



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.21.1.2024

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Plac Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 6 października 2025 r., znak KPK-
KPO.441.137.2025.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin, ul. Plac Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin (dalej: Urząd lub UM).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin (dalej: Prezydent), od dnia 7 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych. 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontrolerzy	1. Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/156/2024 z 2 grudnia 2024 r. 2. Ewa Kulik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/157/2024 z 2 grudnia 2024 r. 3. Joanna Krępecka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/6/2025 z 8 stycznia 2025 r. (akta kontroli str. 5-7)

¹ Tj. do 23 maja 2025 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK proces zbywania i udostępniania nieruchomości z zasobu gminnego i Skarbu Państwa zorganizowano w UM prawidłowo. Zadania z tym związane zostały przypisane pracownikom odpowiednich komórek organizacyjnych Urzędu. Prowadzono i aktualizowano ewidencję nieruchomości zawierającą informacje określone w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Opracowano plany wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych⁵ i Skarbu Państwa⁶, które spełniały wymogi ustawowe. Udostępnianie nieruchomości gminnych następowało na podstawie PWZ. W przypadku zbywania nieruchomości gminnych utrudniona była wsteczna⁷ ocena realizacji tego planu, ze względu na upływ czasu i zmiany jakie nastąpiły w ewidencji zasobu nieruchomości prowadzonej za pomocą narzędzi informatycznych.

W kontrolowanym okresie Rada Miasta⁸ nie podjęła uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości komunalnych w związku z tym na ich zbycie każdorazowo indywidualnie wyrażała zgodę, a Prezydent określał jego formę. W październiku 2024 r. przyjęta została przygotowana przez Prezydenta uchwała⁹ 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, w której powołano się na błędną podstawę prawną z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ oraz wykroczone poza zakres kompetencji RM w odniesieniu do ustalania ceny i obciążania nabywców kosztami zbycia.

W zasadzie prawidłowo przebiegał proces przygotowania nieruchomości do zbycia i udostępnienia. Na próbie postępowań stwierdzono, że zostały przeprowadzone na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących¹¹, za zgodą RM, a w przypadku nieruchomości SP za zgodą wojewody. W przypadku nieruchomości SP nie stwierdzono nieprawidłowości przy ich przygotowaniu do zbycia. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości gminnych zidentyfikowane nieprawidłowości polegały na:

- zbyciu (w dwóch przypadkach) nieruchomości w drodze aportu wniesionego do spółek komunalnych bez sporządzenia i opublikowania wykazu nieruchomości¹², co naruszało art. 35 ust. 1 ugn i zasadę jawności;
- niezapewnieniu (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;

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm., dalej: ugn.

⁵ Dalej: PWZ.

⁶ Dalej: PWZ SP.

⁷ W trakcie czynności kontrolnych NIK.

⁸ Dalej: RM.

⁹ Uchwała RM nr 152/V/2024.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., dalej: usg.

¹¹ Ugn i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213), dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów.

¹² Dalej: wykaz.

- nieudokumentowaniu uzasadnienia do sposobu ustalenia wysokości bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości na rzecz jednostki realizującej cele publiczne, co w ocenie NIK było postępowaniem nierzetelnym;
- poniesieniu (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 niezachowania należytej staranności i niepodjęciu działań w celu sprostowania błędnych danych w dwóch wycenach;
- braku niektórych wymaganych elementów w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia oraz wywieszeniu wykazu na czas krótszy niż wymagany, co skutkowało naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 2 ugn.

Zbywanie nieruchomości gminnych następowało w zasadzie zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia w sprawie przetargów, a w umowach zabezpieczono interesy Miasta i SP. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegające na naruszeniu zasad prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 ugn i niezachowaniu szczególnej staranności wymaganej przez art. 50 ust. 1 usg, zidentyfikowano 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 zbyt zostały nieruchomości gminne konkretnie wskazane przez nabywców, którymi byli przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie obrotu nieruchomościami¹³, o czym nie została poinformowana RM, która każdorazowo wyrażała zgodę na transakcję. Pośrednicy skupowali sukcesywnie od czerwca 2021 r. do stycznia 2024 r. od prywatnych właścicieli grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁴ pod inwestycje oświatowe. Oferując je następnie do zbycia na rzecz Miasta wskazywali nieruchomości gminne, których nabyciem byli zainteresowani. Szczegółowa analiza wykazała, że z 17 działek, które w drodze zamiany nabyli pośrednicy aż 14 zostało następnie przez nich 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. Analiza lokalizacji tych gruntów wykazała, że mimo wskazywania przez Urząd, że zbywane działki ze względu 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). W ocenie NIK zbycie ww. działek gminnych mogło zatem nastąpić w trybie konkurencyjnym (przetargu), a ceny transakcyjne mogły przekroczyć wartość oszacowania przynajmniej o wysokość jednego postąpienia, tj. o 1% ceny wywoławczej¹⁵, czyli łącznie co najmniej o 143,9 tys. zł netto w odniesieniu do wartości oszacowania 17 zbytych przez Miasto działek. Na przykładzie dwóch z transakcji obejmujących pięć działek stwierdzono jednak, że sprzedaż nieruchomości przez pośredników kolejnym nabywcom nastąpiła po cenach wyższych niż nabycie od Miasta łącznie o 357,1 tys. zł.

Wskazać w tym miejscu należy, że w PWZ na lata 2024-2026 w prognozie nabywania nieruchomości do zasobu gminnego nie zaplanowano nabywania

¹³ Dalej: pośrednicy.

¹⁴ Dalej: mpzp.

¹⁵ Przy założeniu, że cena wywoławcza byłaby równa wartości oszacowania.

gruntów pod usługi publiczne - budownictwa oświatowego w celu budowy nowej szkoły podstawowej w dzielnicy Węglin Południowy, mimo, że już w grudniu 2022 r. zadanie dotyczące opracowania dokumentacji projektowej dla tej szkoły zostało ujęte w uchwale RM w wykazie przedsięwzięć wieloletnich w prognozie finansowej. Zdaniem NIK Miasto mogło podjąć działania w celu nabycia nieruchomości pod budownictwo oświatowe w trybie wywłaszczenia, na podstawie przepisów rozdziału 4 Działu III ugn.

Postępowanie w sprawie udostępnienia nieruchomości gminnych przebiegało w zasadzie zgodnie z art. 37 ust. 4 ugn i wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi wydzierżawiania i wynajmowania, a w umowach zabezpieczono interesy Miasta. W procesie tym stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na niezachowaniu 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 Gminy¹⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁸ zadania związane ze zbywaniem nieruchomości gruntowych realizowały: Wydział Gospodarowania Mieniem (dalej: WGM)¹⁹, Wydział Geodezji (dalej: WG) oraz Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego (dalej: WKiNW).

Szczegółowe zadania ww. wydziałów uregulowano w odpowiednich regulaminach wewnętrznych. Proces zbywania nieruchomości prowadzony był, co do zasady, przez WGM²⁰, który realizował zadania związane z opracowaniem PWZ nieruchomości gminnych i SP, ewidencjonowaniem nieruchomości tych zasobów, organizacją postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie, egzekwowaniem należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania zbywanych nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 8, 31-32, 37-87, tom IV str. 81 – pliki nr 11, 12, 13)

1.2. W latach 2019-2024 w Urzędzie zostały przeprowadzone dwie kontrole zewnętrzne dotyczące m.in. zbywania nieruchomości gruntowych. W trakcie tych kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- kontrola NIK z 2021 r.²¹ – *w dokumentach przedkładanych RM w celu podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości nie zawarto*

¹⁶ Dalej: Wytyczne.

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Zarządzenia Prezydenta w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu nr: 127/6/2024 z 27 czerwca 2024 r., ze zm. oraz 32/12/2018 z 21 grudnia 2018 r., ze zm.

¹⁹ Do 31 grudnia 2024 r. WGM, a od 1 stycznia 2025 r. Wydział Gospodarowania Mieniem i Energią (dalej: WGMiE).

²⁰ Według stanu na 1 stycznia 2025 r. w WGMiE funkcjonowały m.in. referaty: Zasobu nieruchomości Gminy, Użytkowania wieczystego nieruchomości Gminy, Sprzedaży nieruchomości, Budżetu i ewidencji mienia, Mienia Skarbu Państwa, Użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, Zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz spadków Gminy, Ograniczonych praw rzeczowych i nadzoru nad Zarządem Nieruchomości Komunalnych, Dzierżawy, najmu i użyczenia nieruchomości Gminy, Trwałego zarządu nieruchomości Gminy.

²¹ Kontrola nr P/21/074 *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*.

kompleksowych informacji na temat funkcji przyrodniczych terenów wynikających z obowiązujących i opracowywanych dokumentów strategicznych i planistycznych Miasta. Stwierdzona nieprawidłowość została wyeliminowana poprzez wskazywanie w uzasadnieniach projektów uchwał ww. informacji;

- kontrola RIO z 2024 r.²² – *obciążanie nabywców nieruchomości gminnych, zbywanych w trybie bezprzetargowym, kosztami sporządzenia operatu szacunkowego. Zdaniem RIO wskazane koszty mogą być uwzględnione w ustalonej cenie sprzedaży nieruchomości, ale nie mogą być pobierane jako odrębna opłata. W informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych Prezydent potwierdził wprowadzenie zmian w treści protokołu uzgodnień zawieranego z najemcami kupującymi lokale komunalne tak, aby nie obciążać ich kosztami sporządzenia operatu szacunkowego.*

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WKiNW w latach 2019-2024 w powyższym obszarze nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych.

Wojewoda w okresie objętym kontrolą nie zobowiązał Prezydenta do podejmowania działań, o których mowa w art. 3 ust. 2a pkt 3) i ust. 2aa ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²³.

(akta kontroli tom I str. 9-11, tom IV str. 81 – pliki nr 2, 3)

1.3. W latach 2019-2024 dochody Miasta ze zbywania²⁴ nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu gminnego wyniosły: 40 926,90 tys. zł w 2019 r.²⁵, 17 450,81 tys. zł w 2020 r.²⁶, 34 996,63 tys. zł w 2021 r.²⁷, 67 015,12 tys. zł w 2022 r.²⁸, 42 842,75 tys. zł w 2023 r.²⁹ i 52 271,02 tys. zł w 2024 r.³⁰ Odpowiednio z zasobu nieruchomości SP uzyskano 16 253,52 tys. zł dochodu w 2019 r.³¹, 15 576,06 tys. zł w 2020 r.³², 22 186,12 tys. zł w 2021 r.³³, 22 140,50 tys. zł w 2022 r.³⁴, 23 863,41 tys. zł w 2023 r.³⁵ i 31 179,84 tys. zł w 2024 r.³⁶

(akta kontroli tom I str. 88-91, 127-141)

1.4. W okresie objętym kontrolą Miasto z zasobu gminnego zbyło 42 nieruchomości gruntowe w 2019 r.³⁷, 27 w 2020 r.³⁸, 28 w 2021 r.³⁹, 30 w

²² Kontrola gospodarki finansowej Miasta Lublin nr RIO.II.600.52.2024.

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 428.

²⁴ Sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, zamiana. Urząd wykazał dochody planowane różne od dochodów ujętych w planach zagospodarowania obu zasobów nieruchomości. Zaplanowane kwoty wynikały z uchwał budżetowych podjętych na dany rok (ze zmianami), a nie z prognoz dochodów ustalonych w planach wykorzystania zasobów nieruchomości.

²⁵ Dochody ze sprzedaży 26 648,50 tys. zł, oddanie w użytkowanie wieczyste 14 278,40 tys. zł, zamiany 0,00 zł.

²⁶ Odpowiednio 6476,92 tys. zł, 10 689,42 tys. zł i 284,47 tys. zł.

²⁷ Odpowiednio 15 851,31 tys. zł, 19 000,16 tys. zł i 145,16 tys. zł.

²⁸ Odpowiednio 50 161,85 tys. zł, 16 816,23 tys. zł i 37,04 tys. zł.

²⁹ Odpowiednio 23 820,30 tys. zł, 18 340,86 tys. zł i 681,59 tys. zł.

³⁰ Odpowiednio 29 761,68 tys. zł, 22 454,34 tys. zł i 55 tys. zł.

³¹ Wyłącznie z tytułu oddania nieruchomości w użytkowania wieczyste.

³² jw.

³³ Ze sprzedaży 106,14 tys. zł, z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste 22 079,98 tys. zł.

³⁴ Odpowiednio 1 tys. zł i 22 139,50 tys. zł.

³⁵ Odpowiednio 313,10 tys. zł i 23 550,31 tys. zł.

³⁶ Odpowiednio 5062,66 tys. zł i 26 117,18 tys. zł.

³⁷ Wszystkie w wyniku sprzedaży (10 tryb bezprzetargowy i 32 tryb przetargowy).

³⁸ Sprzedaż 23 (siedem tryb bezprzetargowy i 16 tryb przetargowy), trzy zamiany i jedna darowizna.

2022 r.⁴⁰, 26 w 2023 r.⁴¹ i 26 w 2024 r.⁴² W latach 2019-2024 nie oddano żadnej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Zbycie w formie zamiany, darowizny i wniesienia aportem odbywało się w trybie bezprzetargowym.

Z zasobu nieruchomości SP dokonano zbycia dwóch nieruchomości gruntowych w 2019 r.⁴³, sześciu w 2021 r.⁴⁴, dwóch w 2022 r.⁴⁵, czterech w 2023 r.⁴⁶ i dziewięciu w 2024 r.⁴⁷ W 2020 r. nie zbywano nieruchomości. W latach 2019-2024 nieruchomości nie były oddawane w użytkowanie wieczyste ani wnoszone aportem do spółki lub zamieniane.

(akta kontroli tom I str. 88-89, 92-121)

1.5. Prezydent sporządzał PWZ oraz PWZ SP położonych na terenie Miasta.

W okresie objętym kontrolą przyjęto trzy PWZ⁴⁸, tj. na lata 2018-2020, 2021-2023 oraz 2024-2026. W PWZ zawarto zapisy o prowadzeniu ewidencji zasobu i ewidencji nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w formie elektronicznej w programie TurboEwid oraz KSAT, co wraz z zestawieniami⁴⁹ będącymi podstawą sporządzenia przedmiotowych planów, odpowiadało szczegółowości art. 25 ust. 2a pkt 1 ugn. Opracowane PWZ na lata 2021-2023 oraz 2024-2026 zawierały elementy wymagane przepisami ugn. PWZ na lata 2018-2020 nie zawierał prognozy dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości. W tej sprawie Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że w podanym okresie przedmiotowe aktualizacje nie były zaplanowane, a ujęcie w PWZ innych planowanych działań w tym obszarze stanowiło w opinii Urzędu realizację art. 25 ugn. Informacja o braku zaplanowanych działań w zakresie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu była ujmowana w kolejnych dwóch PWZ.

PWZ były aktualne i wskazywały nieruchomości przeznaczone do zbycia.

(akta kontroli tom I str. 8, 127-155, 180-206, 524-556, tom IV str. 81 – plik nr 10)

Na podstawie próby nieruchomości objętych badaniem zbytych w drodze zamiany stwierdzono, że w PWZ nieruchomości gminnych na lata 2024-2026 w prognozie nabywania nieruchomości do zasobu nie zaplanowano nabywania gruntów do nabycia pod tereny usług publicznych - funkcje oświatowe w celu budowy szkoły przy ulicy Jemiołuszki w Lublinie mimo, że już w grudniu 2022 r. zadanie dotyczące opracowania dokumentacji projektowej zostało ujęte w wykazie przedsięwzięć wieloletnich w prognozie finansowej Miasta na lata 2023-2024, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁹ Sprzedaż 24 (osiem tryb bezprzetargowy i 16 tryb przetargowy), jedno wniesienie aportem, dwie zamiany i jedna darowizna.

⁴⁰ Sprzedaż 22 (dziewięć tryb bezprzetargowy i 13 tryb przetargowy), jedno wniesienie aportem, sześć zamian i jedna darowizna.

