



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
DELEGATURA W LUBLINIE

LLU.410.21.2.2024

**Rafał Zwolak**  
**Prezydent Miasta Zamość**

ul. Rynek Wielki 13  
22-400 Zamość

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## **I. Dane identyfikacyjne**

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Zamość, ul. Rynek Wielki 1322-400 Zamość, (dalej: Urząd lub UM).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Rafał Zwolak, Prezydent Miasta Zamościa od 6 maja 2024 r. (dalej: Prezydent).<br>Poprzednio tj. od 9 grudnia 2014 r. do 5 maja 2024 r. Prezydentem Miasta był Andrzej Wnuk.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Zbywanie nieruchomości gruntowych.<br>2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2019-2025 (do 16 maja, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) 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 <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Kontrolerzy                         | 1. Ewa Kulik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/160/2024 z 3 grudnia 2024 r.<br>2. Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/159/2024 z 4 grudnia 2024 r.<br>3. Agata Wróbel, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/27/2025 z 10 lutego 2025 r.<br>4. Dorota Sadowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/39/2025 z 6 marca 2025 r.<br>(akta kontroli tom I str. 3-16) |

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Zadania w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa (dalej: SP) i Miasta Zamość (dalej: Miasto) nie były realizowane w Urzędzie w pełni prawidłowo i rzetelnie.

W Urzędzie nie opracowano na lata 2019-2025 planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości (dalej: PWZ), wymaganego art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> (dalej: ugn), co świadczyło o braku długookresowej strategii wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, która umożliwiałaby prowadzenie racjonalnej polityki w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości gminnych. Dodatkowo nieterminowo opracowano i przekazano do zatwierdzenia Wojewodzie Lubelskiemu (dalej: Wojewoda) plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP (dalej: PWZ SP) na lata 2025-2027, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1da ugn. W formalnie obowiązującej w Urzędzie ewidencji nieruchomości gruntowych (zarówno miejskich jak i SP) nie zapewniono jej pełnej funkcjonalności, wynikającej z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c ugn. Zadania dotyczące gospodarowania zasobem nieruchomości zostały prawidłowo przypisane pracownikom Urzędu. Prezydent przedstawił Radzie Miasta (dalej: RM) projekty uchwał w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, które następnie zostały uchwalone i miały praktyczne zastosowanie, jednak nie podjęto działań w celu uchylenia jednej z nich, co skutkowało obowiązywaniem trzech aktów zwierających tożsame regulacje w tym zakresie.

Zbycie nieruchomości poprzedzały analizy zasadności dokonania tej czynności prawnej (nie przyjmowały jednak formy pisemnej) oraz uzyskanie wymaganych zgód Wojewody, Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie (dalej: Konserwator Zabytków) oraz RM. Poza dwoma przypadkami, sporządzano i upubliczniano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Wartość nieruchomości ustalano na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych oraz opinii o wartości rynkowej<sup>4</sup>. Sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały elementy wymagane przepisami prawa. W jednym przypadku Miasto zleciło dokonanie wyceny nieruchomości według stanu na 1 września 2006 r., co skutkowało m.in. niewłaściwym ustaleniem ceny sprzedaży oraz kwoty udzielonej bonifikaty. W przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do zbycia były wliczone w cenę wywoławczą lub zostały pokryte dzięki dokonany postąpieniom. W jednym z dwóch przypadków sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 3 ugn nie podjęto jednak działań w celu uwzględnienia w cenie sprzedaży nieruchomości kosztów związanych z przygotowaniem jej do zbycia, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Urząd dokonując sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu nieograniczonego prowadził co do zasady postępowania zgodnie z przepisami

---

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

<sup>4</sup> Dotyczyło to przypadków zbycia nieruchomości SP w formie darowizny.

ugn i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>5</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezawarcia w ogłoszeniach o ustnych nieograniczonych przetargach informacji o obciążeniach nieruchomości oraz zobowiązaniach, których przedmiotem były zbywane nieruchomości, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie określono w nich warunków udziału w przetargach osób pozostających w związku małżeńskim. Skutkowało to dopuszczeniem do przetargu jednego z małżonków bez weryfikacji ustroju majątkowego małżeńskiego, a w razie istnienia wspólności majątkowej w konsekwencji bez ustalenia, czy nieobecny na przetargu współmałżonek wyraził zgodę na dokonanie czynności prowadzącej do nabycia nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 37 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>6</sup>, co mogło doprowadzić do niezawarcia przedmiotowej umowy.

