nieruchomości, [2] terminu wnoszenia opłat, [3] zasad aktualizacji opłat. Obowiązek zamieszczenia takich informacji wynikał z art. 35 ust. 2 ugn.
--	--	--	--	---

14.	Urząd Miejski Wrocławia	Negatywna	Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań w obszarze zbywania nieruchomości gruntowych; W sposób prawidłowy prowadzono ewidencję nieruchomości gruntowych zasobu gminnego oraz zasobu SP, tj. zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn.	Zbycie w jednym przypadku nieruchomości w trybie bezprzetargowym pomimo braku przesłanek do zastosowania takiego trybu; Zaniżenie ceny za ustanowienie służebności w przypadku zbycia jednej nieruchomości; Brak uzasadnienia dla dopuszczenia do przetargu sześciu zakwalifikowanych uczestników i niedopuszczenia siódmego uczestnika; Niepoinformowanie Wojewody Dolnośląskiego o zawartej umowie zbycia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa (niezgodnie z art. 23 ust. 4 ugn); Niewskazanie wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta w pisemnym przetargu nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej; Urząd nie posiadał PWZ w formie jednolitego dokumentu, co mogło ograniczać realizację miejskiej polityki zarządzania nieruchomościami gruntowymi, a także nadawać doraźny charakter poszczególnym operacjom przeprowadzanym na nieruchomościach gruntowych; PWZ SP nie zawierał wszystkich elementów wymaganych art. 23 ust. 1db ugn; W uchwale nr XLIX/697/98 RM Wrocławia z 27 lutego 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy Wrocław, znajdowały się zapisy niezgodne z ugn lub stanowiące powtórzenia regulacji zawartych w tej ustawie. Pomimo tego nie podjęto działań zmierzających do wprowadzenia stosownych zmian; Udostępnianie sześciu nieruchomości na okres powyżej trzech lat lub bezterminowo przeprowadzone zostało w trybie bezprzetargowym, mimo niezyskania zgód RM Wrocławia dotyczących tych nieruchomości, co było niezgodne z art. 37 ust. 4 ugn;
-----	-------------------------	-----------	--	--

				Udostępnianie nieruchomości na targowiska odbywało się bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszeń w prasie lokalnej, tj. niezgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, a wykazy zorganizowanych placów targowych nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, wskazanych w art. 35 ust. 2 ugn.
--	--	--	--	---

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Analiza stanu prawnego

Miasta działają na podstawie przepisów usg. Do zadań organów wykonawczych gmin miejskich (prezydentów, burmistrzów) należy m.in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego (rady miasta) i zadań określonych przepisami prawa oraz gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, kierowanie bieżącymi sprawami miasta oraz reprezentowanie go na zewnątrz (art. 30 i 31 usg). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ugn organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi miasta są ich organy wykonawcze.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ugn gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ugn w art. 24 ust. 1 wprowadza pojęcie gminnego zasobu nieruchomości, do którego należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności miasta i nie zostały oddane w UW, oraz nieruchomości będące przedmiotem UW. Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w UW, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 ugn).

Gospodarka nieruchomościami to ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami. Najbardziej ogólne reguły gospodarowania nieruchomościami zawarto w przepisach kc, a w szczególności w art. 140. Z treści tego przepisu wynika prawo właściciela nieruchomości do jej posiadania, pobierania z niej pożytków i rozporządzania nią. Szczególne regulacje w stosunku do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości są zawarte m.in. w ugn (dział II w art. 10-91). W ustawie tej określono zasady gospodarowania tym zasobem. Normatywną podstawę określenia czynności, które składają się na pojęcie gospodarowania nieruchomościami gminy, stanowią art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 2 ugn. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ugn gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy. W przepisie tym wymieniono następujące czynności: ewidencjonowanie nieruchomości, zapewnienie wyceny nieruchomości, sporządzenie planów wykorzystania zasobów, zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczeniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu i prowadzenie windykacji tych należności, współpracę z innymi organami, które gospodarują nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, zbywanie oraz nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunków najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez

zasiedzenie, składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz wpis w księdze wieczystej.

Ewidencjonowanie nieruchomości obejmuje w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnie nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium; wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu UW nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (art. 23 ust. 1c ugn).

Plany wykorzystania miejskiego zasobu nieruchomości, zgodnie z art. 25 ust. 2a ugn, opracowywane są na okres 3 lat. Plan zawiera w szczególności: zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, prognozę poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości z zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, prognozę wpływów osiąganych z opłat z tytułu UW nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, prognozę dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu UW nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu¹⁵⁰.

Stosownie do art. 12 ugn, właściwy organ jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane. Można uznać, że pojęcie to obejmuje czynność faktyczne i czynności prawne, przy czym prawidłowość prowadzenia gospodarki ustawodawca odnosi do spełniania niektórych warunków lub osiągania wskazanych celów, np. podejmowanie czynności określonych w art. 23 ust. 1 lub art. 35 ugn. Prawidłowo gospodarować nieruchomościami to także zachowanie nieruchomości w stanie niepogorszonym, korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, ustalanie i zachowanie stanu własności, planowane przestrzenne, podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących zbywania i nabywania nieruchomości¹⁵¹. Można wymienić przykładowe zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami, takie jak: **zasada racjonalnego gospodarowania** (właściciel lub zarządca nieruchomości powinien podejmować decyzje zmierzające do najbardziej efektywnego i ekonomicznego wykorzystania nieruchomości), **zasada zgodności z prawem** (wszystkie decyzje i działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa), **zasada planowania przestrzennego** (wszelkie decyzje związane z inwestycjami

¹⁵⁰ Regulacje prawne dotyczące planów wykorzystania zasobów nieruchomości skarbowych zostały zawarte w art. 23 ust. 1da i ust. 1db ugn.