⁴¹ Sprzedaż 20 (siedem tryb bezprzetargowy i 13 tryb przetargowy), cztery zamiany i dwie darowizny.

⁴² Sprzedaż 23 (15 tryb bezprzetargowy i osiem tryb przetargowy), cztery zamiany i jedna darowizna.

⁴³ W drodze darowizny.

⁴⁴ Sprzedaż pięć (cztery tryb bezprzetargowy i jedna tryb przetargowy) i jedna darowizna.

⁴⁵ Sprzedaż jedna (tryb bezprzetargowy) i jedna darowizna.

⁴⁶ Sprzedaż jedna (tryb bezprzetargowy) i trzy darowizny.

⁴⁷ Sprzedaż osiem (siedem tryb przetargowy i jedna tryb przetargowy) i jedna darowizna.

⁴⁸ PWZ zostały przyjęte zarządzeniami Prezydenta w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości odpowiednio na lata 2018-2020 – nr 11/1/2018 z 9 stycznia 2018 r., na lata 2021-2023 – nr 88/2/2021 z 25 lutego 2021 r. i na lata 2024-2026 – nr 84/1/2024 z 31 stycznia 2024 r.

⁴⁹ „Zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn” generowane wg stanu na wskazany dzień, zawierające dane zbiorcze dotyczące położenia, liczby i powierzchni działek oraz formy władania wraz z położeniem i łączną powierzchnią nieruchomości wyrażoną w hektarach.

(akta kontroli tom I str. 544-556, tom II str. 570-597)

W okresie objętym kontrolą przyjęto dwa PWZ SP⁵⁰, tj. na lata 2022-2024 i 2025-2027. Prezydent terminowo sporządził plan na lata 2022-2024 i przedłożył go wojewodzie, który odmówił zatwierdzenia planu po upływie 17 miesięcy od daty przedłożenia (pismo o odmowie przesłano według rozdzielnika do wszystkich powiatów i miast na prawach powiatów w województwie lubelskim)⁵¹ oraz wezwał do uwzględnienia przekazanych wytycznych przy opracowaniu planu na trzy kolejne pełne lata tj. 2024-2026. Prezydent poinformował wojewodę o znacznej realizacji niezatwierdzonego planu i ostatecznie przedłożył PWZ SP na lata 2025-2027, który został zatwierdzony. W PWZ SP wskazano nieruchomości przeznaczone do zbycia i te wobec których złożone zostały wnioski o sprzedaż na rzecz użytkownika wieczystego. Realizacja przedmiotowych planów była monitorowana przez wojewodę⁵².

(akta kontroli tom I str. 8, 122-126, 127-153, 180-192, 207-222, 557-629)

1.6. W dniu 17 października 2024 r. RM podjęła uchwałę nr 152/V/2024 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 w brzmieniu zgodnym z projektem uchwały⁵³ opracowanym przez WGM, który zawierał błędną podstawę prawną. Dodatkowo zapisy uchwały w sposób nieprawidłowy ustalały cenę nieruchomości gruntowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej (§ 5) oraz obciążały nabywców nieruchomości kosztami ich wyceny, opłatami notarialnymi oraz kosztami sądowymi (§ 7), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku innych form zbycia nieruchomości postępowania poprzedzone były uzyskaniem przez Prezydenta zgody RM w formie uchwały. Projekty uchwał opracowywano zgodnie z przepisami⁵⁴. RM nie podjęła uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a usg.

(akta kontroli tom I str. 8, 12-22, 127-141, tom IV str. 81 – plik 15)

1.7. Prezydent nie sporządził kompleksowych wewnętrznych procedur dotyczących zbywania nieruchomości. Wyznaczał jednak w formie zarządzeń komisje przetargowe do przeprowadzania przetargów oraz rokowań na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Miasta oraz SP⁵⁵. Powołał także zarządzeniem Zespół do badania podstawy nabycia nieruchomości na rzecz SP lub Miasta⁵⁶, który w ramach procedury sprzedaży/zamiany nieruchomości badał jej księgi wieczyste i/lub hipoteczne i przekazywał wynik badania komórce prowadzącej te czynności. Poza tym zaakceptował pismo

⁵⁰ PWZ SP położonych na terenie Miasta zostały przyjęte zarządzeniami Prezydenta odpowiednio: nr 17/3/2022 z 4 marca 2022 r. na lata 2022-2024 oraz nr 100/10/2024 z 25 października 2024 r. na lata 2025-2027.

⁵¹ Data przedłożenia PWZ SP: 8 marca 2022 r., data odmowy jego zatwierdzenia: 21 sierpnia 2023 r.

⁵² Monitorowanie realizacji PWZ SP odbywało się poprzez przekazywanie wojewodzie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu oraz przekazywanie mu informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami SP. Prezydent przedłożył również sprawozdanie z realizacji niezatwierdzonego PWZ SP na lata 2022-2024, zawierające opis zrealizowanych czynności (zarówno ujętych jak i nieujętych w planie). Odstępstwa wyjaśniono wprost w sprawozdaniu.

⁵³ Projekt uchwały z 9 października 2024 r. (druk nr 172-1).

⁵⁴ W szczególności zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 1 usg.

⁵⁵ W okresie 2019-2025 obowiązywało dziesięć zarządzeń dotyczących nieruchomości Miasta i cztery zarządzenia zmieniające oraz dwa zarządzenia dotyczące nieruchomości SP.

⁵⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywało jedno takie zarządzenie oraz cztery zarządzenia zmieniające. Zespół działał w oparciu o procedurę ujętą w odrębnym zarządzeniu.

WGM w sprawie ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Miasta na rzecz użytkowników wieczystych z propozycją m.in. algorytmu obliczania ceny sprzedaży⁵⁷.

(akta kontroli tom I str. 31-36, tom II str. 464, 473-496, tom II str. 473-496, tom IV str. 81-82 – pliki nr 18, 21)

1.8. Analizie poddano próbę 20 czynności prawnych zbycia nieruchomości, w tym 18 z zasobu gminnego i dwóch z zasobu SP i ustalono, że dziesięć zbyto w formie sprzedaży w trybie przetargowym, w tym osiem w drodze przetargu nieograniczonego i dwie przetargu ograniczonego. Pozostałe dziesięć zbyto w trybie bezprzetargowym, w tym zawarto pięć umów sprzedaży, trzy umowy zamiany, jedną darowiznę na rzecz SP⁵⁸ i jedna nieruchomość została wniesiona jako wkład niepieniężny (aport) do spółki ze 100% udziałem Miasta⁵⁹. Ewidencja Gruntów i Budynków⁶⁰ oraz ewidencja zasobu nieruchomości prowadzone były w okresie objętym kontrolą w tym samym programie komputerowym TurboEwid. Nieruchomości objęte próbą kontrolną, które zostały zbyte przed rozpoczęciem czynności kontrolnych NIK, nie znajdowały się już w ewidencji zasobu nieruchomości gminnych/SP.

Według wyjaśnień Dyrektor WGMiE i jej zastępcy: w przypadku zbycia działek ich dane usuwane są z kartoteki zasobu w TurboEwid prowadzonej przez WGMiE. Nie oznacza to, że danych tych nie ma w ogóle w systemie. W związku z tym, że nie należą do zasobu nie ma ich w kartotece. Historyczne informacje dotyczące zbytych nieruchomości, które nie są w zasobie, są udostępniane z zasobu geodezyjnego w określonym zakresie i jedynie do podglądu. Wszystkie informacje dotyczące badanych działek, w tym archiwalne, są dostępne w Wydziale Geodezji w EGiB. W aktach prowadzonych spraw znajdują się wydruki z TurboEwid, IntraEwid i elektronicznych ksiąg wieczystych, które stanowią dokumentację pomocniczą w zakresie ustalenia stanów prawnych objętych badaniem nieruchomości.

Na podstawie informacji zawartych w aktach badanych spraw stwierdzono, że zbyte nieruchomości były zaewidencjonowane zgodnie z art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1c ugn.

(akta kontroli tom I str. 154-155, tom III str. 5-24, 31-33)

1.9. Przed zbyciem nieruchomości objętych próbą badawczą WGM przeprowadzał analizy dotyczące ich stanu prawnego i faktycznego, na podstawie własnych zasobów oraz z innych komórek Urzędu (w szczególności z wydziałów: Planowania, Architektury i Budownictwa, Geodezji czy Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków i Rewitalizacji), jak i jednostek organizacyjnych Miasta (np. Zarządu Dróg i Mostów⁶¹). Analizowano w szczególności dane dotyczące przeznaczenia według mpzp lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dane wieczystoksięgowe oraz wydane decyzje o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury zobowiązujące do przeprowadzenia analizy zasadności, w tym opłacalności lub korzyści zbycia nieruchomości. W przygotowanych przez WGM (dla każdej ze zbadanych transakcji) uzasadnieniach projektów uchwał (w sprawie wyrażenia zgody przez

⁵⁷ Pismo z 23 września 2016 r.

⁵⁸ Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Lublinie.

⁵⁹ Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji Bystrzyca Sp. z o.o. (dalej: MOSiR).

⁶⁰ Dalej: EGiB.

⁶¹ Od 1 lipca 2024 r. Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego.

RM na zbycie badanych nieruchomości) podawano najczęściej „z uwagi na konieczność racjonalnego zagospodarowania ww. terenu, a także w związku z potrzebą pozyskania środków finansowych do budżetu Miasta podjęcie uchwały jest zasadne”.

W 17 (z 20) zbadanych transakcjach, w tym 13 sprzedażach (z 15), darowiźnie i trzech zamianach, procedura zbycia została zainicjowana przez zainteresowanego nieruchomością potencjalnego nabywcę, na pisemny wniosek skierowany do Urzędu.

(akta kontroli tom II str. 194, 200-201, 235, 244, tom III str. 201-203)

1.10. W zbadanych transakcjach wartość nieruchomości została ustalona na podstawie aktualnych operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych⁶². Operaty szacunkowe zostały sporządzone także w przypadkach zamiany nieruchomości, darowizny i wniesienia aportu do spółki komunalnej. Zlecenie sporządzenia operatów szacunkowych nastąpiło po wyrażeniu zgody na zbycie przez RM, a przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia (z wyjątkiem przypadku dotyczącego wniesienia aportu, w którym nie sporządzono i nie upubliczniono wykazu zbywanych nieruchomości, co opisano niżej w pkt. 1.13.).

W dwóch przypadkach (sprzedaży nieruchomości dla Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa⁶³ oraz jednej zamiany nieruchomości) wyceny działek gminnych nie zostały zapewnione przez Urząd, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W tych przypadkach strony zainteresowane nabyciem nieruchomości gminnych zleciły i przedłożyły w Urzędzie ich wyceny. Wyceny były aktualne i zostały sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych. Przed ich zleceniem zainteresowani nabyciem wystąpili na piśmie do WGM o wyrażenie zgody na ich sporządzenie i otrzymali zgodę dyrektora Wydziału. Pracownicy Urzędu przyjęli te wyceny i dokonali ich sprawdzenia pod względem formalnym. Nie wkraczali w merytoryczną zasadność opinii, ponieważ nie dysponowali profesjonalną wiedzą.

W aktach badanych spraw nie stwierdzono dokumentacji potwierdzającej weryfikację przez pracowników WGM operatów szacunkowych.

Dyrektor WGMiE stwierdziła, że operaty każdorazowo były sprawdzane pod względem formalnym, a więc czy zostały podpisane przez uprawnionego rzeczoznawcę, czy zawierają wymagane przepisami prawa elementy treści, nie zawierają niejasności, pomyłek, braków, błędów rachunkowych, które powinny być sprostowane lub uzupełnione. Prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy, ponieważ nie dysponuje profesjonalną wiedzą. Czynności z weryfikacji operatów szacunkowych nie były dokumentowane, dlatego Wydział nie mógł przedłożyć wymaganej dokumentacji.

Mimo powyższych deklaracji Dyrektor WGMiE w przypadku umowy zamiany z 13 czerwca 2023 r. w dwóch operatach szacunkowych działek nabywanych przez Miasto rzeczoznawca błędnie wskazał właściciela nieruchomości, a mimo to operat ten został przyjęty przez WGM bez uwag, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁶² Rzeczoznawcy majątkowi byli wpisani do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych prowadzonego przez Ministra Rozwoju i Technologii.

⁶³ Dalej: RCKiK.

Koszty sporządzenia operatów szacunkowych 18 zbadanych nieruchomości wyniosły 43,7 tys. zł, z tego 41,2 tys. zł poniesione zostały przez Miasto, a 2,5 tys. zł przez nabywców. WGMiE nie posiadał informacji o kosztach operatów szacunkowych w przypadku dwóch ww. nieruchomości gminnych, których wyceny zlecił nabywcy.

(akta kontroli tom II str. 448-452, tom III str. 31-33, 46-53, 117-122, 691-726)

1.11. W próbie transakcji zbycia nieruchomości wystąpił przypadek sprzedaży nieruchomości zabudowanej wpisanej do rejestru zabytków. Przed przystąpieniem do zbycia uzyskano stosowne pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków, o którym mowa w art. 13 ust. 4 ugn. Konserwator określił dwa zastrzeżenia dotyczące sprzedaży nieruchomości, które zostały zawarte w umowie sprzedaży. Zapisano w niej także pouczenia o obowiązkach właściciela/posiadacza zabytku oraz konsekwencjach prawnych płynących z niewywiązywania się z obowiązków zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nabywcy oświadczyli, że są im znane te przepisy.

(akta kontroli tom III str. 173-200)

1.12. W próbie transakcji zbycia nieruchomości nie wystąpiły przypadki wskazane w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 3 ugn, tj. zbywane nieruchomości nie graniczyły z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, nie były położone na obszarach terenów górniczych lub parków narodowych.

(akta kontroli tom III str. 201-203)

1.13. Na próbie 20 transakcji stwierdzono, że w 19 przypadkach wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierały elementy wymagane w art. 35 ust. 2 ugn, a także zostały podane do publicznej wiadomości na okres i w sposób określony w art. 35 ust. 1 ugn (w tym w przypadkach dwóch nieruchomości SP na stronie podmiotowej wojewody w BIP). W przypadku zbycia nieruchomości, w związku z jej wniesieniem jako aportu do spółki komunalnej, wykaz nieruchomości nie został sporządzony i upubliczniony. Taka sama sytuacja miała miejsce także w przypadku zbycia innej nieruchomości (transakcji dodatkowo dobranej do badania) wniesionej jako aport do innej spółki komunalnej. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 54-116)

1.14. W trakcie czynności kontrolnych NIK nie było możliwe wsteczne ustalenie czy objęte próbą kontrolną 18 nieruchomości gminnych były zaplanowane do zbycia w PWZ⁶⁴, gdyż - jak wyjaśniła Dyrektor WGMiE - w przypadku zbycia działek ich dane są usuwane z kartoteki gminnego zasobu nieruchomości. W związku z tym ocena realizacji PWZ w tym zakresie była utrudniona. Z 18 zbadanych transakcji w 15 procedura zbycia została zainicjowana przez zainteresowanego nieruchomością gminną potencjalnego nabywcę, na pisemny wniosek skierowany do Urzędu.

W PWZ SP na lata 2022-2024⁶⁵ wśród nieruchomości zaplanowanych do zbycia w tym okresie nie zostały wskazane dwie objęte badaniem nieruchomości SP, które zostały zbyte na wnioski zainteresowanych złożone w Urzędzie.

(akta kontroli tom I str. 523-576, tom III str. 5-24, 201-203)

W próbie transakcji zbycia nieruchomości wystąpiły dwa przypadki, w których

⁶⁴ Opisanym w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia.

⁶⁵ W Rozdziale IV prognoza udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu (str. 4-5).

przed zbyciem nieruchomości gminnych, na wniosek Dyrektora WGM działającego w imieniu Miasta wydane zostały przez Prezydenta decyzje o warunkach zabudowy (dalej: WZ) i lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: LICP), które umożliwiały zabudowę na terenach wyłączonych z zabudowy według studium. Tereny te nie były objęte mpzp.