W przypadku zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym sporządzono protokoły uzgodnień/rokowań, które stanowiły podstawę zawarcia umów. Niewystarczająco zabezpieczono w nich jednak interesy Miasta, gdyż nie zawierały one zapisów wskazujących na to, kto poniesie koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od zawarcia umowy. Ponadto w projektach uchwał w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży w trybie bezprzetargowym nie określono warunków ich udzielenia, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 1b ugn.

W 20 zbadanych przypadkach umowy dotyczące zbycia nieruchomości były zgodne z protokołami z przetargów i protokołami uzgodnień/rokowań.

Udostępnianie nieruchomości, co do zasady, odbywało się zgodnie z przepisami ugn oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>7</sup>. UM zamieszczał informacje o nieruchomościach przeznaczonych do dzierżawy lub użyczenia w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia<sup>8</sup>, zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 35 ust. 1 ustawy ugn. Jednak w ośmiu z 15 zbadanych Wykazów nie zawarto oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, w 10 opisu nieruchomości, a w dwóch informacji dotyczących terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji. Stawki czynszów nieruchomości dzierżawionych w trybach bezprzetargowych ustalano w oparciu o zarządzenia Prezydenta ws. stawek czynszu. Postępowania na udostępnienie nieruchomości rzetelnie dokumentowano.

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm., dalej: kro.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm., dalej: Kodeks cywilny.

<sup>8</sup> Dalej: Wykaz.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

| OBSZAR                 | 1. Zbywanie nieruchomości gruntowych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opis stanu faktycznego | <p><b>1.1.</b> Zadania związane ze zbywaniem<sup>10</sup> nieruchomości gruntowych, w tym m.in. opracowywanie PWZ, ewidencjonowanie nieruchomości, organizacja postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych i zawieranie umów w tym zakresie oraz egzekwowanie zobowiązań wynikających z zawartych umów, kontrolowanie sposobu wykorzystania zbywanych nieruchomości realizował Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami UM (dalej: WGGN) a czynności te zawarto w zakresach czynności pracowników w nim zatrudnionych.</p> <p>(akta kontroli tom I str. 17-63)</p> <p><b>1.2.</b> W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzone zostały w zakresie zbywania nieruchomości dwie kontrole zewnętrzne:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– kontrola kompleksowa RIO z 2019 r. wykazała nieprawidłowość polegającą na niezamieszczaniu na stronach internetowych Urzędu, wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę;</li><li>– kontrola kompleksowa RIO z 2023 r. wykazała nieprawidłowość polegającą obciążaniu nabywcy nieruchomości, zbywanych w drodze bezprzetargowej kosztami sporządzenia operatu szacunkowego. W wystąpieniu pokontrolnym podano, że koszty sporządzania operatów szacunkowych mogą być uwzględniane w ustalonej cenie sprzedaży nieruchomości, w związku z przepisami art. 67 ust 1 i 3 ugn, ale nie mogą być pobierane jako odrębna opłata.</li></ul> <p>W odpowiedzi do RIO, zobowiązano się do usunięcia powyższych nieprawidłowości.</p> <p>(akta kontroli tom I str. 64-101)</p> <p>Wojewoda w okresie objętym kontrolą nie zobowiązał Prezydenta do podejmowania działań, stosownie do treści art. 3 ust. 2a pkt 3) i ust 2aa ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>11</sup>.</p> <p>(akta kontroli tom I str. 102-103)</p> <p><b>1.3.</b> W okresie objętym kontrolą dochody Miasta z tytułu sprzedaży nieruchomości wynosiły odpowiednio: 5320,3 tys. zł w 2019 r. (zaplanowane 5153,8 tys. zł); 4172,9 tys. zł w 2020 r. (zaplanowane 3558,5 tys. zł); 9995 tys. zł w 2021 r. (zaplanowane 8412 tys. zł); 5259,1 tys. zł w 2022 r. (zaplanowane 4928 tys. zł); 5371 tys. zł w 2023 r. (zaplanowane 4872 tys. zł) i 4824,1 tys. zł w 2024 r. (zaplanowane 3842,5 tys. zł). Z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste Miasto nie uzyskało dochodów. Z tytułu zamiany nieruchomości z dopłatą na rzecz Miasta, w 2020 r. uzyskano dochód w kwocie 4,9 tys. zł, a w 2023 r. 366,7 tys. zł.</p> |