¹⁵¹ Bończak- Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz aktualizowany - opublikowano: LEX/el. 2024.

i zagospodarowaniem nieruchomości powinny być zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz WZ lub LICP), **zasada transparentności i jawności** (procesy sprzedaży, najmu, czy dzierżawy powinny być publicznie ogłaszane, a decyzje podejmowane w oparciu o jasne i obiektywne kryteria), **zasada efektywności ekonomicznej** (zarządzanie nieruchomościami powinno być prowadzone w sposób maksymalizujący korzyści finansowe dla właścicieli, przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka i kosztów), **zasada ochrony własności** (zabezpieczenie przed nielegalnym użytkowaniem, ale także dbałość o prawidłową rejestrację stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych).

Z art. 13 ust. 1 ugn wynika, że z zastrzeżeniem wyjątków, nieruchomości mogą być przedmiotem: sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji a także wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek.

Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości (art. 67 ust. 1 ugn). Zgodnie z art. 67 ust. 2 ugn, przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen: 1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości, 2) cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości, 3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu, 4) jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 ugn, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ugn). Art. 67 ust. 3a ugn stanowi, że jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy tej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Zasady udzielania bonifikat od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ugn określone zostały w art. 68 tej ustawy. Przepisy dotyczące określania wartości nieruchomości zawarto w art. 149-159 ugn.

Stosownie do art. 7 ugn, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi. Operat szacunkowy to opinia o wartości nieruchomości sporządzana przez licencjonowanego rzeczoznawcę majątkowego. Ma moc prawną dokumentu urzędowego. Zawiera wyniki przeprowadzonej wyceny. Jego formę i treść określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (uchylone 9 września 2023 r.), a obecnie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości. Zgodnie z art. 156 ust. 3 ugn operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 (tj.: cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie

w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. W przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku braku planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości lub ustalenia planu ogólnego gminy). Poprawna wycena to taka, która została wykonana przez rzeczoznawcę majątkowego posiadającego odpowiednie uprawnienia, oparto ją na właściwej metodzie wyceny (metoda porównawcza, kosztowa, dochodowa, mieszana), uwzględnia aktualne dane rynkowe. Z art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 25 ust. 2 ugn wynika, że właściwy organ zapewnia wycenę. Powinien on również dokonać oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. zbadać, czy został on wykonany i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. W tym zakresie właściwy organ ma więc prawo i obowiązek zbadać, czy przedłożona mu opinia jest zupełna, logiczna i wiarygodna. Poza ten zakres oceny i przydatności opinii dla rozstrzygnięcia sprawy organ nie powinien jednak wykraczać¹⁵².

Co do zasady, zgodnie z art. 28 ust. 1 i art. 37 ust. 1 ugn nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wszystkie przypadki bezprzetargowego zbycia nieruchomości uregulowano szczegółowo w art. 37 ust. 2 - 3b ugn.

Wśród przepisów umożliwiających zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej, wiele kontrowersji w praktyce wywołuje art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, który stanowi, że nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, które mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Ustawodawca w szczególności nie wyjaśnił, jak należy rozumieć zwrot, że zbywana nieruchomość nie może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość. Literalna, zawężająca interpretacja wyjątkowego przepisu, jakim jest art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, może prowadzić do wniosku, że właściwy organ powinien ustalić nie tylko, że dana nieruchomość nie może być zbyta jako odrębna nieruchomość, ale również, że nie może być udostępniona (np. w drodze dzierżawy) lub zachowana w celu realizacji zadań własnych (np. promocji gminy)¹⁵³. Formami zagospodarowania nieruchomości publicznych, oprócz umów zbycia, są bowiem np. umowy o ich udostępnienie do korzystania, wymienione w art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn (dzierżawa, najem i użyczenie nieruchomości). Biorąc to pod uwagę wydaje się, że zbycie nieruchomości lub jej części na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn będzie możliwe jedynie wtedy, gdy nieruchomość mająca być przedmiotem zbycia na podstawie omawianego przepisu, nie może być zbyta, udostępniona ani zagospodarowana na realizację zadań własnych bądź zleconych. Przy

¹⁵² Wyrok WSA w Łodzi z 24 października 2007 r. (II SA/Łd 802/07).

¹⁵³ Zob. R. Padrak, Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa, Wrocław 2010 r., s. 123-124.

czym źródłem niemożliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części jako odrębnej nieruchomości powinny być okoliczności obiektywne. Ustawodawca nie wskazuje jednak tych okoliczności. Należy przy tym zauważyć, że wątpliwości budzi uznanie za taką okoliczność braku dostępu do drogi publicznej (stan ten może być usunięty poprzez ustanowienie służebności drogi koniecznej), wymiary nieruchomości uniemożliwiające jakakolwiek trwałą zabudowę (zagospodarowanie nieruchomości nie musi następować w każdym przypadku przez jej zabudowę). W orzecznictwie niekiedy dość liberalnie podchodzi się do możliwości zastosowania art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn. Przykładowo w wyroku z 15 czerwca 2010 r. NSA orzekł, że źródłem niemożliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części w inny sposób niż przez bezprzetargową sprzedaż (ustanowienia użytkownika wieczystego) na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przyległej, może być brak chętnych do zawarcia umowy udostępnienia danej nieruchomości¹⁵⁴, co rodzi pytania np. o sposób wykazania zaistnienia tej okoliczności. W tej sytuacji pożądana wydaje się ingerencja ustawodawcy w celu zapewnienia prawidłowego stosowania art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn i wyjaśnienia, co znaczy sformułowanie o braku możliwości zagospodarowania nieruchomości jako odrębnej nieruchomości.

W odniesieniu do niektórych spraw dotyczących gospodarowania nieruchomościami publicznymi, kompetencje przysługują organowi stanowiącemu albo wojewodzie. W szczególności:

1. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9a usg, do wyłącznej właściwości rady miasta należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych miasta przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady miasta jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość (bez względu na to/ na jaki okres zawierana była kolejna umowa). W przypadku nieuchwalenia zasad, organ wykonawczy ma obowiązek uzyskania od rady miasta indywidualnej zgody na dokonanie tych czynności.