W przypadku nieruchomości przy ul. Puławskiej⁶⁶ wnioski o wydanie decyzji WZ w celu realizacji zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami zostały złożone w październiku 2017 r. i w lutym 2018 r. Decyzje zostały wydane odpowiednio w styczniu i marcu 2018 r. W operatach szacunkowych (z września 2018 r.) z wyceny nieruchomości w części „przeznaczenie nieruchomości” zostały wymienione ww. decyzje WZ. Brak informacji w jaki sposób wpłynęły na wycenę jej wartości. W operacie rzeczoznawca przyjął do porównania nieruchomości z przeznaczeniem pod „tereny intensywnej urbanizacji”. Po sprzedaży nieruchomości, co nastąpiło w marcu 2019 r., nabywca (deweloper) wystąpił w listopadzie 2020 r. o przeniesienie na niego decyzji WZ z lutego 2018 r., co zostało sfinalizowane w grudniu 2020 r.

Z kolei w przypadku nieruchomości przy al. Tysiąclecia⁶⁷ wniosek o wydanie decyzji LICP został złożony 21 października 2020 r., a 30 listopada 2020 r. została wydana decyzja LICP dla inwestycji budowlanej polegającej na budowie budynku centrum krwiodawstwa wraz z urządzeniami budowlanymi. W operacie szacunkowym z wyceny nieruchomości (z grudnia 2021 r.) w punkcie „przeznaczenie wycenianej nieruchomości” została wskazana przedmiotowa decyzja. Brak informacji w jaki sposób wpłynęła na wycenę jej wartości. W operacie rzeczoznawca przyjął do porównania nieruchomości z przeznaczeniem pod usługi publiczne. 16 września 2022 r. z wnioskiem o wydanie decyzji LICP wystąpił inwestor (przyszły nabywca nieruchomości), a 29 listopada 2022 r. decyzja została wydana. Zbycie nieruchomości nastąpiło 30 grudnia 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 332-358, tom IV str. 81 - plik nr 5)

1.15. Na podstawie 10 transakcji sprzedaży nieruchomości w trybie ustnego przetargu (osiem w trybie przetargu nieograniczonego i dwa ograniczonego) stwierdzono, że:

- zbycie każdorazowo było poprzedzone zgodą RM wyrażoną w formie uchwały, a forma przetargu była określana zarządzeniem Prezydenta;
- każdorazowo sporządzano i publikowano w wymaganych terminach wykaz nieruchomości, a także ogłoszenia o przetargu, które zawierały informacje wymagane na podstawie art. 38 ust. 2 ugn oraz § 6, § 13 i § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów;
- przetargi ograniczone zostały przeprowadzone na podstawie art. 40 ust. 2a ugn (ze wskazaniem w ogłoszeniu o przetargu uzasadnienia wyboru tej formy);
- wadium ustalano w formie pieniężnej w wysokości zgodnej z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, a komisja przetargowa każdorazowo potwierdzała jego wniesienie przez uczestników przetargu na wskazany rachunek; zwrot wadium nastąpił w terminie zgodnym z § 4 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przetargów;

⁶⁶ Działki nr:12/4, 14/29, 40/4 i 96/6 według studium: tereny intensywnej urbanizacji; doliny rzeczne; zieleń pomiędzy terenami zurbanizowanymi, działki znajdują się w pobliżu następujących obszarów: ulice główne; ścieżki rowerowe.

⁶⁷ Działka nr 6/12 według studium: tereny usług w zieleni, doliny rzeczne, zieleń nadrzeczna i łąkowa, ekologiczny system obszarów chronionych, strefa ochrony widoków (SOW), obszar bezwzględnej ochrony ekspozycji, zasięg fali awaryjnej.

- każdorazowo sporządzono protokół przeprowadzonego przetargu, który zawierał informacje wymagane na podstawie § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów i stanowił podstawę do zawarcia umowy;
- podawano do publicznej wiadomości informacje o wyniku przetargów zgodnie z § 12 rozporządzenia w sprawie przetargów;
- w dziewięciu przetargach (z 10) zgłosił się tylko jeden uczestnik, który zaoferował jedno postąpienie i w związku z tym cena nabycia była wyższa o 1% ceny wywoławczej; w jednym przetargu zgłosiło się dwóch uczestników, a cena nabycia została wylicytowana po 20 postąpieniach (była o 37,4% wyższa od wywoławczej, tj. o 1220 tys. zł);
- w przypadku dwóch nieruchomości wyłonienie nabywców było poprzedzone negatywnymi wynikami poprzednich przetargów⁶⁸, do których nikt nie przystąpił; Urząd organizował i ogłaszał kolejne przetargi zachowując wymagane terminy i obniżając cenę wywoławczą, przy zachowaniu zasad określonych w art. 67 ust. 2 ugn;
- na zbycie dwóch nieruchomości wchodzących w skład zasobu SP Prezydent uzyskał zgodę wojewody, a wnioski (skierowane do wojewody przed ogłoszeniem przetargu) zawierały elementy wymagane na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7 i art. 23a ugn; przekazano wojewodzie informacje o przeprowadzonych transakcjach zgodnie z art. 23 ust. 4 ugn;
- stałe komisje przetargowe powołane zostały zarządzeniami Prezydenta zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów.

Na podstawie ww. dokumentacji nie stwierdzono praktyki składania przez osoby wchodzące w skład komisji przetargowych oświadczeń dotyczących zachowania bezstronności (o której mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie przetargów). W żadnym ze zbadanych postępowań w protokole nie odnotowano przypadku wyłączenia osób ze składu stałej komisji przetargowej. Dyrektor WGMiE, odnosząc się do sposobu zapewnienia bezstronności przez komisje, wyjaśniła m.in., że przewodniczącego oraz członków komisji wyznacza właściwy organ spośród osób dających rękojmię rzetelnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu. W przetargu nie mogą uczestniczyć osoby wchodzące w skład komisji przetargowej oraz osoby bliskie tym osobom, a także osoby, które pozostają z członkami komisji przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może budzić to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. Rozporządzenie w sprawie przetargów nie zawiera definicji osoby bliskiej, dlatego odwołano się do definicji z art. 4 pkt 13 ugn, gdzie przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Zarówno przepisy ugn jak i rozporządzenia w sprawie przetargów, nie wskazują obowiązku udokumentowania przeprowadzenia czynności sprawdzania bezstronności członków komisji przetargowych w stosunku do uczestników przetargów. Według Dyrektora WGMiE każdorazowo komisja przetargowa dokonuje weryfikacji osób przystępujących do przetargu. Gdyby w toku tych czynności stwierdzono zajście przesłanek do wyłączenia członka komisji z uczestnictwa w jej pracach, zostałby on wyłączony z jej prac. W skład tych komisji wchodzi pracownicy Urzędu, dlatego należy przyjąć, iż zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶⁹ jako pracownicy samorządowi są to

⁶⁸ Jednego ograniczonego i jednego nieograniczonego.

⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.

osoby zapewniające zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

(akta kontroli III str. 25-30, 31-33, 59-62, 89-116, 201-203, 243-327)

W ogłoszeniach o przetargach objętych badaniem (10) Prezydent każdorazowo zastrzegał sobie prawo unieważnienia przetargu bez podania przyczyn. Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że zamieszczenie klauzuli pozwalającej organizatorowi przetargu na jego unieważnienie bez podania przyczyn jest dopuszczalne i zgodne z przepisami. Sąd Najwyższy w wyroku z 21 października 2005 r.⁷⁰ wskazał, iż klauzula o unieważnieniu przetargu bez podania przyczyn nie jest sprzeczna z ustawą bowiem przepisy ugn nie zawierają zakazu jej zamieszczania, a jedynie jej realizacja może być uznana za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego, gdyby odmowa zaakceptowania wyników przetargu przez ogłaszającego przetarg była dowolna. Ocena, czy taka odmowa akceptacji wyników przetargu ma charakter dowolny, musi jednak zostać oparta na badaniu uprzednio ustalonych i dających się jednoznacznie zweryfikować okoliczności, które nie mogą być ograniczone tylko do kategorii okoliczności dających podstawę do podejrzeń czy przypuszczeń po stronie organizatora przetargu. Cytowany wyrok i podobne orzeczenia przywoływane są w literaturze⁷¹.

(akta kontroli tom III str. 359-364, tom IV str. 81 - plik nr 4)

W skontrolowanej próbie transakcji ustalano cenę wywoławczą nieruchomości do przetargu zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ugn, tj.:

- w czterech przyjęto wartość wynikającą wprost z operatu szacunkowego lub z kilkudziesięciotowych zaokrągleń w górę;
- w pięciu cena wywoławcza została podwyższona w stosunku do wyceny odpowiednio o: 835,5 tys. zł przy nieruchomości przy ul. 3 Maja/ul. Żołnierzy Niepodległej, 105,5 tys. zł nieruchomości przy al. Tysiąclecia⁷², 71,6 tys. zł nieruchomości SP przy ul. Wesołej, 17,6 tys. zł nieruchomości przy ul. Puławskiej⁷³ i 3,2 tys. zł nieruchomości SP przy ul. Lubelskiego Lipca 80;
- w jednym przypadku cena wywoławcza nieruchomości przy ul. Macieja Rataja/Wilhelma Hessa ostatecznie została obniżona do 690 tys. zł brutto w III przetargu w stosunku do wartości wyceny (640 tys. zł netto) ze względu na negatywne wyniki przetargów przeprowadzonych w latach 2016-2018⁷⁴,

Analiza dokumentacji spraw, w których podwyższono ceny wywoławcze w stosunku do wycen, nie pozwoliła na ustalenie kto i w jaki sposób ustalił je w takiej wysokości⁷⁵.

Dyrektor WGMiE odnosząc się do nieruchomości gminnych wyjaśniła:

- przy nieruchomości ul. 3 Maja/ul. Żołnierzy Niepodległej brano pod uwagę: konieczność udzielenia bonifikaty w wysokości 50% wynikającej z art. 68 ust. 3 ugn, położenie w ścisłym centrum, sąsiedztwo, otoczenie i dostępność komunikacyjną. Nieruchomość położona jest w obszarze, dla

⁷⁰ III CK 73/05.

⁷¹ Ewa Bończak – Kucharczyk „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany” (komentarz do art. 38 ugn).

⁷² Działka nr 58/3.

⁷³ Działki nr: 12/4, 14/29, 40/4 i 96/6.

⁷⁴ Cena wywoławcza 710 tys. zł (w tym VAT) do przetargów z: 1 sierpnia i 18 października 2016 r., 10 stycznia, 9 maja, 12 września i 15 grudnia 2017 r.; Cena wywoławcza 787,2 tys. zł (w tym VAT) do przetargów z: 5 września i 5 grudnia 2018 r.; Cena wywoławcza została obniżona do 690 tys. zł (w tym VAT) do przetargu z 14 marca 2019 r.

⁷⁵ Ceny te zostały podane w wykazach nieruchomości, które podpisał z upoważnienia Prezydenta Dyrektor WGM.

którego brak jest mpzp, jednakże zgodnie ze studium znajdowała się w obszarach terenów intensywnej urbanizacji, rozwoju funkcji centrotwórczych, co również miało wpływ na wysokość ceny wywoławczej;

- w przypadku nieruchomości przy al. Tysiąclecia brano pod uwagę przede wszystkim położenie i lokalizację. Biorąc pod uwagę otoczenie, tj. tereny zabudowy usługowej dominującej bezpośrednio przy al. Tysiąclecia oraz mieszkaniowej przy ul. Niskiej i ul. Białkowska Góra, zasadnym było podniesienie ceny wywoławczej z 226,74 zł brutto/m² do 361,43 zł brutto/m².

W przypadku dwóch nieruchomości SP Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że w cenę wywoławczą zostały wkalkulowane koszty ich przygotowania do sprzedaży. I tak:

- przy nieruchomości z ul. Wesolej uwzględniono koszty sporządzenia operatu szacunkowego (1 tys. zł); wykonania wyznaczeń/wznowień i markowania punktów granicznych oraz okazania granic nieruchomości (1,7 tys. zł), a także publikacji prasowych (wykazu i ogłoszenia o przetargu 0,6 tys. zł). Dodatkowo uwzględniono położenie, lokalizację, otoczenie, dostępność komunikacyjną i możliwości inwestycyjne;
- przy nieruchomości ul. Lubelskiego Lipca 80 do wartości z operatu dodano przede wszystkim koszty jego sporządzenia (2 tys. zł) oraz publikacji prasowych wykazu i ogłoszenia o przetargu (0,06 tys. zł).

(akta kontroli tom III str. 25-33, 46-47, 59-62)

1.16. Badaniem objęto 10 postępowań zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej tj.:

- pięć sprzedaży: jedna na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn, dwie na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn celem poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych, jedna na podstawie art. 37 ust. 3 pkt 1 ugn na cele publiczne na rzecz RCKiK, jedna na rzecz spółki komunalnej MPK sp. z o.o. na podstawie art. 37 ust. 3 pkt 2 ugn;
- darowizna⁷⁶ na rzecz SP, tj. Powiatowego Inspektoratu Weterynarii na podstawie art. 13 ust. 2 ugn;
- trzy zamiany nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 1 ugn;
- wniesienie aportu do spółki komunalnej MOSIR⁷⁷.

Badanie wymienionych spraw wykazało:

- w każdym przypadku zaistniały ustawowe przesłanki do zbycia w trybie bezprzetargowym;
- przebieg uzgodnień/rokowań został udokumentowany w protokołach, które stanowiły podstawę do zawarcia umów;
- wartości nieruchomości zbytych w drodze darowizny i aportu do spółki komunalnej przyjęto z aktualnych operatów szacunkowych;
- cena sprzedaży nieruchomości na cele publiczne na rzecz RCKiK została ustalona na podstawie wartości z operatu szacunkowego, którą zmniejszono o 20% tytułem bonifikaty przyznanej uchwałą RM;
- cena nieruchomości sprzedanej celem poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych przy ulicach Karskiego, Spokojnej i Ewangelickiej została ustalona na podstawie łącznej wartości z operatów szacunkowych zwiększonej o 7,8 tys. zł;

⁷⁶ Nieruchomości, na której znajduje się siedziba Inspektoratu.

⁷⁷ Podwyższenie kapitału zakładowego - uchwała NZW z 29 grudnia 2021 r.

- cena nieruchomości sprzedanej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu została ustalona na podstawie wartości określonej w operacie szacunkowym (zgodnie z art. 67 ust. 1 i 3 ugn) przy uwzględnieniu art. 69 ugn oraz zasad określonych w piśmie Dyrektora WGM z 23 września 2016 r. zaakceptowanych przez Prezydenta;
- w dwóch przypadkach⁷⁸ koszty sporządzenia wycen zbywanych nieruchomości gminnych ponieśli ostatecznie nabywcy na skutek obciążenia ich kosztami wycen zapewnionych przez Urząd,
- w dwóch przypadkach⁷⁹ za operaty szacunkowe zapłacili nabywcy działek gminnych w związku z wyrażeniem zgody przez dyrektora WGM na ich wycenę przez nabywców, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w trzech transakcjach Urząd poniósł koszty sporządzenia operatów szacunkowych (łącznie 31,6 tys. zł), gdyż dotyczyło to wyceny nieruchomości sprzedanej spółce komunalnej (15 tys. zł), wniesionej jako aport do spółki komunalnej (14,1 tys. zł) oraz darowizny na rzecz SP (2,5 tys. zł);
- w trzech przypadkach Urząd poniósł koszty sporządzenia operatów szacunkowych w łącznej wysokości 2,1 tys. zł i nie obciążył nimi nabywających te nieruchomości w drodze sprzedaży i zamiany, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że przy ustalaniu cen sprzedaży przedmiotowych działek jako podstawę przyjmowano wartości nieruchomości określone w operatach szacunkowych. Wydział każdorazowo dokonywał indywidualnej analizy wartości działek gminnych objętych procedurą zbycia, biorąc pod uwagę ich cechy tj. położenie, lokalizację, otoczenie, dostępność komunikacyjną, możliwości inwestycyjne. Koszty przygotowania nieruchomości gminnych do zbycia stanowią niewielką kwotę w stosunku do ceny sprzedaży, w związku z czym nie ma potrzeby uwzględniania ich w cenie.