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Zbywanie nieruchomości tzn. zawarcie umów: sprzedaży, oddanie w użytkowanie wieczyste, wniesienie nieruchomości aportem do spółki, zamiana i darowizna.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

(akta kontroli tom I str. 104-105)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą Urząd dokonał 57<sup>12</sup> transakcji sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym oraz 40 sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego<sup>13</sup>. Urząd zawarł również trzy umowy wniesienia nieruchomości aportem<sup>14</sup> do spółki, pięć umów zamiany<sup>15</sup> oraz dwie umowy darowizny<sup>16</sup>.

(akta kontroli tom I str. 106)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie sporządzono PWZ położonych na terenie Zamościa (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 107-134)

Wojewoda wykonując czynności nadzorcze<sup>17</sup> odmówił zatwierdzenia PWZ SP na lata 2022-2024 po upływie 17 miesięcy od dnia jego przedłożenia przez Prezydenta<sup>18</sup>. Wezwał Prezydenta do usunięcia nieprawidłowości i przekazania do zatwierdzenia planu na kolejne 3 pełne lata tj. 2024-2026. Pismo w tej sprawie przesłano według rozdzielnika do powiatów i miast na prawach powiatu w województwie lubelskim. Wojewoda wyjaśnił, że znacząco wydłużony termin oraz forma odpowiedzi spowodowane były dużą liczbą planów do zatwierdzenia (z 24 starostw/miast na prawach powiatu), powtarzającymi się w nich błędami oraz przekazaniem niekompletnego planu w formie papierowej, co utrudniło jego analizę i wydłużało ją. Ponadto wskazał, że ustawa zmieniająca ugn<sup>19</sup> nie określiła bezwzględnie cyklu sporządzania przedmiotowych planów.

Monitorowanie realizacji PWZ SP na lata 2022-2024 odbywało się poprzez przekazywanie Wojewodzie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Prezydent nie wystąpił ponownie o zatwierdzenie PWZ SP na lata 2022-2024.

Do zakończenia kontroli nie opracowano PWZ SP na lata 2025-2027 (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 121-170)

**1.6.** W latach 2019-2025 w Mieście obowiązywały uchwały RM w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami:

---

<sup>12</sup> Przetargi przeprowadzone na podstawie art. 37 ust. 2 pkt. 6 i art. 37 ust. 3 pkt 1 ugn w tym: 18 umów podpisanych w 2019 r.; 11 w 2020 r., 10 w 2021 r., pięć w 2022 r., cztery w 2023 r. i dziewięć w 2024 r.

<sup>13</sup> W tym: 11 umów podpisanych w 2019 r.; sześć w 2020 r., dziewięć w 2021 r., 11 w 2022 r., jedna w 2023 r. i dwie w 2024 r.

<sup>14</sup> Wniesienie nieruchomości aportem w trybie art. 37 ust. 2 pkt 7 ugn. Dwie umowy w 2019 r. i jedna w 2020 r.

<sup>15</sup> Zamiana nieruchomości w trybie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

<sup>16</sup> W trybie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 2a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. w wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

<sup>18</sup> Data przedłożenia dokumentu: 3 marca 2022 r., odmowa zatwierdzenia przez Wojewodę: 21 sierpnia 2023 r.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561), dalej: ustawa zmieniająca ugn.

- nr XXII/240/2012 z 24 września 2012 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas określony, dłuższy niż trzy lata<sup>20</sup>;
- nr XVII/293/2020 z 27 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas określony, dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony;
- nr XIX/319/2020 z 16 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas określony, dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Ponadto 27 listopada 2023 r. przyjęto uchwałę nr LXVIII/884/2023 w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych<sup>21</sup>.