Przepisy usg wprost nie określają zakresu regulacji, które mogą zostać określone w uchwale dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji organów stanowiących jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez nie do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (zob. np. wyrok NSA z 6 maja 2003 r., II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003, nr 3, poz. 68; wyrok WSA w Warszawie z 7 października 2004 r., II SA 3144/03, LEX 16073). Rada nie może zobowiązać organu wykonawczego do konkretnego działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Nie może np. wskazywać organowi wykonawczemu trybu, w jakim ma być

¹⁵⁴ Wyrok NSA z 15 czerwca 2010 r., I OSK 455/10, LEX nr 595388.

sprzedana nieruchomości¹⁵⁵. W judykaturze wskazuje się, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg powinna przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się zmieścić dokonywane przez organ wykonawczy czynności, wymagania, jakim ma odpowiadać obrót nieruchomościami gruntowymi, cele, jakie mają być osiągnięte przez czynności organu wykonawczego czy okoliczności, jakie należy uwzględnić podejmując decyzje w tych sprawach (tak w wyroku WSA w Warszawie z 17 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1654/07, niepubl.). Zgodnie z definicją słownikową¹⁵⁶ „zasada” rozumiana jest jako: „prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami, formuła wyjaśniająca to prawo; norma postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach”. Zasady uchwalane przez organ stanowiący jst nie mogą wkraczać w już ustawowo uregulowaną materię ani też jej modyfikować. Powinny raczej stanowić dopełnienie i uzupełnienie regulacji ustawowych. Ponadto naruszeniem prawa będzie powielenie w treści uchwały przepisów ustaw¹⁵⁷. Biorąc pod uwagę bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, przedmiotowe zasady powinny mieć charakter ogólny i generalny, stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania. Zakres znaczenia pojęcia zasad i spraw, jakie mogą być uregulowane w uchwale ws. zasad, a więc w akcie prawa miejscowego, powinien być jednak wyraźnie i precyzyjnie określony w ustawie.

2. Zgodnie z art. 32 ust. 1b ugn wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo odpowiednia rada albo sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ustalają, odpowiednio w drodze zarządzenia albo uchwały, zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, kierując się w szczególności:

- 1) potrzebami społeczności lokalnej oraz interesem publicznym, w tym potrzebą zapewnienia rezerw terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe;
- 2) ładem przestrzennym;
- 3) racjonalnością ekonomiczną;
- 4) stanem realizacji postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w tym celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste;
- 5) okresem pozostałym do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;
- 6) potencjałem inwestycyjnym nieruchomości gruntowej na potrzeby realizacji celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej.

3. Według art. 198i odpowiednia rada albo sejmik w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ugn, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych

¹⁵⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 9 marca 2023 r. (II SA/Sz 928/22).

¹⁵⁶ Słownik języka polskiego, www.sjp.pwn.pl.

¹⁵⁷ Rafał Padrak, Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa, Wrocław 2010 r., s. 27.

oraz niektórych innych ustaw mogła określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych albo zobowiązać, w drodze uchwały, organ wykonawczy do indywidualnego określania tych warunków w drodze zarządzenia.

4. Stosownie do art. 37 ust. 4 ugn wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. W uchwale takiej rada nie może udzielić generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania tych umów¹⁵⁸.

5. Wojewoda¹⁵⁹ albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości:

- 1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową;
- 2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat.

Zasady i tryb organizowania i przeprowadzania przetargów regulują przepisy ugn oraz rozporządzenia w sprawie przetargów.

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 właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody 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. Stosownie do art. 35 ust. 1b ugn obowiązek publikacji wykazu, nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy. Wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Dotyczy to zarówno nowych umów dotyczących tej samej nieruchomości zawieranych między tymi samymi stronami, jak i zmiany umowy powodującej wydłużenie okresu najmu lub dzierżawy ponad 3 miesiące.

¹⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 29 lipca 2019 r., II SA/GI 730/19, LEX nr 2704408.

¹⁵⁹ Albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność SP.

Informacje, które należy zamieścić w wykazie określa art. 35 ust. 2 ugn, odpowiednio do rodzaju zamierzonej czynności prawnej, tj.: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnię nieruchomości; opis nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; termin zagospodarowania nieruchomości; cenę nieruchomości; wysokość stawek procentowych opłat z tytułu UW; 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; termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.

Z art. 38 ust. 1 ugn wynika, że przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ. Stosownie do § 4 rozporządzenia w sprawie przetargów, w przetargu mogą brać udział osoby, które wniosą wadium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu. Właściwy organ ustala wysokość wadium, które nie może być niższe niż 5% ceny wywoławczej i wyższe niż 20% tej ceny. Wadium może być wnoszone w pieniądzu, obligacjach Skarbu Państwa lub papierach wartościowych dopuszczonych do obrotu publicznego. Właściwy organ wskazuje w ogłoszeniu o przetargu przynajmniej jedną formę wniesienia wadium. Wyznaczony termin wniesienia wadium powinien być ustalony w taki sposób, aby umożliwiał komisji przetargowej stwierdzenie, nie później niż 3 dni przed przetargiem, że dokonano wniesienia.

Stosownie do art. 38 ust. 2 ugn w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów¹⁶⁰. Zadaniem właściwego organu jest ukształtowanie warunków przetargowych w sposób zgodny z przepisami oraz zasadami prawidłowej gospodarki.

Istotnym w aspekcie prawidłowości przebiegu przetargu, wyboru osoby wyłonionej jako nabywca nieruchomości oraz zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości publicznej w trybie przetargowym jest określenie warunków udziału w przetargu osób pozostających w związku małżeńskim, w szczególności w ustroju wspólności majątkowej.

Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 kro zgoda drugiego małżonka jest potrzebna do dokonania czynności prawnej prowadzącej do odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego. Według § 2, ważność umowy, która została zawarta przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego, zależy od potwierdzenia umowy przez drugiego małżonka. Zgodnie z § 4, jednostronna czynność prawna dokonana bez wymaganej zgody drugiego małżonka jest nieważna. Z powyższych przepisów wynika, że bez zgody drugiego małżonka (jeśli obowiązuje wspólność majątkowa małżeńska), nie będzie mogło dojść do nabycia przez nich nieruchomości publicznej. Należy również zauważyć, że zgoda drugiego małżonka jest wymagana nie tylko do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, ale do wszelkich czynności (prawnych)

¹⁶⁰ Szczegółowe wymagania co do ogłoszenia o przetargu i przebiegu postępowania określono odpowiednio w § 13-14 rozporządzenia w sprawie przetargów (przetarg ustny nieograniczony), § 15 (przetarg ustny ograniczony), § 16-23 (przetarg pisemny nieograniczony), § 24 (przetarg pisemny ograniczony), § 25-29 (rokowania po drugim przetargu).

prowadzącej do nabycia oraz zawarcia umowy o charakterze umowy przedwstępnej w wyniku podpisania protokołu z przetargu¹⁶¹). Czynności prawne objęte tym unormowaniem zostały wyróżnione przy zastosowaniu kryterium ukierunkowania na określony skutek („prowadzące do...”), a nie według ustawowych typów czynności nazwanych. Użycie formuły **„czynności prawne prowadzące do...”** wyznacza szerszy katalog czynności niż gdyby odwołano się bezpośrednio do skutków prawnych czynności (np. czynność, której skutkiem jest...), ale również zobowiązania do spowodowania takiego skutku, czyli umowy zobowiązujące z wyłączonym skutkiem rzeczowym oraz umowy przedwstępne. Ustawowe kryterium spełniają bowiem nie tylko czynności rozporządzające oraz zobowiązująco-rozporządzające (czyli te, których bezpośrednim następstwem jest przejście prawa do nieruchomości na inny podmiot). Celem tego rozwiązania jest uchronienie kapitału rodziny jeszcze na etapie poprzedzającym zobowiązanie, ponieważ niewykonanie umów zobowiązujących może w jakimś stopniu odbić się na majątku wspólnym małżonków¹⁶².

Obligatoryjna zgoda drugiego z małżonków, co jest oczywiste, nie dotyczy czynności dokonywanych przez oboje małżonków, w imieniu obojga małżonków ani czynności prawnych dokonywanych między małżonkami oraz czynności dotyczących majątków osobistych małżonków. Czynności, których dotyczy art. 37 kro, mogą być dokonane nie tylko przez jednego małżonka za zgodą drugiego małżonka, ale również przez oboje małżonków działających łącznie – osobiście bądź przy wykorzystaniu instytucji pełnomocnictwa. Każdy z małżonków może zatem udzielić umocowania do dokonania czynności prawnej z katalogu art. 37 § 1 kro i wówczas mocodawca będzie stroną dokonanej czynności. Z kolei małżonek, do którego kompetencji należy udzielenie zgody obligatoryjnej, mógłby udzielić pełnomocnictwa do wyrażenia tej zgody¹⁶³.

Brak w warunkach przetargu warunków dotyczących udziału obojga małżonków w przetargu i dopuszczenie do udziału w przetargu osoby fizycznej bez sprawdzenia, czy pozostaje ona w związku małżeńskim, a jeśli tak, to jaki ustrój majątkowy obowiązuje, stwarza ryzyko nie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości publicznej i zniweczenia skutków przeprowadzonego czasochłonnego postępowania przetargowego w przypadku braku zgody drugiego małżonka, o której mowa w art. 37 kro. W związku z tym, że gospodarowanie nieruchomościami powinno się odbywać w oparciu o plany wykorzystania zasobu nieruchomości, stwarza to ryzyko niezrealizowania/opóźnienia

¹⁶¹ Podpisanie protokołu z przeprowadzonego przetargu wywołuje istotne skutki prawne. Protokół stanowi potwierdzenie dopełnienia przez kompetentne organy i osoby uczestniczące w przetargu trybu i zasad jego przeprowadzenia, potwierdza prawidłowość przebiegu samego przetargu. Zob. G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami* Warszawa 2001, s. 506; K. Stefaniuk, *Zawarcie umowy w drodze przetargu ...*, dz. cyt. s. 106-108; E. Gniewek, *Glosa do uchwały SN z 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94*, Rejent 1995, nr 4, s. 151. WW. autorzy opowiadają się za uznaniem wyłonienia nabywcy w przetargu jako zawarcia zmodyfikowanej umowy przedwstępnej. Za uznaniem, że jest to umowa *sui generis* opowiada się S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 183.

¹⁶² A. Sylwestrzak [w:] *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego* [w:] Zarząd majątkiem wspólnym. Komentarz, Warszawa 2016, art. 37.

¹⁶³ A. Sylwestrzak [w:] *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego* [w:] Zarząd majątkiem wspólnym. Komentarz, Warszawa 2016, art. 37.

w realizacji tego planu, a także np. niezrealizowania założonych w planie finansowym gminy dochodów ze zbywania nieruchomości. Nie wydaje się możliwe skuteczne zatrzymanie wadium wpłaconego przez jednego z małżonków. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ugn przesłanką zatrzymania wadium jest nieprzystąpienie bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy sprzedaży w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu przez osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości (wg przepisów § 13 pkt 8, § 16 pkt 10 rozporządzenia uchylenie się od zawarcia umowy). Jeśli więc w postępowaniu przetargowym komisja przetargowa nie zadba, by uczestnikami przetargu byli oboje małżonkowie w razie istnienia wspólności majątkowej małżeńskiej, ani nie zażąda dowodów o istnieniu rozdzielności małżeńskiej, i dopuści do udziału w przetargu jedynie jednego z małżonków, którego oferta została wybrana, co zostało potwierdzone w protokole z przetargu złożeniem podpisów przez członków komisji przetargowej i wyłącznie jednego z małżonków, to nie wydaje się możliwe uznanie, że doszło do spełnienia przesłanek do zatrzymania wadium. One bowiem odnoszą się do uczestnika przetargu, który został ustalony jako nabywca nieruchomości (nabywcą nieruchomości może być tylko osoba dopuszczona do przetargu). To na organizatorze przetargu ciąży obowiązek przeprowadzenia przetargu w ten sposób, który umożliwi zawarcie umowy z osobą prawidłowo dopuszczoną do udziału w przetargu, która podpisze protokół z przetargu. Osoba ta, nie będąc zobowiązana w warunkach przetargowych do ujawnienia pozostawania w związku małżeńskim i informacji o ustroju majątkowym, nie dopuszcza się zatajenia tych informacji, skoro nie oczekiwał ich ujawnienia organizator przetargu (w szczególności nie musi mieć ona świadomości potrzeby ich ujawnienia). To na osobach uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, a nie na uczestnikach przetargów na sprzedaż nieruchomości publicznych, ciąży obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu (zob. art. 50 ust. 1 usg). Wprawdzie nie ma przepisów umożliwiających wprost żądanie podawania przez uczestników przetargu informacji o stanie cywilnym i ustroju majątkowym małżeńskim, ale przetwarzanie tych danych jest niezbędne do wykonania umowy, która nawiązuje się pomiędzy organizatorem przetargu a osobami przystępującymi do przetargu, a także do prawidłowego wykonania zadania publicznego jakim jest gospodarka nieruchomościami, a w jej ramach obrót nieruchomościami publicznymi (art. 7 ust. 1 pkt 1 usg i art. 13 i n. ugn).