(akta kontroli tom II str. 286-290, 334-340, tom III str. 29-33, 46-47, 59-62, 204-242)

Na podstawie dwóch umów zamiany objętych próbą (z 14 listopada 2022 r. i 13 czerwca 2023 r.) oraz dwóch zamian przeanalizowanych celowo (z 1 lutego i 23 lipca 2024 r.) Miasto:

- zbyło łącznie 17 działek o wartości⁸⁰ 14 386,2 tys. zł⁸¹ położonych w różnych częściach Lublina o przeznaczeniu m.in. pod zabudowę usługową i mieszkaniową, tereny usług publicznych, aktywności gospodarczej;
- nabyło 11 sąsiadujących działek położonych w pobliżu ulic Gołębia/Gawronia/Jemiołuszki przeznaczonych pod usługi publiczne, przede wszystkim pod realizację obiektów oświatowych wycenionych na 14 732,9 tys. zł netto.

Wymienione zamiany zostały przeprowadzone na wnioski złożone do Urzędu, w których wskazane zostały konkretne działki do zamiany. W każdej z ww. transakcji wnioskodawcami były te same dwie osoby fizyczne, które miały zarejestrowaną działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa obrotu nieruchomościami (dalej: pośrednicy) i nabywały nieruchomości gminne na współwłasność.

Analiza zgromadzonej dokumentacji wykazała m.in., że:

⁷⁸ Tj. dotychczasowego użytkownika wieczystego i nabywcy nieruchomości sprzedanej celem poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych.

⁷⁹ Tj. sprzedaży na cele publiczne (RCKiK) i jednej z umów zamiany.

⁸⁰ Według operatów szacunkowych.

⁸¹ Łączna wartość netto według operatów szacunkowych.

- 14 z 17 działek zbytych przez Miasto zostało następnie systematycznie sprzedanych przez pośredników, w tym jedna sprzedaż (dwóch działek) odbyła się tego samego dnia co zamiana z Miastem;
- kolejnymi nabywcami 14 działek gminnych były osoby fizyczne lub prawne, które były współnikami podmiotów lub przedsiębiorcami działającymi w branży deweloperskiej, z tego 12 działek było położonych w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości stanowiących już ich własność;
- ceny przyjęte w umowach sprzedaży zawieranych pomiędzy ww. pośrednikami a nabywcami gruntów z branży deweloperskiej (uprzednio zbytych przez Miasto pośrednikom) były wyższe niż wartości wynikające z umów zamiany na podstawie operatów szacunkowych. Na przykładzie trzech transakcji stwierdzono, że:
 - 1) dwie działki gminne (nr: 70/1 i 59/4) zbyte 13 czerwca 2023 r. w wyniku zamiany zostały sprzedane w tym samym dniu po cenie wyższej o 37,9 tys. zł netto;
 - 2) cztery działki gminne (nr: 55/16, 58/28, 58/27 i 58/29) zbyte w wyniku zamiany 13 czerwca 2023 r. i 1 lutego 2024 r. zostały sprzedane 19 września 2024 r. po cenie wyższej o 76,5 tys. zł netto;
 - 3) działka gminna (nr 27/21) zbyta 14 listopada 2022 r. została sprzedana 27 grudnia 2023 r. po cenie wyższej o 280,6 tys. zł netto;
- działki nabyte przez Miasto pod realizację obiektów oświatowych były systematycznie skupowane przez pośredników od czerwca 2021 r. do stycznia 2024 r., a ceny nabycia tych gruntów wahały się od minimalnej 45,30 zł/m² (w czerwcu 2021 r.) do maksymalnej 554,72 zł/m² (w październiku 2023 r.). Natomiast zbycie w drodze zamiany na rzecz Miasta nastąpiło po średnich cenach: 580,05 zł/m² przy pierwszej zamianie z 14 listopada 2022 r., 575,76 zł/m² przy drugiej zamianie 13 czerwca 2023 r., 571,79 zł/m² w trzeciej zamianie 1 lutego 2024 r. oraz 618,95 zł/m² przy czwartej zamianie 23 lipca 2024 r.;
- stosownie do art. 36¹ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸² przedstawiciele Miasta, jako przyszłego nabywcy nieruchomości, posiadali prawo przeglądania akt wieczystoksięgowych, a na podstawie art. 36¹ ust. 4 ww. ustawy jednostka samorządu terytorialnego mogła żądać odpisów dokumentów, w tym w szczególności aktów notarialnych stanowiących podstawę wpisów;
- w sporządzonych od września 2022 r. do kwietnia 2024 r. operatach szacunkowych działek gminnych⁸³ i nabywanych przez Miasto terenów pod inwestycje oświatowe⁸⁴ rzeczoznawcy wskazywali m.in., że nie zastosowano wskaźnika wzrostu cen ze względu na upływ czasu, z uwagi na ich stabilność lub niewielkie wahania w transakcjach dotyczących nieruchomości przeznaczonych pod usługi, pod zabudowę gospodarczą, czy wręcz ograniczony popyt nieruchomościami pod usługi publiczne.

W ocenie NIK przy zamianach nieruchomości Miasto nie postępowało zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, a pracownicy WGM nie zachowali szczególnej staranności, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁸² Dz. U. z 2025 r. poz. 341.

⁸³ Operaty szacunkowe: z 6 września 2022 r. dot. działki nr 27/21, z 25 kwietnia 2023 r. dot. działek nr: 70/1 i 59/4, z 10 listopada 2023 r. dot. działek nr: 58/18, 58/27 i 58/29 i z 15 kwietnia 2024 r. dot. działek nr: 1/37, 1/41, 1/42.

⁸⁴ Operaty szacunkowe z: 6 września 2022 r., 25 kwietnia 2023 r., 31 października 2023 r. i 30 kwietnia 2024 r.

Ponadto Dyrektor WKiNW Urzędu poinformował, że planowane jest, aby kolejną transakcję obejmującą brakujące dwie działki pod realizację inwestycji oświatowych (nr: 1129 i 1110/2) przeprowadzono do końca III kwartału 2025 r.

Według pozyskanych informacji ostateczną decyzją Prezydenta z 17 lipca 2024 r. został zatwierdzony podział działki nr 1129 o pow. 0,7398 ha, z której zostało wydzielonych dwanaście działek, w tym m.in. nr 1129/5 o pow. 0,0308 ha i nr 1129/11 o pow. 0,0407 ha pod drogi publiczne gminne, które mocą prawa przeszły na własność Miasta. W związku z tym aktualnie Miasto zamierza nabyć pod usługi oświatowe działkę 1129/12 o pow. 0,3250 ha. Działka ta została zakupiona 4 stycznia 2025 r. na współwłasność przez pośredników, z którymi Miasto przeprowadziło poprzednie zamiany.

(akta kontroli tom II str. 7-66, 93-476, 492-720, tom IV str. 81 – plik nr 5)

W przypadku zbycia nieruchomości przy ul. Lubartowskiej 4d (działka nr 42/2⁸⁵ o powierzchni 51 m²) w trybie bezprzetargowym na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości przyległych, celem poprawy warunków zagospodarowania tych nieruchomości, wniosek nabywcy wpłynął do Urzędu 18 grudnia 2015 r., RM po dwóch latach od złożenia wniosku wyraziła zgodę na sprzedaż uchwałą z 7 września 2017 r., a Prezydent zarządzeniem z 26 września 2017 r. określił formę zbycia. Sprzedaż nastąpiła jednak dopiero 25 kwietnia 2024 r., tj. po ponad sześciu i pół roku od zgody RM. Przyczyną było przede wszystkim skierowanie przez Miasto 30 stycznia 2019 r. pozwu przeciwko użytkownikowi wieczystemu o rozwiązanie umów o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Sąd Okręgowy w Lublinie I Wydział Cywilny wyrokiem z 22 września 2020 r.⁸⁶ oddalił powództwo i zasądził od Miasta na rzecz pozwanego 15 tys. zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Miasto złożyło od wyroku apelację, która została oddalona wyrokiem z 19 lipca 2021 r.⁸⁷ Sądu Apelacyjnego w Lublinie I Wydział Cywilny. Sąd zasądził od Miasta na rzecz pozwanego 11,25 tys. zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Od przedmiotowego wyroku Miasto złożyło skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z 10 stycznia 2023 r.⁸⁸ odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i zasądził od Miasta 7,5 tys. zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Sądy obu instancji wskazały m.in. na brak urzędniczego, lojalnego współdziałania z pozwanym, a w niektórych przypadkach niewłaściwych działań o znamionach opieszałości. Sąd Okręgowy podkreślił, iż Miasto nie występowało wyłącznie jako strona umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, ale również jako JST, reprezentowana przez Prezydenta, który posiadał dostateczne rozeznanie co do przebiegu prowadzonej inwestycji. Tymczasem w działaniach, nawet mimo interwencji Prezydenta, zauważalny był elementarny brak chęci współpracy z pozwanym ukierunkowany na tworzenie nie mających racji bytu i sztucznych problemów prawnych, m.in. dotyczących procedury sprzedaży działki nr 42/2 (w tym: zmiana zakresu prawa do dysponowania tą działką czy wezwanie do zawarcia umowy dzierżawy w sytuacji, gdy uchwała RM obejmowała zgodę na sprzedaż). Przeczyło to wyrażonej w art. 8 Kpa⁸⁹ elementarnej zasadzie zaufania uczestników postępowania do organów administracji publicznej. Wskazywało

⁸⁵ Na której posadowiona jest stacja transformatorowa będąca własnością PGE Dystrybucja S.A. oraz część budynku z działki przyległej.

⁸⁶ Sygn. akt I C 188/19.

⁸⁷ Sygn. akt I ACa 785/20.

⁸⁸ Sygn. akt I CSK 2007/22.

⁸⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

na niedopuszczalną niestabilność występujących w podwójnej roli (kontrahent umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz podmiot decydujący w kwestiach administracyjnoprawnych) organów władzy publicznej w relacjach z inwestorem.

Mimo zakończenia ww. postępowania sądowego w sprawie użytkowania wieczystego nieruchomości przyległych i stanowiska sądu w tej sprawie, a także wezwań ze strony nabywcy do sprzedaży działki nr 42/2, strony uzgodniły swoje stanowisko dopiero w listopadzie 2023 r. W grudniu 2023 r. WGM zlecił wycenę nieruchomości, a w lutym 2024 r. został sporządzony i opublikowany wykaz nieruchomości. 10 kwietnia 2024 r. podpisano protokół uzgodnień stanowiący podstawę do zawarcia umowy sprzedaży 25 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 31-33, 46-47, 59-62, 365-507)

1.17. Badanie próby 20 transakcji zbycia nieruchomości wykazało:

- postanowienia umów (zawartych w formie aktów notarialnych) były zgodne z wynikami postępowań zawartych w treści protokołów z przetargów lub rokowań/uzgodnień; w protokołach określono zasady i terminy wniesienia ceny i ustalonych dopłat oraz konsekwencje ich niewniesienia; nie było przypadków rozłożenia zapłaty na raty;
- w przypadku darowizny nieruchomości na rzecz SP oraz sprzedaży nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego w zawartych umowach wskazano cel publiczny;
- w dwóch przypadkach zostały udzielone bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości:
 - 1) w pierwszym cenę obniżono o 50% na podstawie art. 68 ust. 3 ugn, w związku ze zbyciem nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków⁹⁰;
 - 2) w drugim bonifikata od ceny nieruchomości w wysokości 20% została ustalona w uchwale RM z 16 grudnia 2021 r.⁹¹ w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości na rzecz RCKiK, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 1 i art. 68 ust. 1b ugn. W uchwale wskazane zostały także dwa warunki do udzielania tej bonifikaty, tj. 1) złożenie wniosku przez RCKiK i jej udzielenie w terminie 14 dni od podjęcia uchwały oraz 2) zawarcie umowy nabycia nieruchomości w formie aktu notarialnego do 31 grudnia 2022 r. W uchwale wskazano także, iż odstępuje się od zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego⁹². W dokumentacji sprawy, w tym przygotowanym i podpisanym przez Dyrektora i pracownika WGM oraz zastępcę Prezydenta uzasadnieniu do projektu uchwały RM (druk nr 1302-1) nie wskazano przyczyn określenia bonifikaty w przyznanej wysokości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- ceny i dopłaty różnicy wartości zamienianych nieruchomości zostały wniesione w wyznaczonych terminach i wysokości przed zawarciem umów, a nieruchomości zostały wydane;

⁹⁰ Nabywca nie składał wniosku o sprzedaż z bonifikatą, gdyż w okresie przeprowadzenia przetargu przepis art. 68 ust. 3 ugn brzmiał: *ustaloną, zgodnie z art. 67, cenę nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50%. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę*. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204).

⁹¹ Nr 1081/XXXIV/2021.

⁹² Zadania realizowane przez RCKiK określone zostały m.in. w art. 4 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi Dz. U. z 2021 r. poz. 1749, ze zm. oraz w statucie nadanym zarządzeniem Ministra Zdrowia z 11 września 2018 r. Dz. Urz. MZ z 2018 r. poz. 74.

- dochody osiągnięte ze zbycia nieruchomości objętych próbą kontrolną wyniosły 67 456,1 tys. zł, w tym nieruchomości gminnych 67 096,7 tys. zł i nieruchomości SP 359,4 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 31-32, 37-42, 59-64, 100-102, 123-172, 183-200, 272-276)

1.18. Nabywcy nieruchomości wystąpili z dziesięcioma wnioskami o wydanie WZ, i trzema o wydanie LICP. Zakres wniosków o wydanie WZ był zróżnicowany. Rozpatrzone zostały w następujący sposób:

- wydano cztery decyzje pozytywne dotyczące w szczególności nadbudowy, przebudowy i zmiany sposobu użytkowania budynku, budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, przebudowy istniejącego budynku mieszkalno-usługowego wraz ze zmianą sposobu użytkowania na funkcję usługową oraz przeniesienia WZ obejmującej budowę budynku wielofunkcyjnego mieszkalno-usługowego z dopuszczeniem funkcji hotelowej oraz przebudowy i rozbudowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami na parterze;
- dwie decyzje odmowne w zakresie budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- dwie decyzje umarzające postępowanie w zakresie budowy zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych i usługowych;
- dwa wnioski w zakresie budowy przyłącza sieci ciepłowniczej i w zakresie budowy wielofunkcyjnego zespołu zabudowy pozostawiono bez rozpatrzenia.

Wydane zostały także trzy pozytywne decyzje LICP, w tym dwie obejmujące budowę sieci wodociągowej oraz jedna w zakresie budowy budynku wraz z budynkami towarzyszącymi i urządzeniami budowlanymi.

Nabywcy nie wystąpili z wnioskami o zmianę mpzp. W jednym przypadku nabywca zgłosił uwagi do projektu mpzp (opisane w pkt 1.20. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom III str. 332-358)

1.19. Radni przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości byli każdorazowo informowani w treści uzasadnień do projektów uchwał przygotowanych przez WGM o przeznaczeniu zbywanych nieruchomości wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych. W przypadku dwóch z trzech zawartych umów zamiany nie poinformowano radnych, że planowane transakcje zamiany nieruchomości gminnych zostaną przeprowadzone z przedsiębiorcami zajmującymi się profesjonalnie obrotem nieruchomościami. 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, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 259-283, 302-322, 355-391, 408-437, tom IV str. 38-80)

1.20. W próbie zbadanych spraw stwierdzono przypadek zbycia 30 grudnia 2022 r. nieruchomości (działki nr 6/12) na potrzeby budowlane na obszarze, dla którego brak było obowiązującego mpzp, zaś zgodnie ze studium⁹³ dla przedmiotowej działki zostały określone następujące zasady zagospodarowania: tereny usług w zieleni, doliny rzeczne, zieleń nadrzeczna i łąkowa, ekologiczny system obszarów chronionych strefa ochrony widoków (SOW) – obszar bezwzględnej ochrony ekspozycji, zasięg fali awaryjnej.