W odniesieniu do uchwały nr XVII/293/2020 z 27 stycznia 2020 r. Wojewoda 13 lutego 2020 r., poinformował o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności w części obejmującej § 4 ust. 1, 2 i 6. W związku z tym RM 16 kwietnia 2020 r. podjęła uchwałę nr XIX/319/2020, którą uchyliła tą zakwestionowaną przez organ nadzoru. Uchwałą nr XIX/319/2020 z 16 kwietnia 2020 r. uchylono jedynie uchwałę nr XVII/293/2020 i nie uchylono wcześniejszej uchwały nr XXII/240/2012 z 24 września 2012 r. (ani uchwały ją zmieniającą nr XLVI/497/2014 RM z 27 października 2014 r.). Powyższe oznacza, że w Mieście, od kwietnia 2020 r. funkcjonowały trzy uchwały regulujące kwestię zasad nabywania, zbywania, obciążania i udostępniania nieruchomości (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 171-204)

W sprawie zakresu i stopnia szczegółowości uchwał jakie rada gminy podejmuje w zakresie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony na podstawie art. 18 ust. 2 lit 9a usg, Dyrektor WGGN z up. Prezydenta wyjaśnił, że regulacja ta, nadająca właściwej radzie gminy wyłączną kompetencję do określania ww. zasad gospodarowania nieruchomościami, jest zbyt ogólnym przepisem i w obecnym kształcie pozwala na dużą swobodę podejmowania uchwał w tym zakresie. Normy prawa jednak, co do zasady, powinny być tak sformułowane, aby nie budziły wątpliwości natury interpretacyjnej.

(akta kontroli tom I str. 238-239)

**1.7.** Prezydent nie sporządził w formie pisemnej wewnętrznych procedur dotyczących zbywania nieruchomości oraz weryfikacji bezstronności członków komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia przetargów, o której mowa w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>22</sup>. Wydał jedynie zarządzenia w sprawie powołań

<sup>20</sup> Zmieniona uchwałą nr XLVI/497/2014 z 27 października 2014 r.

<sup>21</sup> W odniesieniu do tej uchwały Wojewoda wydał Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 19 grudnia 2023 r. PN-II.4131.457.2023, którym, na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 usg, stwierdził jej nieważność, w części obejmującej § 3 oraz § 4, gdzie wprost odwołano się do art. 69 i 69a ugn.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów.

komisji przetargowych nr: 52/2019 z 8 lutego 2019 r., 98/2019 z 8 kwietnia 2019 r., 49/2021 z 26 lutego 2021 r., 190/2021 z 5 sierpnia 2021 r., 251/2021 z 7 października 2021 r., 102/2023 z 4 maja 2023 r. i 208/2024 z 8 sierpnia 2024 r. Ich treść była zgodna z § 8 ww. rozporządzenia. Dyrektor WGGN wyjaśnił, że obowiązek pisemnego dokumentowania powiązań prawnych czy faktycznych między członkami komisji przetargowej a uczestnikami przetargu nie wynika wprost z § 9 rozporządzenia w sprawie przetargów. Dodatkowo należy stwierdzić, że ogłaszane przez Prezydenta Miasta przetargi mają charakter ustny, w których jedynym kryterium jest cena za nabycie nieruchomości (ewentualnie stawka czynszu dzierżawnego). Komisja przetargowa nie dokonuje żadnej oceny złożonych ofert, więc nie występuje ryzyko preferowania którejś z nich, ze względu na okoliczności o jakich mowa wyżej.

NIK zauważa, że § 9 w wymienionego rozporządzenia nie przewiduje wyjątków dotyczących weryfikacji bezstronności członków komisji przetargowej ze względu na formę przeprowadzenia przetargu. Z ww. przepisu wynika, że w przypadku ziszczenia się opisanych w nim okoliczności, wykluczeniu podlega oferent, a decyzję w tym zakresie podejmują członkowie przedmiotowej komisji. Ponadto zadania członków komisji przetargowej w przetargach ustnych nie sprowadzają się do wykonywania czynności technicznych, decydują oni bowiem np. w sprawie dopuszczenia lub niedopuszczenia do udziału w przetargu.