Właściwy organ powinien dążyć do przeniesienia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia na nabywcę¹⁶⁴. Powyższe jest traktowane w orzecznictwie sądów jako wyraz dbałości o finanse publiczne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie sygn. II SA/OI 612/24 - LEX nr 3774354). Kwestionowane w orzecznictwie było tylko wprowadzanie tego „przenoszenia” jako zasady zbywania nieruchomości w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, ponieważ ustalanie treści umów stanowi materię zastrzeżoną dla organu wykonawczego¹⁶⁵. Zakazu przenoszenie

¹⁶⁴ Przez odpowiednie sformułowanie warunków przetargu lub odpowiednie określenie (w szczególności podwyższenie w stosunku do wartości oszacowania) ceny wywoławczej.

¹⁶⁵ Np. wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2015 r., II SA/OI 1354/14, LEX nr 1653266.

kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia na nabywcę nie można wywodzić z art. 23 i 25 ugn. Z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn i art. 25 ust. 1 ugn wynika jedynie, że właściwy organ zapewnia wycenę nieruchomości, a więc ww. przepisy nie ograniczają uprawnień właściciela nieruchomości publicznej do późniejszego przeniesienia poniesionych kosztów na nabywcę w warunkach przetargu lub w wyniku rokowań (przy czym mogą to być także inne koszty niż związane z oszacowaniem wartości nieruchomości, np. koszty wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów).

Według art. 28 ust. 2 ugn i art. 38 ust. 2 ugn w ogłoszeniu o przetargu należy określić m.in. warunki przetargu, zgodnie § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie przetargów dopuszczalne jest określenie w ogłoszeniu terminu i miejsca, w którym można zapoznać się z dodatkowymi warunkami przetargu. Treść ogłoszeń o przetargach na zbycie nieruchomości publicznych nie została określona w sposób enumeratywny w rozporządzeniu w sprawie przetargów, o czym świadczy zawarte w § 13 i 16 rozporządzenia w sprawie przetargów sformułowanie „w szczególności”. Ww. przepisy nie ograniczają więc zasady swobody zawierania umów i kształtowania ich treści w odniesieniu do kształtowania warunków przetargu w odniesieniu do kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. Stałoby to w sprzeczności z zasadami prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 ugn (zasadą efektywności ekonomicznej, zasadą racjonalnego gospodarowania) i dbałością o finanse, które mają charakter publiczny, a ponadto z zasadami ustalenia ceny wywoławczej w I przetargu art. 67 ust. 2 pkt 1 ugn i ceny w drodze bezprzetargowej art. 67 ust. 3 ugn (w przepisach tych mowa, że ta cena nie może być niższa – a więc może być wyższa – niż wartość oszacowania). Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że istnieje tylko dolny próg ceny, którą można uzyskać. To jedyne ograniczenie swobody zawierania umów. Zatem cenę można (i należy) uzyskać w kwocie zgodnej z art. 12 ugn¹⁶⁶.

Zgodnie z art. 40 ust. 4 ugn przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą albo jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu. Potrzeba jednoznacznego określenia tego treści pojęcia wynikała z faktu, że na podstawie art. 39 ugn zakończenie pierwszego przetargu wynikiem negatywnym jest przesłanką dopuszczalności

¹⁶⁶ Wg art. 28 ust. 2 ugn warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Zgodnie z art. 72 § 1 kc, jeżeli strony prowadzą negocjacje w celu zawarcia oznaczonej umowy, umowa zostaje zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem negocjacji. Umowy zbycia nieruchomości, zawierane w trybie rokowań (negocjacji), będą zawarte, jeśli strony uzgodnią wszystkie postanowienia, a nie tylko przedmiotowo istotne. Ustawodawca w ugn nie wprowadził normy zakazującej właściwemu organowi prowadzenia rokowań również w przedmiocie rozłożenia lub przeniesienia w całości na nabywcę kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. W świetle art. 12 ugn nie widać powodów, by wspólnota samorządowa ponosiła w całości te koszty bez podjęcia choćby próby negocjacji przez przedstawicieli właściwego organu w celu ich przeniesienia w całości lub w części na nabywcę. Należy jednak zauważyć, że końcowy efekt negocjacji w tym zakresie może być różny.

organizowania drugiego przetargu (w którym istnieje możliwość obniżenia ceny wywoławczej ogłoszonej w pierwszym przetargu), a następnie organizowania kolejnych przetargów albo prowadzenia rokowań. W art. 39 ugn został określony termin, w ciągu którego w celu zbycia nieruchomości należy przeprowadzić drugi przetarg, a w przypadku negatywnego rezultatu przetargów - termin, w ciągu którego można przeprowadzić rokowania lub kolejne przetargi. I tak, stosownie do art. 39 ust. 1 ugn, jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż sześć miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, **przeprowadza się drugi przetarg**, w którym właściwy organ może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2 ugn. Według art. 39 ust. 2 ugn, jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż sześć miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może **zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi**. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu.