⁹³ Uchwała RM nr 283/VIII/2019 z 1 lipca 2019 r.

Wymieniona działka została wydzielona z działki nr 6/4 decyzją z 22 października 2020 r. pod realizację inwestycji celu publicznego. 30 listopada 2020 r. na wniosek Dyrektora WGM reprezentującego Miasto wydana została przez Prezydenta decyzja LICP o znaczeniu wojewódzkim dla inwestycji budowlanej polegającej na budowie budynku centrum krwiodawstwa wraz z urządzeniami budowlanymi. Z uwagi na ww. zasady zagospodarowania nieruchomości decyzją z 3 marca 2020 r. (wydaną na wniosek Miasta) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie⁹⁴ zwolniło (m.in. ww. inwestycję) od zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, to jest wykonywania obiektów budowlanych oraz wykonywania wykopów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Bystrzycy pod szczegółowymi warunkami określonymi w przedmiotowej decyzji. Decyzją z 29 listopada 2022 r.⁹⁵ na wniosek RCKiK wydana została przez Prezydenta decyzja LICP o znaczeniu wojewódzkim, tj. budowie budynku RCKiK wraz z budynkami towarzyszącymi i urządzeniami budowlanymi. W treści decyzji - odnośnie zagospodarowania terenu - wskazano warunek uwzględnienia ograniczeń wynikających z położenia części terenu inwestycji w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego. Inwestor zobowiązany został do zachowania warunków wynikających z decyzji PGW Wody Polskie z 1 września 2022 r.

W związku z wyłożeniem do publicznego wglądu projektu mpzp Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych (dalej: ESOCH) Miasta dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych – rejon Podzamcze – część III, 24 marca 2022 r. WGM zgłosił do Wydziału Planowania Urzędu wniosek o uwzględnienie m.in. decyzji⁹⁶ z 30 listopada 2020 r.⁹⁷ LICP o znaczeniu wojewódzkim. Uwaga częściowo nie została uwzględniona. Według uzasadnienia: nie jest możliwe uwzględnienie w całości ustaleń zawartych w decyzjach wydanych dla działek położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Bystrzycy. W uchwalonym w 2019 r. studium tereny te oznaczone są jako usługi w zieleni, gdzie w myśl kierunków polityki przestrzennej Miasta dopuszcza się lokalizowanie elementów struktury o znaczeniu ogólnomiejskim i ponadlokalnym (metropolitalnym) z zakresu usług w zieleni (w tym usług sportu i rekreacji) o minimalnym dopuszczalnym wskaźniku powierzchni biologicznie czynnej określonym na poziomie 40%, natomiast w wydanych decyzjach wskaźnik ten określono zaledwie na 10%. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu mpzp. Oprócz tego, obszar pomiędzy ulicą Mełgiewską, aleją Tysiąclecia i Bystrzycą w całości położony jest wewnątrz ESOCH, w dolinie Bystrzycy, w miejscu rozbudowanego układu komunikacyjnego, gdzie wymagane jest wzmocnienie funkcji przyrodniczych systemu. Intensyfikacja urbanizacji ww. obszaru może zakłócić również system przewietrzania miasta oparty na dolinie Bystrzycy i wpadających do niej dolinach rzecznych i suchych, stając w sprzeczności z zapisami Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu (2019 r.). Proponowana lokalizacja budynków publicznych musi uwzględniać znaczące koszty dodatkowego podpiwniczenia, zaopatrzenia w media oraz zabezpieczenia przed zalaniem, wynikające m.in. z uwarunkowań geomorfologicznych, geologicznych, geologiczno-inżynierskich

⁹⁴ Dalej: PGW Wody Polskie.

⁹⁵ Nr 95/22.

⁹⁶ Nr 135/20.

⁹⁷ AB-LA-II.6733.1.5.2020.

(geotechnicznych), hydrogeologicznych oraz ograniczeń wynikających z położenia części terenu inwestycji w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego. Ze względu na ww. argumenty uwaga nie została uwzględniona w odniesieniu do niektórych parametrów.

W ramach II wyłożenia do wglądu publicznego ww. projektu mpzp uwagi złożyło 12 kwietnia 2022 r. także RCKiK. Uwagi częściowo nie zostały uwzględnione. W uzasadnieniu ich odrzucenia powołano się na argumenty wymienione wyżej, które zawarte były w uzasadnieniu nieuwzględnienia uwag WGM.

W ramach III wyłożenia do wglądu publicznego ww. projektu mpzp w październiku 2024 r. RCKiK zgłosiło wniosek dot. uwzględnienia wszystkich wielkości parametrów wskazanych w decyzji⁹⁸ LICP z 29 listopada 2022 r. oraz zmiany dot. udziału powierzchni biologicznie czynnej (z min. 40% na min. 20%), zwolnienia z zakazów określonych w art. 176 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego na podstawie decyzji PGW Wody Polskie z 29 marca 2022 r.⁹⁹ oraz decyzji z 1 września 2022 r.¹⁰⁰, a także zwiększenia powierzchni dachu zajętej pod pomieszczenia i urządzenia technologiczne do 80% powierzchni zabudowy tych dachów. Uwaga została częściowo nieuwzględniona, w zakresie wprowadzenia wszystkich wielkości parametrów wskazanych w ww. decyzji LICP z 29 listopada 2022 r., w tym zmniejszenia wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej. Mając na uwadze zgodność z uchwalony w 2019 r. studium¹⁰¹ oraz wolę uwzględnienia w maksymalnym zakresie potrzeb rozwojowych RCKiK, dopuszczono zmniejszenie „wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej do wartości 20% powierzchni działki budowlanej wyłącznie w przypadku realizacji parkingów zielonych na przynajmniej połowie powierzchni przewidzianej pod obsługę komunikacyjną (na działce budowlanej).” W zakresie zwolnienia od zakazów określonych w ustawie Prawo wodne uwaga nie została uwzględniona, gdyż ograniczenia odnoszą się do wnioskodawcy planowanych obiektów i robót budowlanych, nie zaś do projektu mpzp. Zgodnie z zapisami w art. 176 ust. 7 ustawy Prawo wodne, decyzja o zwolnieniu od zakazów wygasa, jeżeli w terminie 6 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo nie dokonano zgłoszenia wodnoprawnego lub nie rozpoczęto wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych. Uwaga nie została uwzględniona także w pozostałym zakresie, gdyż zgodnie ze studium, nieruchomości ta znajduje się w zasięgu m.in. przedpola widokowego, strefy ochrony widoków oraz strefy dalekiego tła ekspozycji. Odnosząc się tylko do zapisów dot. ekspozycji sylwety Starego Miasta zalecane jest jego przekształcenie w otwarte, niezabudowane obszary rekreacyjne o walorach przestrzeni publicznych. Zakazuje się lokalizacji nowych obiektów przysłaniających tę ekspozycję.

Uchwałą RM nr 167/VI/2024 z 21 listopada 2024 r. został uchwalony mpzp ESOCH Miasta dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych – rejon Podzamcze – Część III.

(akta kontroli tom III str. 3-4, 332-358)

⁹⁸ Nr 95/22.

⁹⁹ LU.RPP.4272.2.2022.TM.

¹⁰⁰ LU.RPP.4272.5.2022.TM.

¹⁰¹ W którym nieruchomości ta została oznaczona jako usługi w zieleni, gdzie w myśl kierunków polityki przestrzennej Miasta dopuszcza się lokalizowanie elementów struktury o znaczeniu ogólnomiejskim i ponadlokalnym (metropolitalnym) z zakresu usług w zieleni (w tym usług sportu i rekreacji) o minimalnym dopuszczalnym wskaźniku powierzchni biologicznie czynnej określonym na poziomie 40%.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezydent przygotował, a następnie przedstawił RM projekt uchwały *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*¹⁰², w którym:

- wskazano błędną podstawę prawną - odwołanie m.in. do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, zamiast art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. dotyczy uchwał w sprawie 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 oraz podejmowania uchwał również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, natomiast przedmiotowa uchwała dotyczy zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, które zostały określone w art. 32 ust. 1b u.g.n. Do art. 32 ust. 1b u.g.n. prawidłowo odnosi się art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., w którym podano, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji;
- w § 5 ustalono cenę, a w § 7 nieprawidłowo obciążono nabywców nieruchomości gruntowych kosztami ich wyceny, opłatami notarialnymi oraz kosztami sądowymi - RM wykroczyła poza dopuszczalny zakres jej kompetencji, jako organu stanowiącego, określony w art. 32 ust. 1b u.g.n.¹⁰³, co stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące i było sprzeczne z art. 25 ust. 1 u.g.n. oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Ponadto art. 69 ust. 2 u.g.n., do którego odwołano się w § 5 przedmiotowej uchwały, adresowany jest do podmiotu, który ustala cenę nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu - w przypadku nieruchomości samorządowych jest to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁴.

Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że:

- nie podziela stanowiska NIK odnośnie błędnej podstawy prawnej uchwały, gdyż art. 32 ust. 1b u.g.n., będący przepisem dyspozycyjnym, ustala wytyczne/ramy (a nie zasady), którymi organ prawodawczy ma kierować się przy podejmowaniu uchwał dotyczących zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, natomiast nie podaje szczegółowych zasad zbywania nieruchomości;
- w § 5 projektu uchwały określono szczegółowy sposób ustalenia ceny sprzedaży, kierując się treścią art. 32 ust. 1b u.g.n. Prezydent stosując tą wytyczną oraz przepis art. 69 ust. 2 u.g.n. dokonuje ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości gruntowej. Omawiany przepis nie stanowi wkroczenia przez RM w kompetencje Prezydenta;

¹⁰² Projekt uchwały z 9 października 2024 r. (autor: WGM, druk nr 172-1).

¹⁰³ Art. 32 ust. 1b u.g.n. adresowany jest m.in. do rady gminy, której zadaniem jest określenie "zasad przeznaczania do sprzedaży" oraz "szczegółowych wytycznych sprzedaży" dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁰⁴ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2025 r., IV SA/Po 962/24, LEX nr 3829424 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 20 czerwca 2024 r., II SA/Bk 286/24, LEX nr 3759903.

- koszty wyceny są niewielkie dla jednostkowego nabywcy, natomiast w skali Urzędu byłyby to znaczne wydatki.
Ponadto wskazała, że przedmiotowa uchwała była analizowana przez organ nadzoru, który nie stwierdził jej nieważności ani też nie wskazał, że została wydana z naruszeniem prawa.

W ocenie NIK:

- w sformułowaniu art. 32 ust. 1b ugn „zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych” ustawodawcy chodziło o zakreślenie ram prawnych, w których powinien poruszać się publiczny właściciel nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym. Natomiast szczegółowe wypełnienie tych ram należy do kompetencji organów właściwych według art. 32 ust. 1b ugn, zgodnie z którym zadaniem rady gminy jest określenie „zasad przeznaczania do sprzedaży” oraz „szczegółowych wytycznych sprzedaży” dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych nie mogą być utożsamiane z zasadami przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste, ponieważ art. 32 ust. 1b ugn dotyczy obu tych działań/czynności oddzielnie. W odniesieniu do podstawy prawnej z ugn zdaniem NIK właściwym do zastosowania jest art. 18 ust. 2 pkt 15 ugn (stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy), a nie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, który dotyczy określenia innych zasad gospodarowania nieruchomościami aniżeli te określone w art. 32 ust. 1b ugn. Wytyczna to „wskazówka określająca sposób działania”¹⁰⁵, czyli podstawowe założenie określające sposób działania, postępowania;
- w odniesieniu do obciążania nabywców nieruchomości gruntowych kosztami ich wyceny (§ 7 uchwały) prawidłowe i uzasadnione byłoby wydanie organowi wykonawczemu wskazówki, by w rokowaniach z użytkownikiem wieczystym dążył do obciążenia nabywcy nieruchomości gminnej kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia, a nie nakazanie w akcie prawa miejscowego obciążania tymi kosztami użytkownika wieczystego. RM nie może wyłączać swobody negocjacyjnej właściciela gruntu reprezentowanego przez Prezydenta i użytkownika wieczystego zarówno w zakresie ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości, których dotyczy przepis art. 69 ust. 2 ugn, jak i ponoszenia kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia¹⁰⁶.

Ponadto należy wskazać, że niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do danego aktu nie tworzy domniemania prawidłowości tego aktu i nie jest równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że akt ten jest zgodny z prawem¹⁰⁷.

(akta kontroli tom I str. 12-22, 127-128, 136, 630-642)

¹⁰⁵ Patrz: Słownik Języka Polskiego - <https://sjp.pwn.pl/sjp/wytyczna;2541179.html>,

¹⁰⁶ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2025 r., IV SA/Po 962/24, LEX nr 3829424 i wyrok WSA w Białymstoku z 20 czerwca 2024 r., II SA/Bk 286/24, LEX nr 3759903.

¹⁰⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1070/19, LEX nr 2924622. Dodatkowo: Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, art. 92. *Błędny jest natomiast pogląd, często wyrażany w praktyce, że powstrzymywanie się przez organ nadzoru od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego tworzy „domniemanie prawidłowości” uchwały lub zarządzenia. Niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest równoznaczne z ustaleniem, że uchwała lub zarządzenie są zgodne z prawem.*

2. W PWZ na lata 2024-2026¹⁰⁸ z 31 stycznia 2024 r. w prognozie nabywania nieruchomości do zasobu nie ujęto gruntów przeznaczonych pod tereny usług publicznych - funkcje oświatowe w celu budowy szkoły przy ulicy Jemiołuszki w Lublinie. Pierwszy etap nabycia gruntów oświatowych na ten cel w drodze zamiany z nieruchomościami gminnymi miał miejsce 14 listopada 2022 r. na podstawie zgody wyrażonej przez RM 23 czerwca 2022 r., a drugi 13 czerwca 2023 r. na podstawie zgody RM zawartej w uchwale z 15 grudnia 2022 r. W kolejnych uchwałach z 19 października 2023 r. i 29 lutego 2024 r. RM wyraziła zgodę na nabycie gruntów na tym terenie w drodze trzeciej i czwartej zamiany. W uzasadnieniach do projektów uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zamianę gruntów – przygotowanych przez WGM - wskazywano na potrzebę nabywania gruntów na tym terenie. Dodatkowo we wrześniu 2022 r. do Urzędu wpłynęła petycja rodziców uczniów Szkoły Podstawowej nr 58 dotycząca m.in. natychmiastowego rozpoczęcia budowy szkoły podstawowej przy ul. Jemiołuszki. Wszystkie ww. czynności miały miejsce przed sporządzeniem i przyjęciem PWZ na lata 2024-2026.

Wskazać także należy, że w 2025 r. Urząd planuje zrealizować piątą transakcję w tym zakresie.

Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że w punkcie 13 Rozdziału V PWZ „Prognoza udostępniania nieruchomości z zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu” znajduje się zapis, zgodnie z którym w przypadku zaistnienia konieczności zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, Miasto będzie dokonywać niezaplanowanych nabyć nieruchomości z przeznaczeniem na realizację zadań własnych. Powyższe oznacza, że nabycie przez Miasto nieruchomości na cele oświatowe, które stanowią zadanie własne gminy, wpisuje się w zapisy pkt 13 Rozdziału V PWZ. Dyrektor dodała, że zgodnie z uchwałą RM nr 273/IX/2025 z 20 marca 2025 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta realizacja zadania inwestycyjnego pn.: "budowa szkoły podstawowej przy ul. Jemiołuszki" w zakresie opracowania dokumentacji projektowej i wykonania robót budowlanych nastąpi w latach 2027-2030.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, że już 15 grudnia 2022 r. w załączniku nr 2 do uchwały RM nr 1353/XLV/2022 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta w wykazie przedsięwzięć wieloletnich ujęto zadanie pod nazwą „*dokumentacja przyszłościowa (budowa obiektów oświatowych przy ul. Majerankowej i przy ul. Jemiołuszki w Lublinie*”, na które zaplanowano łącznie 4000 tys. zł, w tym 1500 tys. zł na 2024 r. i 2500 tys. zł na 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 544-556, tom II str. 454-472, 549-597)

3. Przy zbywaniu 17 nieruchomości w trybie bezprzetargowym w drodze zamiany 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 nakładów¹⁰⁹ 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 pozyskało wprawdzie grunty (11 działek) niezbędne do budowy obiektów oświatowych, jednak w zamian za nie zbyt zostały nieruchomości konkretnie wskazane przez nabywców - osoby fizyczne występujące z wnioskami o dokonanie zamian, które prowadziły działalność gospodarczą w zakresie

¹⁰⁸ Plan przyjęty zarządzeniem Prezydenta nr 84/1/2024 z 31 stycznia 2024 r.

¹⁰⁹ E. Klat-Górska [w:] A. Bródka, A. Nikiforów, J. Wilk, E. Klat-Górska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 12.

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 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 14 zostało następnie sprzedanych przez pośredników na rzecz osób fizycznych/prawnych, które profesjonalnie działają w branży deweloperskiej. Dwie (z 14) działki zostały sprzedane jeszcze w tym samym dniu co zamiana z Miastem za cenę wyższą o 37,9 tys. zł. Na przykładzie dwóch innych transakcji sprzedaży (obejmujących pięć działek) stwierdzono, że zbycie tych nieruchomości nastąpiło po cenach wyższych niż nabycie od Miasta łącznie o 357,1 tys. zł.

Z przeglądu ksiąg wieczystych wynika, że ci pośrednicy sukcesywnie (od czerwca 2021 r. do stycznia 2024 r.) nabywali od prywatnych właścicieli grunty na Węglinie Południowym 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 przy ul. Jemiołuszki na Węglinie Południowym, nie podjęło działań w celu uruchomienia procedury wywłaszczeniowej na podstawie przepisów działu III rozdziału 4 ugn w stosunku do tych gruntów, które od września 2002 r. miały takie przeznaczenie wg mpzp.¹¹⁰

Dyrektor WGMiE wyjaśniła m.in., że działki zbywane przez Miasto ze względu na powierzchnię, kształt, wymiary lub położenie charakteryzowały się brakiem lub ograniczonymi możliwościami samodzielnego zagospodarowania. Mając na uwadze wnioski o zamianę nieruchomości Miasto zdecydowało się na polubowne nabycie gruntów do gminnego zasobu przeznaczonych w mpzp pod tereny usług publicznych przewidzianych pod realizację obiektów oświaty oraz funkcje drogowe, tym samym rezygnując z nabycia nieruchomości w trybie art. 114 ugn. Według Dyrektora WGMiE zgodnie z art. 112 ugn wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. We wskazanych przypadkach nie było konieczności prowadzenia postępowań w ww. trybie, gdyż do Urzędu wpłynęły wnioski o zamianę konkretnych nieruchomości. Stąd też Miasto odstąpiło od nabycia tych gruntów w trybie art. 114 ugn.

NIK nie podziela tej argumentacji, gdyż – jak wskazano wyżej – 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 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 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).

¹¹⁰ Na podstawie uchwały nr 1688/LV/2002 RM z 26 września 2002 r.

4. Radni RM nie zostali rzetelnie poinformowani w treści przygotowanych przez WGM uzasadnień do projektów uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w drodze zamiany ani w trakcie sesji, 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 przedstawiona¹¹¹. W uzasadnieniach projektów uchwał¹¹² wskazywano jedynie, że zamiana następuje z osobami fizycznymi.

Analiza dokumentacji wykazała, że nieruchomości, które nabyło Miasto na terenach oświatowych były skupowane przez ww. przedsiębiorców w okresach poprzedzających transakcje z Miastem (tj. od dotychczasowych właścicieli). Z kolei nieruchomości zbyte przez Miasto zostały w większości, wkrótce po ich nabyciu zbyte przez tych przedsiębiorców na rzecz osób fizycznych/prawnych działających w branży deweloperskiej. Jedną z tych transakcji obejmująca dwie działki została przeprowadzona tego samego dnia co zamiana. Oznaczało to, że nieruchomości te były przedmiotem zainteresowania na rynku nieruchomości. Dyrektor WGMiE wyjaśniła m.in.: w projektach uchwał wskazywano, że zamiana nieruchomości nastąpi pomiędzy Miastem a osobami fizycznymi, gdyż wnioski o zamianę zostały złożone przez osoby fizyczne, bez informacji o prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Znajduje to potwierdzenie w ewidencji gruntów oraz księgach wieczystych (Dział II własność), gdzie brak jest zapisów ujawnionych w CEiDG. Wnioskodawcy w terminie późniejszym poinformowali Wydział, że transakcja zamiany będzie podlegać opodatkowaniu podatkiem VAT w związku z prowadzonymi działalnościami gospodarczymi. Projekty uchwał przygotowywane są w oparciu o dane z ewidencji gruntów oraz dane z ksiąg wieczystych. Rzeczoznawcy majątkowi w operatach szacunkowych przy opisach stanów prawnych nabywanych przez Miasto nieruchomości również wskazywali, że właścicielami są osoby fizyczne. Przedkładane na sesje projekty uchwał uprzednio były przedmiotem szczegółowych analiz dokonywanych na Komisjach RM, tj. Budżetowo-Ekonomicznej, Rozwoju Miasta, Urbanistyki i Ochrony Środowiska oraz Gospodarki Komunalnej. Na ich posiedzeniach omawiane były wszystkie nieruchomości zarówno te, które Miasto miało zbyć w drodze transakcji zamiany jak również te, które miało nabyć do gminnego zasobu nieruchomości.

Według dokumentacji WGM ww. cztery zamiany nastąpiły w ramach prowadzonej przez tych przedsiębiorców działalności gospodarczej.

NIK zwraca uwagę, że WGM w dacie przedłożenia RM projektów trzech (z czterech) uchwał¹¹³ dysponował pełną wiedzą na temat zawodowego charakteru działalności wykonywanej przez przyszłych kontrahentów i możliwe było przekazanie wyczerpujących informacji na ich temat radnym. W dokumentacji prowadzonej przez WGM znajdowały się m.in. pismo pośredników z 18 października 2022 r. z podaniem NIP, w którym poinformowali, że sprzedaż będzie opodatkowana VAT. Pod pismem w aktach znajdowały się wydruki z CEiDG sporządzone z datą 22 października 2022 r. dot. tych przedsiębiorców. Przy projekcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na drugą zamianę, tj. 15 grudnia 2022 r., jeden z radnych RM skierował do obecnego na sesji Dyrektora WGM pytanie „z kim się zamieniamy?” i otrzymał zapewnienie, że zamiana następuje z osobami fizycznymi. Zdaniem NIK

¹¹¹ Np. na pytanie radnego podczas XLV sesji RM z 15 grudnia 2022 r. (str. 109 protokołu z sesji).

¹¹² Z 23 czerwca 2022 r., 15 grudnia 2022 r., 19 października 2023 r. i 29 lutego 2024 r.

¹¹³ Tj. w sprawie wyrażenia zgody na drugą, trzecią i czwartą transakcję zamiany.

w uzasadnieniach projektów uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zamianę powinny zostać zawarte informacje odzwierciedlające w pełni stan faktyczny. Należy podkreślić, że na nierzetelne informowanie radnych o innych okolicznościach, które mogły mieć wpływ na treść podejmowanych przez RM uchwał NIK wskazywała także w wyniku kontroli w Urzędzie w 2021 r.¹¹⁴

Ponadto na temat braku właściwego uzasadnienia uchwały rady gminy wypowiedział się NSA w wyroku z 15 czerwca 2020 r.¹¹⁵ uznając, że 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 motywy, 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".

(akta kontroli tom II str. 7-66, 92-472)

5. W dwóch przypadkach zbycia nieruchomości gminnych 29 grudnia 2021 r. i 25 maja 2022 r.¹¹⁶ w związku z wniesieniem ich w ramach aportu do spółek komunalnych ze 100% udziałem Miasta¹¹⁷, nie zostały sporządzone i podane do publicznej wiadomości wykazy tych nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ugn.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że wynikało to z braku jednoznacznego definiowania wniesienia aportu jako zbycia nieruchomości. Przed nadaniem obecnego brzmienia art. 35 ust. 1 ugn wniesienie aportów bezspornie nie było objęte dyspozycją tego przepisu¹¹⁸. Z dniem 23 sierpnia 2017 r. nadane zostało nowe brzmienie art. 35 ust. 1 ugn¹¹⁹. Zgodnie m.in. z wyrokiem NSA z 10 marca 2009 r.¹²⁰ wskazującym, że "wniesienie przez gminę nieruchomości aportem do spółki będącej jednoosobową spółką gminną nie jest zbyciem w rozumieniu art. 34 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 3b ugn" nie należało traktować przedmiotowych aportów w 2021 r. i 2022 r. jako objętych obowiązkiem sporządzania wykazów. Dopiero orzeczenie NSA z 26 października 2023 r.¹²¹ wskazało jednoznacznie na obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia w kontekście wniesienia przez gminę aportu do spółki komunalnej.

NIK wskazuje, że SN w wyroku z 18 września 2003 r.¹²² wyraził pogląd na gruncie art. 34 ust. 1 ugn, iż zbywanie nieruchomości polega tylko na ich sprzedaży lub oddawaniu w użytkowanie wieczyste. Nowela z 28 listopada 2003 r. o zmianie ugn oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹²³ wprowadziła jednak w art. 4 pkt 3b ustawy definicję pojęcia zbycia nieruchomości co czyni

¹¹⁴ Kontrola nr P/21/074 *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*.

¹¹⁵ Sygn. akt I OSK 2106/19.

¹¹⁶ Objętej próbą dz. nr 160/15 obr. 28 ark. 3 ul. Filaretów 44 i Kazimierza Wielkiego 8 o wartości 78 749 200 zł oraz dobranej celowo działek nr: 15/4, 16/5, 17/5, 18/3, 20/7 i 19/3 położonych w pobliżu ul. Rataja i ul. Plewińskiego o wartości 790.900 zł.

¹¹⁷ Tj. MOSiR i MPK.

¹¹⁸ Art. 35. ust. 1 Właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten [...].

¹¹⁹ Właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. [...].

¹²⁰ Sygn. akt I OSK 1333/08.

¹²¹ Sygn. akt I OSK 879/23.

¹²² Sygn. akt I CK 124/02.

¹²³ Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1442.

powyższy pogląd nieaktualnym. Wskazany wcześniej przepis stanowi, że przez zbywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości. NSA w uzasadnieniu wyroku z 7 października 2008 r.¹²⁴ wyraził pogląd, że wniesienie wkładu do spółki kapitałowej stanowi czynność prawną, w wyniku której ulega przeniesieniu własność przedmiotu wkładu, a więc czynność, o której mowa w art. 4 pkt 3b i art. 34 ust. 1 ugn. Nie można tym samym pod pojęciem zbycia nieruchomości rozumieć wyłącznie jej sprzedaży. Wniesienie przez gminę do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością aportu w postaci nieruchomości stanowi zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 3b i art. 35 ust. 1 ugn.

(akta kontroli tom III str. 54-58)

6. W dwóch przypadkach Prezydent nie zapewnił, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ugn, w grudniu 2021 r. i sierpniu 2022 r. wyceny nieruchomości gminnych zbywanych w trybie bezprzetargowym jednostce podległej Ministerstwu Zdrowia na cele publiczne na podstawie umowy sprzedaży (dz. 6/12 obr. 37 ark. 12¹²⁵) oraz przedsiębiorcom profesjonalnie zajmującym się obrotem nieruchomościami na podstawie umowy zamiany (4/12 obr. 24, ark. 8¹²⁶ i 27/21 obr. 33, ark. 14¹²⁷). Przedmiotowe wyceny po ich sprawdzeniu pod względem formalnym zostały wykorzystane w toku dalszego postępowania i stanowiły podstawę do ustalenia ceny zbycia, a przy zamianie wysokości dopłat w związku z nierównymi wartościami zamienianych nieruchomości.

Odnosząc się do pierwszego przypadku Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że w uzasadnieniu wniosku wskazano, że przyspieszy to finalizację transakcji sprzedaży, co miało mieć wpływ na pozyskiwanie przez tę jednostkę środków finansowych na realizację zakupu i przeprowadzenia inwestycji budowy nowej siedziby w ramach programu unijnego. W drugim - wyrażono zgodę na zlecenie wykonania operatów szacunkowych przez stronę nabywającą działki gminne w celu usprawnienia realizacji planowanej zamiany. Operaty zostały zlecone uprawnionemu rzeczoznawcy majątkowemu, który miał wcześniej podpisaną umowę z Miastem, ale ta została w pełni zrealizowana w lipcu 2022 r.¹²⁸

NIK wskazuje, że zlecenie przez właściwy organ wyceny nieruchomości następuje m.in. na potrzeby podejmowanych czynności prawnych, w tym ich zamiany czy sprzedaży. Organ wykonawczy gminy gospodarujący zasobem nieruchomości zapewnia ich wycenę. Oznacza to, że dokonanie wyceny obciąża w świetle ustawy organ administracji publicznej¹²⁹. Jedynie powyższa interpretacja zabezpiecza przed ryzykiem nadużyć, związanych ze zlecaniem wycen nieruchomości publicznych przez osoby zainteresowane ich nabyciem po jak najkorzystniejszej cenie. Ustalone przypadki świadczą o niezachowaniu szczególnej staranności, wymaganej przez art. 50 ust. 1 usg. Dodatkowo, warto w tym miejscu przywołać stanowisko Sądu Okręgowego w Gdańsku¹³⁰ (odpowiadające ww. orzeczeniom sądów administracyjnych), zgodnie z którym: „nie może budzić wątpliwości, że przepisy 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 1 ugn nie stanowią wyłącznie wskazania kompetencji wymienionych w nim organów do

¹²⁴ W sprawie I OSK 856/08.

¹²⁵ Wartość rynkowa nieruchomości wg operatu szacunkowego 4 855 000 zł.

¹²⁶ Wartość rynkowa nieruchomości wg operatu szacunkowego 888 921 zł.

¹²⁷ Wartość rynkowa nieruchomości wg operatu szacunkowego 1 862 798 zł.

¹²⁸ Zlecenie sporządzenia operatu nastąpiło w sierpniu 2022 r.

¹²⁹ Takie stanowisko zawarto w postanowieniu WSA w Poznaniu z 29 listopada 2012 r., II SA/Po 889/12, Legalis nr 857857, a także w wyroku NSA z 24 stycznia 2012 r. o sygn. akt I OSK1807/11, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹³⁰ Wyrok z 4 grudnia 2012 r., XVI Ca 1053/12, LEX nr 1714966.

podejmowania wskazanych tam czynności, a nakładają na te organy obowiązek ich realizacji. Sformułowanie "Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta" nie oznacza tylko i wyłącznie uprawnienia tych organów do podejmowania czynności faktycznych i prawnych związanych z zarządzaniem nieruchomościami, ale także obowiązek podejmowania takich czynności. Sąd ten uznał jednocześnie, że przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 1 ugn w zakresie w jakim przewidują obowiązek zapewnienia wyceny nieruchomości, mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących.

Zdaniem NIK zarówno treść przywołanych przepisów jak i stanowisko judykatury nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek zapewnienia wyceny nieruchomości (sprowadzający się do pozyskania operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego) będzie w omawianych przypadkach ciążył na organie wykonawczym gminy i organ ten powinien każdorazowo zlecać jej wykonanie.