Należy zauważyć, że w ust. 1 art. 39 ugn mowa o przeprowadzeniu drugiego przetargu, natomiast w ust. 2 o organizowaniu kolejnego przetargu lub zbyciu nieruchomości w terminie sześciu miesięcy od zamknięcia poprzedniego przetargu. Ustawa posługuje się trzema różnymi terminami („przeprowadza się drugi przetarg”, „zbyć nieruchomość w drodze rokowań”, „organizować kolejny przetarg”), co powoduje, że rzeczywiste terminy końcowe czynności przeprowadzanych po zakończeniu wynikiem negatywnym poprzedniego przetargu nie są identyczne. Organizowanie i przeprowadzanie przetargu nie są pojęciami tożsamymi, co wynika np. z treści art. 38 ust. 1 ugn, w którym ustawodawca wyszczególnia organizowanie i przeprowadzanie przetargów jako odrębne zadania właściwego organu. Należałoby zatem przyjąć, że przetarg jest zorganizowany z chwilą opublikowania ogłoszenia o przetargu, zaś do przeprowadzenia przetargu dochodzi z chwilą wyłonienia nabywcy nieruchomości lub rozstrzygnięcia komisji przetargowej o zamknięciu przetargu bez wyłonienia nabywcy. Natomiast zbycie nieruchomości następuje z chwilą zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości w formie aktu notarialnego. Oznacza to, że termin, o którym mowa w ust. 2 art. 39 ustawy, jest najkrótszy w razie zbywania nieruchomości w rokowaniach po drugim przetargu.

Stosownie do art. 28 ust. 3 ugn, protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy. Według art. 41 ugn organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia (ust. 1). Jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia

umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu (ust. 2)¹⁶⁷.

Stosownie do treści art. 70 ust. 1 ugn, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2 ugn, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Szczegółowe regulacje, dotyczące rozkładania ceny na raty, zawarte są w art. 70 ust. 2 - 4 ugn.

Według art. 37 ust. 4 ugn zdanie pierwsze zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Oznacza to, że w przypadku zawierania umowy użytkowania, najmu, dzierżawy na czas do trzech lat tryb jest dowolny, przetarg może być stosowany, jeżeli właściwy organ uzna to za stosowne. Przepis art. 37 ust. 4 ugn nie odsyła do art. 37-42 ugn i przepisów rozporządzenia do oddawania do korzystania nieruchomości publicznych w drodze przetargu. Oznacza to, że właściwy organ ma swobodę w określaniu trybu i sposobu przeprowadzania tych przetargów. Przetargi mogą być organizowane zarówno jako ustne (aukcje), jak i pisemne. Wobec jawności oddawania do korzystania nieruchomości publicznych wynikającej z art. 35 ugn, procedurę powinno wszczynać ogłoszenie o przetargu. Według art. 70¹ § 2 kc w ogłoszeniu aukcji albo przetargu należy określić czas, miejsce, przedmiot oraz warunki aukcji albo przetargu lub wskazać sposób udostępnienia tych warunków. Oddawanie nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę w drodze przetargu może następować w oparciu o odpowiednio stosowane przepisy ugn i rozporządzenia w sprawie przetargów, jeżeli taka będzie wola właściwego organu. Naruszenie zasady przetargu i zaniechanie przeprowadzenia przetargu (obligatoryjnego), mimo obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 4 ugn, będzie skutkować bezwzględną nieważnością zawartej umowy. Niezależnie od przyjętej procedury, naruszenie postanowień dotyczących sposobu prowadzenia przetargu czy poszczególnych warunków przetargowych nie powinno skutkować bezwzględną nieważnością zawartej umowy. W odniesieniu do skutków takich wad przetargu będą miały zastosowanie przepisy ogólne kc (art. 70¹-70⁵).

¹⁶⁷ W § 10 rozporządzenia w sprawie przetargów określono, jakie informacje powinien zawierać protokół przeprowadzonego przetargu. Termin i sposób podania informacji o wyniku przetargu do publicznej wiadomości wskazano w § 12 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie przetargów.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).
3. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428).
10. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
11. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. poz. 1832).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu RP.
3. Marszałek Senatu RP.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP.
6. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP.
7. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP.
8. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.
9. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP.
10. Minister Finansów i Gospodarki.
11. Prezesi regionalnych izb obrachunkowych.
12. Prezydenci i burmistrzowie skontrolowanych miast.



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DKT-IV.0814.18.2025
Warszawa, 22 grudnia 2025 r.

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli w temacie: „Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie”

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przedstawiam stanowisko do ww. Informacji.

Wnikliwie zapoznaliśmy się z wynikami kontroli przekazanymi do Ministerstwa Rozwoju i Technologii w dniu 9 grudnia 2025 r., zwracając szczególną uwagę na sformułowane na ich podstawie wnioski pokontrolne.

Wprawdzie kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) nie dotyczyła *stricto* działań podejmowanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, niemniej obawy może wzbudzać skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości, z których najistotniejsze dotyczą naruszania przez kontrolowane podmioty przepisów ustawy o *gospodarce nieruchomościami* oraz ustawy o *samorządzie gminnym*.

W ocenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii źródłem dostrzeżonych nieprawidłowości była przede wszystkim błędna interpretacja przepisów ustawy o *gospodarce nieruchomościami* i niedochowanie należytej staranności przez pracowników kontrolowanych jednostek przy podejmowaniu działań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych. W szczególności, to brak rzetelnej i wszechstronnej oceny stanu faktycznego stanowił jedną z przyczyn nieprawidłowości w gospodarowaniu zasobem. Na tym tle należy wskazać, że wzmiankowana w Informacji o wynikach kontroli kwestia kwalifikacji gruntów - jako możliwych do przeznaczenia na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiednich - nie była dotąd przedmiotem istotnych wątpliwości interpretacyjnych.