(akta kontroli tom II str. 448-453, tom III str. 117-123, 508-545)

7. Nieudokumentowanie uzasadnienia sposobu naliczenia wysokości bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości gminnej było działaniem nierzetelnym. W projekcie uchwały RM (druk nr 1302-1) w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości RCKiK, przygotowanym i podpisanym przez Dyrektora i pracownika WGM oraz zastępcę Prezydenta wpisana została bonifikata w wysokości 20% od ceny nieruchomości. W treści uzasadnienia do projektu uchwały nie odniesiono się w ogóle do kwestii wysokości bonifikaty. W protokole z sesji RM z 16 grudnia 2021 r. w pkt 8.17 poświęconym podjęciu ww. uchwały nie znalazły się także żadne informacje na ten temat. Informacji w zakresie sposobu ustalenia bonifikaty nie zawarto także w innych dokumentach w aktach sprawy, a także nie wynikały z protokołów komisji RM, na których był procedowany ten projekt od 13 do 15 grudnia 2021 r. Wartość udzielonej bonifikaty wyniosła 971 tys. zł.

Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że z wnioskiem o zbycie z bonifikatą nieruchomości wystąpiło RCKiK. Zgodnie z art. 68 ugn właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, co wskazuje na uznaniowy charakter jej wysokości. W projekcie uchwały Wydział zaproponował bonifikatę w wysokości 20%, na co RM wyraziła zgodę podejmując przedmiotową uchwałę. Przedkładane na sesje projekty uchwał uprzednio są przedmiotem analiz na komisjach RM. Zdarza się, że w przypadkach budzących wątpliwości w zakresie zasadności podjęcia danych uchwał, projekty uchwał są wycofywane z porządku obrad sesji RM. W tym przypadku Rada zaakceptowała przedłożony projekt i podjęła przedmiotową uchwałę. Zaproponowana w projekcie uchwały bonifikata została ustalona w trakcie rozmów prowadzonych pomiędzy Wydziałem a RCKiK, co później zostało potwierdzone pismem RCKiK z 29 grudnia 2021 r. Przy ustalaniu wysokości bonifikaty brany był pod uwagę m.in. cel sprzedaży przedmiotowej nieruchomości, jakim jest cel publiczny. Ponadto wpływ na wysokość bonifikaty miał stan faktyczny nieruchomości, który wskazywał na konieczność jej kompleksowego zagospodarowania.

Według informacji z RCKiK przedstawiciele tej jednostki uczestniczący w rozmowach z Dyrektorem WGM nie posiadali wiedzy w jaki sposób została ustalona wysokość bonifikaty. W toku ich prowadzenia „na roboczo” otrzymali ustne informacje o bonifikacie na poziomie 30% wartości nieruchomości oraz zapowiedź, że jej wartość może ulec zmianie na wyższą. Poza wskazanymi rozmowami o wysokości bonifikaty nie były prowadzone w tym zakresie negocjacje. RCKiK nie miało żadnego realnego wpływu na ustalenie jej wysokości. Ostatecznie przedstawiciele tej jednostki zostali poinformowani

o uchwale z 16 grudnia 2021 r., w której przyznana została bonifikata na poziomie 20%. Wywołało to ich zdziwienie, gdyż nie spodziewali się bonifikaty niższej od oferowanych 30%. Jako uzasadnienie tej sytuacji przedstawiciele Urzędu wskazywali bieżącą sytuację ekonomiczną Miasta.

NIK wskazuje, że w wyroku z 15 czerwca 2020 r.¹³¹ NSA wyraził pogląd, że 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 motywy, 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".

NIK zwraca także uwagę, że powyższe może oznaczać nierówne traktowanie nabywców i naruszenie zasady równości wobec prawa¹³², która polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu winny być traktowane równo, a więc wobec jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Przy czym "równo" nie oznacza "jednakowo". Zgodnie z zasadą równości, uwzględniając zasadę sprawiedliwości społecznej, która jest nadrzędna, uzasadniony jest według WSA wniosek, że wszyscy nabywcy winni uzyskać taką samą bonifikatę od Gminy, pod warunkiem jednak, że wszyscy mają wspólną cechę istotną (relevantną). Również w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że "wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo"¹³³.

(akta kontroli tom II str. 448-453, tom III str. 123-172)

8. W trzech transakcjach przeprowadzonych w trybie bezprzetargowym Dyrektor WGM nie postąpił zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, wskazanej w art. 12 ugn i nie zachował szczególnej staranności, o której mowa w art. 50 ust. 1 usg, gdyż nie podjął w toku uzgodnień działań w celu uwzględnienia poniesionych kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia w cenie zbywanych nieruchomości. W związku z tym Miasto poniosło koszty sporządzenia operatów szacunkowych zbytych nieruchomości gminnych¹³⁴ (łącznie 2105,10 zł).

Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że koszty przygotowania nieruchomości gminnych do zbycia stanowią niewielką kwotę w stosunku do ceny, w związku z czym nie ma potrzeby uwzględniania ich w cenie.

(akta kontroli tom II str. 334-339, tom III str. 25-30, 46-47, 216-222)

9. W dwóch przypadkach pracownik WGM prowadzący sprawę nie zachował należytej staranności i nie podjął działań w celu sprostowania danych w przedłożonych do Urzędu operatach szacunkowych. W dokumentach tych rzeczoznawca majątkowy błędnie wskazał właściciela nieruchomości w „wyciągu z operatu szacunkowego” na str. 2, tj. wpisał „Gminę Lublin” zamiast właścicieli ujawnionych w księgach wieczystych, podanych na str. 5 operatów.

¹³¹ Sygn. akt I OSK 2106/19.

¹³² Wyrok WSA w Krakowie z 5 lutego 2015 r., II SA/Kr 20/15, LEX nr 1962770.

¹³³ Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87.

¹³⁴ Tj. sprzedanej na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości przyległych (455,10 zł) oraz zbytych w drodze dwóch zamian (1650 zł).

Operaty z wyceny nieruchomości¹³⁵, które miało nabyć Miasto w drodze umowy zamiany, zostały dostarczone do Urzędu przez współwłaścicieli 22 maja a 13 czerwca 2023 r. została zawarta ww. umowa.

Zgodnie z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych pracownicy samorządowi są to osoby zapewniające zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że wskazane błędy w wyciągach ww. operatów nie zostały sprostowane w wyniku nieumyślnego ich przeoczenia przy weryfikacji przedmiotowych dokumentów. Opisy nieruchomości w dalszej części operatów szacunkowych prawidłowo wskazują właścicieli przedmiotowych działek.

(akta kontroli tom II str. 334-339, tom III str. 359-364, 691-726)

OCENA CZĄSTKOWA

Proces zbywania nieruchomości wchodzących do zasobu gminnego i SP został prawidłowo zorganizowany. Prowadzono ewidencję nieruchomości zawierającą wymagane informacje oraz wywiązano się z obowiązku sporządzenia PWZ nieruchomości gminnych i SP, w tym przy wykorzystaniu programów informatycznych. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono zasad zbywania nieruchomości, w związku z tym każdorazowo na ich zbycie zgodę wyrażała RM, a Prezydent określał jego formę. W październiku 2024 r. przyjęta została przez RM uchwała, której projekt przygotował WGM, 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*, w której powołano się na błędną podstawę prawną oraz wykroczone poza zakres kompetencji RM w odniesieniu do ustalania ceny i obciążania nabywców kosztami. Badanie próby spraw wykazało, że postępowania w sprawie zbycia dwóch nieruchomości SP zostały przeprowadzone prawidłowo. Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie zbywania nieruchomości z zasobu gminnego. W przypadku przygotowania tych nieruchomości do zbycia w dwóch przypadkach nie zapewniono wyceny nieruchomości zbywanych w trybie bezprzetargowym i przyjęto do ustalenia ich wartości operaty szacunkowe sporządzone na zlecenie nabywców. Naruszono zasadę jawności przy wnoszeniu aportów do spółek komunalnych, gdyż nie sporządzono i nie opublikowano wykazów tych nieruchomości. Poza tym nie zachowano należytej staranności i nie podjęto działań w celu sprostowania błędnych danych w przedłożonych do Urzędu dwóch operatach szacunkowych. Działaniem nierzetelnym było nieudokumentowanie przez WGM uzasadnienia do sposobu naliczenia wysokości bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości, którą ujęto w projekcie uchwały RM dla jednostki realizującej cele publiczne. Zbywanie nieruchomości przebiegało z reguły zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia, a przebieg postępowań został udokumentowany. W trzech transakcjach przeprowadzonych w trybie bezprzetargowym nie uwzględniono w toku uzgodnień z nabywcami kwestii poniesienia kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia w związku z czym obciążono nim budżet Miasta. W przypadku zamiany nieruchomości stwierdzono przypadki naruszenia zasad prawidłowej gospodarki i szczególnej staranności. Mimo braku prognozowania w PWZ nabyć gruntów pod inwestycje oświatowe w konkretnej lokalizacji systematycznie pozyskiwano takie grunty od pośredników obrotu nieruchomościami, o czym nie poinformowano w sposób rzetelny radnych. W zamian zostały na ich rzecz zbyte nieruchomości gminne, którymi byli zainteresowani, a które następnie w większości zostały sprzedane

¹³⁵ Działek nr: 1121 i 1114/7.

zainteresowanym nabyciem osobom/podmiotom działającym w branży deweloperskiej. Analiza cen w kilku przykładowych transakcjach wykazała, że nastąpiło to po cenach wyższych niż zamiana z Miastem. W wyniku wadliwego postępowania Urzędu i argumentacji prawnej uznanej za błędną przez sądy, postępowanie w sprawie zbycia nieruchomości przy ul. Lubartowskiej 4d trwało aż sześć i pół roku od wyrażenia zgody przez RM na jej sprzedaż.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

2.1. Zadania związane z udostępnianiem nieruchomości gruntowych, w tym m.in. organizacja postępowań i zawieranie umów w tym zakresie, prawidłowe i terminowe ustalanie należności oraz wystawianie dokumentów księgowych, kontrolowanie sposobu wykorzystania udostępnionych nieruchomości i ich ewidencjonowanie, zostały ujęte w regulaminach (powołanych w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia) i przypisane pracownikom WGMiE. Za bieżące naliczanie opłat za udostępnianie nieruchomości gminnych i nieruchomości SP oraz windykację należności z tego tytułu odpowiadał Wydział Budżetu i Księgowości oraz – w przypadku nieruchomości SP - Wydział Egzekucji¹³⁶.

(akta kontroli tom I str. 8, 31-32, 37-87, tom IV str. 81 – pliki nr 11, 12, 13)

2.2. W latach 2019-2024 przeprowadzone zostały dwie kontrole zewnętrzne (powołane w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia), które w obszarze udostępniania nieruchomości gruntowych nie wykazały nieprawidłowości. Dyrektor WKiNW stwierdził, że w ww. latach nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 9-11, tom IV str. 81 – pliki nr 2, 3)

2.3. W latach 2019-2024 dochody Miasta z udostępniania nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu gminnego wyniosły 13 876,78 tys. zł w 2019 r.¹³⁷, 13 179,75 tys. zł w 2020 r.¹³⁸, 13 882,56 tys. zł w 2021 r.¹³⁹, 14 144,08 tys. zł w 2022 r.¹⁴⁰, 13 383,99 tys. zł w 2023 r.¹⁴¹ i 10 627,47 tys. zł w 2024 r.¹⁴² Odpowiednio z zasobu nieruchomości SP uzyskano 620,91 tys. zł dochodu w 2019 r.¹⁴³, 471,70 tys. zł w 2020 r.¹⁴⁴, 489,54 tys. zł w 2021 r.¹⁴⁵, 951,22 tys. zł w 2022 r.¹⁴⁶, 605,88 tys. zł w 2023 r.¹⁴⁷ i 982,03 tys. zł w 2024 r.¹⁴⁸

(akta kontroli tom I str. 88-91, 127-141)

2.4. W okresie objętym kontrolą z zasobu gminnego udostępniono 254 nieruchomości gruntowe w 2019 r.¹⁴⁹, 219 w 2020 r.¹⁵⁰, 334 w 2021 r.¹⁵¹, 362

¹³⁶ Zadania ujęte w *Programie zagospodarowania nieruchomości zasobu* ujęte w PWZ oraz PWZ SP.

¹³⁷ Dzierżawa 12 410,35 tys. zł, najem 731,70 tys. zł, użytkowanie 34,75 tys. zł i ustanowienie służebności 699,98 tys. zł.

¹³⁸ Odpowiednio: 11 526,90 tys. zł, 807,08 tys. zł, 10,90 tys. zł i 834,87 tys. zł.

¹³⁹ Odpowiednio: 11 940,87 tys. zł, 829,63 tys. zł, 3,74 tys. zł i 1108,32 tys. zł.

¹⁴⁰ Odpowiednio: 12 122,43 tys. zł, 767,34 tys. zł, 3,74 tys. zł i 1250,57 tys. zł.

¹⁴¹ Odpowiednio: 11 177,40 tys. zł, 894,38 tys. zł, 3,74 tys. zł i 1308,47 tys. zł.

¹⁴² Odpowiednio: 8571,78 tys. zł, 904,34 tys. zł, 3,74 tys. zł i 1147,61 tys. zł.

¹⁴³ Dzierżawa 429,99 tys. zł, użytkowanie 0,70 tys. zł i ustanowienie służebności 190,22 tys. zł.

¹⁴⁴ Odpowiednio: 432,83 tys. zł, 0,7 tys. zł i 38,17 tys. zł.

¹⁴⁵ Odpowiednio: 436,55 tys. zł, 0,7 tys. zł, 50,47 tys. zł oraz z tytułu najmu 1,82 tys. zł.

¹⁴⁶ Odpowiednio: 489,28 tys. zł, 0,7 tys. zł, 456,67 tys. zł oraz z tytułu najmu 4,57 tys. zł.

¹⁴⁷ Odpowiednio: 538,76 tys. zł, 0,7 tys. zł, 61,17 tys. zł oraz z tytułu najmu 5,25 tys. zł.

¹⁴⁸ Odpowiednio: 647,14 tys. zł, 0,7 tys. zł, 331,27 tys. zł oraz z tytułu najmu 2,92 tys. zł.

¹⁴⁹ Z tytułu dzierżawy 171 (165 bez przetargu i sześć w drodze przetargu), najmu dziewięć, użyczenia pięć i ustanowienia służebności 69.

¹⁵⁰ W wyniku dzierżawy 124 (120 bez przetargu i cztery w drodze przetargu), użyczenia pięć i ustanowienia służebności 90.

w 2022 r.¹⁵², 281 w 2023 r.¹⁵³ i 382 w 2024 r.¹⁵⁴ Umowy dzierżawy, najmu i użytkowania były zawierane na podstawie art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 4 ugn oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a lub art. 30 ust. 2 pkt 3 usg. Umowy użyczenia procedowano w oparciu o art. 30 ust. 2 pkt 3 usg w związku z art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 lub art. 18 ugn. Ustanowienie służebności odbywało się na podstawie art. 14 ust. 2 oraz ust. 5 ugn. Udostępnień w drodze najmu, użyczenia oraz oddania w użytkowanie dokonywano wyłącznie w trybie bezprzetargowym.

Z zasobu nieruchomości SP udostępniono: 14 nieruchomości w 2019 r.¹⁵⁵, po 19 w 2020 r.¹⁵⁶ i w 2021 r.¹⁵⁷, po 27 w 2022 r.¹⁵⁸ i w 2023 r.¹⁵⁹ i 23 w 2024 r.¹⁶⁰ W latach 2019-2024 nie oddawano nieruchomości w użytkowanie. Udostępnień w drodze najmu i użyczenia dokonywano wyłącznie w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli tom I str. 88-89, 92-121)

2.5. Prezydent sporządzał PWZ oraz PWZ SP. Wskazywały one nieruchomości przeznaczone do udostępnienia i były aktualne (zob. pkt 1.5. wystąpienia).

(akta kontroli tom I str. 8, 122-155, 180-222, 524-629, tom IV str. 81 – plik nr 10)

2.6. W okresie objętym kontrolą RM nie uregulowała w formie uchwały zasad udostępniania nieruchomości stanowiących mienie komunalne na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony¹⁶¹. Udostępnianie nieruchomości na ww. okres poprzedzone było uzyskaniem przez Prezydenta zgody Rady w formie uchwały. Projekty uchwał opracowywano zgodnie z przepisami¹⁶².

(akta kontroli tom I str. 8, tom IV str. 81– plik nr 6)

2.7. W okresie objętym kontrolą do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości Miasta stosowano Wytyczne¹⁶³. Ponadto Prezydent wyznaczał w formie zarządzeń komisje do przeprowadzania przetargów na dzierżawę lub najem nieruchomości¹⁶⁴ oraz zespoły negocjacyjne do ustalania wysokości opłat z tytułu najmu/dzierżawy¹⁶⁵ udostępnianych w drodze bezprzetargowej.

¹⁵¹ W wyniku dzierżawy 214 (208 bez przetargu i sześć w drodze przetargu), najmu trzy, oddania w użytkowanie jedna, użyczenia siedem i ustanowienia służebności 109.

¹⁵² W wyniku dzierżawy 262 (255 bez przetargu i siedem w drodze przetargu), najmu dwie, użyczenia pięć i ustanowienia służebności 93.

¹⁵³ W wyniku dzierżawy 166 (160 bez przetargu i sześć w drodze przetargu), najmu jedna, oddania w użytkowanie jedna, użyczenia osiem i ustanowienia służebności 106.

¹⁵⁴ W wyniku dzierżawy 294 (283 bez przetargu i 11 w drodze przetargu), najmu dwie, użyczenia siedem i ustanowienia służebności 178.

¹⁵⁵ W wyniku dzierżawy 11 (bez przetargu), użyczenia jedna i ustanowienia służebności dwie.

¹⁵⁶ Odpowiednio: 10, jedna i osiem.

¹⁵⁷ W wyniku dzierżawy dziewięć (bez przetargu), najmu dwie, użyczenia dwie i ustanowienia służebności sześć.

¹⁵⁸ W wyniku dzierżawy 15 (bez przetargu), użyczenia jedna i ustanowienia służebności 11.

¹⁵⁹ Odpowiednio: 20, jedna i sześć.

¹⁶⁰ Odpowiednio: 13, dwie i, osiem.

¹⁶¹ Jak również w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierały kolejne umowy, których przedmiotem była ta sama nieruchomość.

¹⁶² W szczególności zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 1 usg oraz art. 11 ust. 1 ugn.

¹⁶³ Wprowadzone zarządzeniem Prezydenta nr 23/12/2016 z 8 grudnia 2016 r. Uregulowano w nim m.in. możliwe tryby postępowania, kompetencje Prezydenta, sposób ustalania stawki wyjściowej/wywoławczej czynszu, elementy umowy oraz wytyczne dotyczące zabezpieczenia roszczeń wydzierżawiającego.

¹⁶⁴ Obowiązywało sześć zarządzeń dotyczących udostępnienia nieruchomości gminnych oraz jedno zmieniające. Prezydent nie powoływał komisji przetargowych dotyczących udostępnienia nieruchomości gruntowych SP.

¹⁶⁵ Prezydent wydał 16 zarządzeń, w tym siedem w sprawie powołania stałego Zespołu Negocjacyjnego do ustalania stawek czynszu za dzierżawę i najem nieruchomości Miasta oraz dziewięć w sprawie Zespołu do ustalania warunków dzierżawy i najmu nieruchomości SP.

(akta kontroli tom I str. 8, 23-30, 180-190, tom IV str. 81 – pliki nr 17, 19, 20)

2.8. Szczegółowej analizie poddano próbę 17 czynności prawnych prowadzących do udostępnienia nieruchomości z zasobu gminnego tj. dwóch umów najmu zawartych w trybie bezprzetargowym oraz 15 umów dzierżawy, w tym 14 zawartych w trybie bezprzetargowym. Wszystkie ww. nieruchomości zaewidencjonowano zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn.

(akta kontroli tom I str. 142-153, 156-167, 223-228, tom IV str. 81 – plik nr 9)

2.9. Zgodnie z Wytycznymi postępowanie w sprawie wydzierżawienia/najmu nieruchomości podejmowane było z urzędu lub na wniosek. Analiza zasadności w odniesieniu do opłacalności lub korzyści z udostępnienia odnosiła się do czynności faktycznych i prawnych, w tym osiągania wskazanych celów, pożytków i przychodów. Dokonywana była, co do zasady, na etapie ewentualnego udostępnienia nieruchomości, a argumenty ujmowane były w treści uzasadnień projektów uchwał RM lub zarządzeń Prezydenta.

(akta kontroli tom I str. 163-180, 229-239, tom IV str. 81 – pliki nr 6, 7)

2.10. Wysokość opłat z tytułu najmu/dzierżawy ustalana była w drodze negocjacji, z udziałem zespołu negocyjacyjnego (tryb bezprzetargowy) lub w drodze przetargu z udziałem komisji przetargowej (tryb przetargowy). W wykazach nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia lub najmu, o których mowa w art. 35 ust. 1 ugn, podawano wysokość opłat z tego tytułu, terminy ich wnoszenia oraz zasady aktualizacji.

(akta kontroli tom I str. 240-248, tom IV str. 81 – plik nr 16)

2.11. Wysokość opłat z tytułu najmu/dzierżawy ustalana była zgodnie z Wytycznymi. Negocjacje poprzedzone były przygotowaniem tzw. „danych do negocjacji” przez pracowników WGM, które zawierały zbiór stawek czynszu udostępnionych nieruchomości zbliżonych pod względem ich położenia, przeznaczenia i powierzchni, a w przypadku ich braku opierały się na danych pozyskanych np. z biur nieruchomości. Na tej podstawie ustalana była stawka wyjściowa (tryb bezprzetargowy) bądź stawka wywoławcza (przetarg). W jednym przypadku stawkę wyjściową ustalono na podstawie przedłożonego przez wnioskującego i opracowanego na jego zlecenie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego. Proces zamykało sporządzenie protokołu uzgodnień/rozbieżności z negocjacji.

(akta kontroli tom I str. 244-251, tom IV str.81 – pliki nr 1, 8)

2.12. Zawarcie umów oddania w najem lub dzierżawę poprzedzało ujęcie nieruchomości w wykazie. Wykazy publikowane były na stronie internetowej Urzędu w BIP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Prezydenta i w WGM. O zamieszczeniu wykazu informowano w lokalnej prasie. W wykazach nie zawarto wszystkich wymaganych elementów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 168-179, 252-256, tom IV str. 81 – plik nr 16)

2.13. Wykazy (16 z 17) wywieszane były na okres 21 dni, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn. W jednym przypadku wykaz był wywieszony na stronie Urzędu w BIP przez osiem dni, a następnie został dezaktywowany i był dostępny w treściach archiwalnych¹⁶⁶, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Informacja o zamieszczeniu wykazu w prasie lokalnej niekiedy ograniczała się do podania wyłącznie numeru uchwały bądź zarządzenia (pięć z 17 przypadków), co utrudniało zidentyfikowanie nieruchomości będącej przedmiotem

¹⁶⁶ Data utworzenia i dezaktywacji informacji w aktualnie wyświetlanej (archiwalnej) wersji strony to odpowiednio 14 i 21 czerwca 2024 r.

zamierzonego udostępnienia. Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że forma ta wynikała z dużej liczby wniosków o dzierżawę i najem oraz tworzenia zbiorowych zarządzeń lub uchwał, co uniemożliwiało wskazanie cech charakterystycznych dla udostępnianych nieruchomości. Ich identyfikacja była możliwa poprzez wyszukanie na stronach internetowych UM numerów ww. dokumentów.

(akta kontroli tom I str. 168-179, 257-263, tom IV str. 81 – plik nr 16)

2.14. W analizowanej próbie (17 nieruchomości) nie wystąpiły przypadki oddania w najem lub dzierżawę nieruchomości położonych na obszarach terenów górniczych, parków narodowych lub graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wpisanych do rejestru zabytków.

(akta kontroli tom I str. 264-270)

2.15. Analizowane nieruchomości (17) ujęte w sporządzanych przez Urząd wykazach znajdowały się w ewidencji zasobu gminnego, prowadzonej w formie elektronicznej w programie komputerowym TurboEwid.

(akta kontroli tom I str. 271-273)

2.16. Prezydent każdorazowo uzyskiwał zgodę RM na udostępnienie nieruchomości na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. W 10 takich przypadkach uchwały wydane na podstawie art. 37 ust. 4 zdanie drugie ugn, zezwalały na zastosowanie trybu bezprzetargowego, a udostępnienia odbyły się zgodnie z ich treścią. W pozostałych przypadkach zgoda nie była wymagana, ponieważ udostępnienie następowało w drodze przetargu albo w drodze bezprzetargowej na okres do 3 lat.

(akta kontroli tom I str. 274-282)

2.17. Tryb przetargowy zastosowano w jednym z 17 analizowanych przypadków i dotyczył nieruchomości wydierżawianej na czas oznaczony do trzech lat. Przetarg przeprowadzono prawidłowo, jednak dzierżawca nieruchomości nie został zawiadomiony o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o uprawnieniu organizatora przetargu do odstąpienia od jej zawarcia w sposób umożliwiający ustalenie terminu doręczenia przedmiotowego zawiadomienia. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 283-286, 299-300, 308-317)

2.18. Postępowania prowadzące do udostępnienia nieruchomości w drodze bezprzetargowej przeprowadzono zgodnie z art. 37 ust. 4 ugn oraz Wytycznymi i rzetelnie udokumentowano.

(akta kontroli tom I str. 287-291)

2.19. Postanowienia umów dotyczące udostępniania nieruchomości były zgodne z wynikiem przetargu, wykazem oraz Wytycznymi. Właściwie zabezpieczano interesy Miasta poprzez zawarcie w umowach odpowiednich zapisów, w tym dotyczących obowiązku używania nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem, możliwości kontrolowania umowy w każdym czasie, terminowego uiszczania czynszu, a w określonych przypadkach możliwości rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia.

(akta kontroli tom I str. 292-295)

2.20. W okresie objętym kontrolą zawarto 45 umów użyczenia nieruchomości gruntowych, w tym z zasobu gminnego: po pięć w 2019 r., 2020 r. i 2022 r., po siedem w 2021 r. i 2023 r. i osiem w 2024 r. oraz z zasobu nieruchomości SP po jednej w 2019 r., 2020 r., 2022 r. i 2023 r. i po dwie w 2021 r. i 2024 r. We wszystkich przypadkach zastosowano tryb bezprzetargowy. W związku z brakiem pisemnych zasad w tym zakresie użyczenia dokonywano w oparciu

o wewnętrznie przyjętą, nieformalną procedurę.—Proces zmierzający do zawarcia umowy użyczenia nieruchomości z obu zasobów był, co do zasady, taki sam, z wyjątkiem konieczności uzyskania zgody wojewody wyrażonej w formie zarządzenia na zawarcie kolejnej umowy użyczenia dotyczącej tej samej nieruchomości SP.

(akta kontroli tom I str. 88-89, 92-121, 301-307, 318-523)

2.21. Projekty uchwał RM w sprawie wyrażenia zgody na udostępnienie nieruchomości w swoich uzasadnieniach zawierały informacje o przeznaczeniu nieruchomości w dokumentach planistycznych oraz o planowanym sposobie ich zagospodarowania.

(akta kontroli tom I str. 296-298, tom IV str. 81 – plik nr 6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem/dzierżawę nie zawierały opisu nieruchomości (15 z 17) wymaganego na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 3 ugn. Ponadto w jednym z 17 przypadków wykaz został wywieszony na okres krótszy niż 21 dni, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn.

Dyrektor WGMiE jako obligatoryjne wskazała informacje ujęte w art. 35 ust. 2 pkt 1-4 ugn i wyjaśniła, że podanie pełnego numeru księgi wieczystej umożliwia zapoznanie się z jej treścią w ogólnodostępnym serwisie internetowym Ministerstwa Sprawiedliwości Elektroniczne Księgi Wieczyste, a tym samym z opisem nieruchomości. Odnosząc się do okresu wywieszenia wykazu wyjaśniła, że ustawienie daty dezaktywacji nie powoduje jego usunięcia ze strony internetowej Urzędu i jest on dostępny w archiwum.

W ocenie NIK wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem/dzierżawę powinny zawierać informacje wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1-4 ugn oraz być wywieszone przez okres 21 dni jako aktualne, bez konieczności przeszukiwania zasobów archiwalnych w BIP.

(akta kontroli tom I str. 168-179, tom IV str. 81 – plik nr 16, str. 84)

2. Dzierżawca nieruchomości udostępnionej w trybie przetargowym nie został zawiadomiony o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o uprawnieniu organizatora przetargu do odstąpienia od jej zawarcia w sposób określony w § 5 ust. 2 Wytycznych odsyłających m.in. do art. 41 ust. 1 ugn: *"W zakresie nieuregulowanym niniejszym zarządzeniem przetargi na wydzierżawienie nieruchomości przeprowadza się z zastosowaniem odpowiednio przepisów art. 38-42 ustawy (przyp. ugn) oraz przepisów rozporządzenia (...)".* Zastępca dyrektora ds. ograniczonych praw rzeczowych, dzierżawy i najmu WGMiE przedstawiła notatkę służbową (data sporządzenia: 31 marca 2025 r., data przetargu: 20 sierpnia 2024 r.), z której wynikało, że dzierżawca po przetargu został poinformowany o najbliższym możliwym terminie podpisania umowy, a godzina podpisania została doprecyzowana telefonicznie.

W tej sprawie Dyrektor WGMiE wyjaśniła, że obowiązek wynikający z ww. przepisu został dopełniony w dniu przetargu w formie podpisanego przez dzierżawcę protokołu, a następnie ustnego zawiadomienia o terminie i miejscu podpisania umowy dzierżawy, potwierdzonego ww. notatką służbową.

W ocenie NIK brak zachowania formy pisemnej zawiadomienia nie jest zgodny z § 5 ust. 2 Wytycznych odsyłających m.in. do art. 41 ust. 1 ugn, nakazującym dostarczenie zawiadomienia, co wskazuje na konieczność pisemnego zawiadomienia dla celów dowodowych. Przekazywanie zawiadomienia w formie ustnej uniemożliwia weryfikację dopełnienia obowiązku stawiennictwa w wyznaczonym terminie podpisania umowy.

(akta kontroli tom I str. 308-317)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań związanych z udostępnianiem nieruchomości gminnych oraz SP. Nieprawidłowości ujawnione w zakresie wykazów nieprawidłowości i zawiadomienia dzierżawcy nie miały wpływu na ocenę tego procesu.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Przeprowadzenie analizy prawnej skutkującej przygotowaniem i przedłożeniem RM projektu uchwały 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* w pełni respektującego kompetencje Prezydenta w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych.
2. Uwzględnianie w PWZ – w prognozie nabywania nieruchomości do zasobu – każdego z przedsięwzięć zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta.
3. Rzetelne informowanie radnych przed podjęciem uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości o stronach przygotowywanej umowy zamiany nieruchomości gminnych oraz rachunku ekonomicznym i konsekwencjach prawnych zbywania/nabywania nieruchomości w tej formie z uwzględnieniem alternatywnych rozwiązań.
4. Sporządzanie i publikowanie wykazów nieruchomości zbywanych jako wkłady niepieniężne (aporty) wnoszone do spółek.
5. Każdorazowe zapewnianie wycen zbywanych nieruchomości gminnych.
6. Rzetelne weryfikowanie operatów szacunkowych nieruchomości pod względem formalnym.
7. Uwzględnianie kosztów ponoszonych z tytułu zbycia nieruchomości przy ustalaniu warunków zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej.
8. Rzetelne dokumentowanie uzasadnienia sposobu ustalenia wysokości udzielanej bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości.
9. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia z uwzględnieniem ich opisu.
10. Wywieszanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia na okres wskazany w art. 35 ust. 1 ugn.
11. Pisemne zawiadamianie osób ustalonych w przetargu jako dzierżawcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o skutkach nieusprawiedliwionego niestawiennictwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 30 maja 2025 r.

Kontrolerzy:

Piotr Kwaśniak
Główny specjalista k.p.
/-/

Ewa Kulik
Doradca ekonomiczny
/-/

Joanna Krępecka
Inspektor k.p.
/-/

Zmian w wystąpieniu
pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/-/