Odnotowane uchybienia dotyczyły głównie rezygnacji z możliwości zbycia nieruchomości w trybie przetargowym, braku transparentności w gospodarowaniu nieruchomościami i naruszania zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych, błędów w postępowaniach przetargowych i bezprzetargowych oraz braku rzetelnej wyceny zbywanych nieruchomości. Jak wynika z treści Informacji pokontrolnej, z 292 objętych kontrolą spraw w 291 przypadkach nieruchomości gruntowe zbyto na cele budowlane zgodnie z uchwalonymi dokumentami dotyczącymi gospodarki przestrzennej, a postanowienia umów były zgodne z wynikami

prowadzonych postępowań oraz z treścią protokołów z przetargów albo rokowań. Analizując szczegółowo treść Informacji pokontrolnej należy ponownie zauważyć, że generalnymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości są: błędna interpretacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i niedochowanie należytej staranności przy realizacji zadań przez pracowników kontrolowanych jednostek. Natomiast w ocenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące przesłanek zbycia nieruchomości w celu polepszenia warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej, są precyzyjne i nie stwarzają pola do przyjęcia dowolnej interpretacji.

Informując o powyższym przedstawiam szczegółowe stanowisko odnoszące się do wniosków *de lege ferenda* skierowanych do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Wniosek nr 1

Określenie w ustawie o samorządzie gminnym przesłanek, którymi powinna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie zasad, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, uwzględniających zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi wynikające z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i respektujących kompetencje organu wykonawczego gminy w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości.

Rozpatrując zasadność tego postulatu należy wskazać, że w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazano, że **do wyłącznej właściwości rady gminy** należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, przy czym **do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.**

W związku z tym, że kwestie dotyczące zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza obszar właściwości ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ewentualna realizacja postulatu wskazanego w przywołanym wyżej wniosku *de lege ferenda* wymagać będzie podjęcia dyskusji z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Niezależnie od właściwości poszczególnych ministrów pragnę także podkreślić, że organ stanowiący gminy w podejmowanych uchwałach zobowiązany jest uwzględniać przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Rada gminy podejmując uchwałę dotyczącą zasad gospodarowania mieniem publicznym, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zobowiązana jest przestrzegać zarówno zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i innych aktów prawnych. Ponadto zgodnie z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie **kryterium zgodności z prawem**, co oznacza, że uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są **nieważne**. W przypadku podjęcia uchwały sprzecznej z prawem organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały w całości lub w części. Dodatkowo, uchwały rady gminy mogą być także przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Przy takim stanie faktycznym istota problemu dotyczy raczej właściwego stosowania przez organy gminy przepisów prawa i wskazany problem nie zostanie bynajmniej rozwiązany poprzez określenie w ustawie o samorządzie gminnym przesłanek, którymi powinna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie zasad, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Mając z kolei na uwadze treść art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wprowadza wymóg gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, warto wskazać, że powyższą zasadę należy odnosić zarówno do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (oraz starosty reprezentującego Skarb Państwa), jak również do organów stanowiących tych jednostek, które w swojej działalności prawodawczej, dotyczącej gospodarowania nieruchomościami, powinny mieć na względzie zasady prawidłowej gospodarki.

W związku z opisanymi powyżej gwarancjami nie znajduję dostatecznego uzasadnienia dla określania w ustawie przesłanek, jakimi rada gminy powinna kierować się przy podejmowaniu uchwały w sprawie zasad gospodarowania mieniem publicznym.

Niemniej jednak, z uwagi na kognicję ministra właściwego do spraw administracji publicznej w analizowanym zakresie, wystąpię do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w opisaną sprawę.

Wniosek nr 2

Doprecyzowanie sformułowania o braku możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części zbywanej w drodze bezprzetargowej, użytego w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przez wskazanie obiektywnych i weryfikowalnych okoliczności stanowiących o niemożliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części jako odrębnej nieruchomości.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości publiczne (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. W art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami enumeratywnie wymieniono przypadki, w których zbycie może nastąpić w drodze bezprzetargowej, przy czym bezprzetargowy obrót nieruchomościami publicznymi ma charakter wyjątkowy, a przepisy dopuszczające taką możliwość podlegają ścisłej wykładni. W myśl art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Na powyższej podstawie nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej przy spełnieniu dwóch przesłanek:

- 1) przedmiotem zbycia jest nieruchomość (lub jej część), jeśli może ona poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność (lub oddanej w użytkowanie wieczyste) osoby wnioskującej;
- 2) nieruchomość lub jej część, nie mogą być odrębnie zagospodarowane.

Zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2025 r., sygn.: OSK 2982/23: „Orzecznictwo sądowe jakie ukształtowało się na gruncie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. jest jednolite w zakresie przyjęcia, że kwestią rozstrzygającą, czy konkretna działka może być zbyta w drodze bezprzetargowej w oparciu o powołane unormowanie jest okoliczność, czy istnieją inne nieruchomości, których właściciele mieliby na podstawie tego przepisu prawo wystąpienia do organu z wnioskiem o sprzedaż nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania własnej nieruchomości. Przy czym, brak reakcji właścicieli innych nieruchomości przylegających do sprzedawanej działki nie może oznaczać, że organ nie ma obowiązku przeprowadzenia przetargu. Poprawa powinna być rzeczywista, możliwa i aktualna, nie zaś hipotetyczna, a do oceny powyższego trzeba sięgnąć po obiektywne kryteria. Organ gminy nie może więc dowolnie wybrać jednego z zainteresowanych właścicieli nieruchomości przyległych - nawet jeżeli uważa, że nabycie przez

niego nieruchomości najbardziej poprawiłoby warunki zagospodarowania jego nieruchomości. Dokonana przez organ analiza w powyższym przedmiocie winna znaleźć wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia."

Należy zatem podkreślić, że bezprzetargowa sprzedaż na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy tylko jedna osoba może być zainteresowana nabyciem nieruchomości. Przy takim stanie rzeczy zastosowanie trybu konkursowego byłoby bezprzedmiotowe. Natomiast jeżeli zainteresowanych może być więcej i sprzedawana nieruchomość lub część nieruchomości może mieć związek funkcjonalny z więcej niż jedną nieruchomością przyległą, tryb sprzedaży bezprzetargowej jest wyłączony. Ocena możliwości zagospodarowania nieruchomości winna zatem być dokonywana w celu ustalenia, czy dana nieruchomość może zostać zagospodarowana w racjonalny sposób przez kogokolwiek poza właścicielem nieruchomości przyległej, występującym o nabycie ocenianej nieruchomości.

Należy przy tym zauważyć, że z uwagi na różnorodność stanów faktycznych, ustawodawca nakazuje dokonywanie oceny przez właściwy organ, na gruncie każdego przypadku, w tym indywidualnego doboru kryteriów podejmowania decyzji. Nie ulega wątpliwości, że ocena ta winna być oparta o kryteria obiektywne i weryfikowalne, a analiza w powyższym przedmiocie powinna znaleźć wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia. Jednakże, z uwagi na niejednorodność tych przypadków, nie jest możliwe zdefiniowanie zamkniętego katalogu tych kryteriów. Ocena poprawności przyjętych przez organy założeń powinna zatem odbywać się – tak, jak w obecnym stanie prawnym – w trybie kontroli nadzorczej i sądowo-administracyjnej.

W analizowanej kwestii istotne jest także to, że samorządy dysponują autonomią w sprawach gospodarowania nieruchomościami, będąc jednak zobowiązanymi do uwzględnienia specyfiki dysponowania mieniem publicznym.

W związku z powyższym, nie ma wystarczającego uzasadnienia dla modyfikacji przepisów o nabywaniu nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

Minister Tomasz Lewandowski

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

DLL.430.2.2026

Warszawa, 2026-01-16

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki
przedstawionego
do Informacji o wynikach kontroli P/24/073 *Zbywanie i udostępnianie nieruchomości
gruntowych przez gminy miejskie***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki wyrażonego w piśmie z 22 grudnia 2025 r.

1. Minister stwierdził, że nie ma wystarczających podstaw dla określania w ustawie o gospodarce nieruchomościami przesłanek, jakimi rada gminy powinna kierować się przy podejmowaniu uchwały w sprawie zasad gospodarowania mieniem publicznym oraz że w przypadku podjęcia uchwały sprzecznej z prawem organ nadzoru może orzec o jej nieważności w całości lub w części. Niemniej należy zważyć, że w latach 2010-2025 w skali kraju wojewodowie wydali aż 717 prawomocnych rozstrzygnięć nadzorczych, stwierdzających nieważność, w całości lub w części, uchwał rad gmin dotyczących tego zakresu². Wyniki kontroli wskazują, że wpływ na to mógł mieć brak jednoznaczności przepisów prawa. Przedmiotowy wniosek de lege ferenda jest również związany ze spostrzeżeniami przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego³, zgłaszanymi w toku kontroli. Wskazywali oni, że regulacja przewidziana w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ jest zbyt ogólnym przepisem i w obecnym kształcie pozwala na dużą swobodę podejmowania uchwał w tym zakresie⁵. Ponadto w składanych wyjaśnieniach zwracali oni uwagę na niedostateczny stopień szczegółowości rozwiązań przyjętych nie tylko w usg, ale także w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. W tym stanie rzeczy za zasadne należy uznać podjęcie inicjatywy w celu dokonania adekwatnej zmiany przepisów prawa, która wprowadzi w przedmiotowej materii regulacje bardziej klarowne z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

² Dane pozyskane od 16 wojewodów na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

³ Dalej: jst.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm. Dalej: usg

⁵ Wyjaśnienia w tym zakresie zostały przytoczone np. w wystąpieniu pokontrolnym nr LLU.410.21.2.2024 (str. 7).

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm. Dalej: ugn. Wątpliwości w przedmiotowym zakresie, zgłaszane przez kierownika jednostki kontrolowanej, zostały przywołane w wystąpieniu pokontrolnym nr LKR.410.22.2.2024 (str. 33).

2. Ponadto, zdaniem Ministra nie jest zasadny wniosek o doprecyzowanie sformułowania o braku możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części zbywanej w drodze bezprzetargowej, użytego w art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, przez wskazanie obiektywnych i weryfikowalnych okoliczności stanowiących o niemożności zagospodarowania nieruchomości lub jej części jako odrębnej nieruchomości. W stanowisku zaznaczono, że regulacja ta jest wystarczająco precyzyjna, co poparto wyrokiem NSA (sygn. akt I OSK 2982/23).

Należy zauważyć jednak, że przytoczone orzeczenie nie dotyczy materii, do której odnosi się wniosek NIK, a opisana w nim jednolitość orzecznictwa nie odnosi się do braku możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części jako odrębnej nieruchomości. W doktrynie podkreśla się natomiast, że bogaty dorobek orzecznictwa w sprawach, w których organy gospodarujące nieruchomościami publicznymi stosowały art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, świadczy o skali kontrowersji przywołanego wyżej przepisu, przy czym za dostarczającą największych wątpliwości interpretacyjnych uważana jest przesłanka możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części jako odrębnej (samodzielnej) nieruchomości. Niejasne jest bowiem, czy samodzielność nieruchomości ustawodawca pojmuje jako niemożność zagospodarowania w jakikolwiek sposób, czy też może w jakiś sposób bliżej sprecyzowany⁷. Z przepisów ugn nie wynika w oparciu o jakie kryteria należy oceniać spełnienie ww. przesłanki, np. czy wiąże się ona z niemożnością dokonania trwałej (lub jakiegokolwiek) zabudowy, wymiarami nieruchomości, dostępem (lub potencjalnym dostępem) do drogi publicznej, dotychczasowym sposobem lub potencjalną możliwością zagospodarowania nieruchomości. W literaturze przedmiotu postuluje się m.in., aby możliwość zagospodarowania nieruchomości oceniać przez pryzmat treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy⁸, co nie wynika jednak bezpośrednio z przepisów ugn. Biorąc powyższe pod uwagę, oraz uwzględniając ustalenia dokonane w toku kontroli, podjęcie przez Ministra stosownych działań w tym zakresie, bez wątpienia leży w interesie publicznym.

Z szacunkiem

Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

⁷ F. Pietrzyk, Zbycie nieruchomości publicznej w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ocena aktualności regulacji, PPP 2025, nr 11, s. 57-65.

⁸ B. Wierzbowski, Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne, Warszawa 2014, oraz R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa, Warszawa 2011.