(akta kontroli tom I str. 205-211, tom III str.11, 15, 105-112)

**1.8.** Szczegółowym badaniem objęto 20 czynności prawnych zbycia nieruchomości z czego pięć dotyczyło nieruchomości stanowiących własność SP natomiast 15 własność Miasta. Osiem transakcji dotyczyło sprzedaży w trybie ustnego przetargu nieograniczonego oraz 12 zbycia w trybie bezprzetargowym, w tym pięć sprzedaży<sup>23</sup>, pięć darowizn oraz dwa wniesienia wkładu niepieniężnego (aporty) do dwóch spółek ze 100% udziałem Miasta<sup>24</sup>. Przedmiotowa próba transakcji posłużyła do ustaleń opisanych w pkt 1.9.-1.20. wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą zbywane nieruchomości (20) wchodzące w skład zasobu gminy były ewidencjonowane. Ewidencje nie zawierały jednak wszystkich wymaganych elementów art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c ugn (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 212-237, tom III str. 687-705)

**1.9.** W latach 2019-2025 w UM nie obowiązywały uchwały RM oraz nie wprowadzono wewnętrznych procedur w sprawie określenia zasad prawidłowej gospodarki, w tym procedur dotyczących przeprowadzenia analizy zasadności (opłacalności lub korzyści) z udostępniania nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 107, 111-112, tom III str. 10, 13, 18)

Na podstawie analizy 20 spraw dotyczących zbycia nieruchomości ustalono, że w UM nie dokumentowano pisemnych analiz w zakresie zasadności zbycia nieruchomości. Dyrektor WGGN wyjaśnił, że każdorazowo przed

---

<sup>23</sup> W tym trzy na rzecz użytkowników wieczystych.

<sup>24</sup> Dotyczyło to nieruchomości wniesionych do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zamościu oraz Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Zamościu.

przeznaczeniem nieruchomości do zbycia dokonywano analiz zasadności i ekonomicznych korzyści z tym związanych, które z uwagi na brak regulacji prawnych w tym zakresie nie były sporządzane w formie pisemnej. Sprzedaż nieruchomości w sytuacji jej zbędności dla potrzeb Miasta, wiązała się nie tylko z uzyskaniem jednorazowego wpływu środków do budżetu, ale również z późniejszymi stałymi dochodami z podatków oraz, jak jest to w przypadku Podstrefy Zamość - Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK WISŁOSAN, tworzeniem nowych miejsc pracy. W obrębie Zespołu Staromiejskiego sprzedawane były tylko takie zabudowane nieruchomości, których koszty utrzymania i koniecznych remontów były dla Miasta nieopłacalne. W odniesieniu do użytkowników wieczystych stosowano natomiast zasadę odmowy sprzedaży na ich rzecz prawa własności nieruchomości, w sytuacji, kiedy suma dochodów uzyskanych z tytułu przyszłych opłat rocznych, wnoszonych do końca trwania okresu użytkowania wieczystego, przewyższałaby ustaloną cenę sprzedaży.

(akta kontroli tom III str. 10, 13-14, 687-705)

**1.10.** Szczegółowej analizie poddano 20 spraw dotyczących zbycia nieruchomości. Ustalono, że:

- w czterech sprawach dotyczących przekazania nieruchomości SP w drodze darowizny na rzecz Miasta sporządzano opinie o wartości rynkowej nieruchomości. Dyrektor WGGN wyjaśnił, że w przypadku, kiedy przedmiotem darowizny była nieruchomość stanowiąca własność SP nigdy nie zlecano opracowania operatu szacunkowego określającego jej wartość;
- w 14 sprawach dotyczących sprzedaży w trybie przetargowym i bezprzetargowym oraz dwóch sprawach dotyczących wniesienia nieruchomości aportem do spółek wartości nieruchomości ustalono na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych<sup>25</sup>;
- sporządzone na potrzeby przeprowadzanych transakcji operaty szacunkowe zawierały elementy wymagane przepisami ugn i rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>26</sup> zastąpionego rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości<sup>27</sup> oraz były sprawdzone przez pracowników WGGN<sup>28</sup>;
- w przypadku zbycia nieruchomości na rzecz uczelni państwowej zlecono opracowanie operatu szacunkowego wartości rynkowej na 1 września 2006 r. tj. na dzień zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w sześciu przypadkach sprzedaży nieruchomości w drodze przetargów UM do wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym doliczył koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tym samym koszty te zostały wkalkulowane w cenę wywoławczą oraz w dwóch przypadkach koszty te zostały pokryte dzięki dokonany postępieniom;

<sup>25</sup> Rzeczoznawcy majątkowi wpisani do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych prowadzonego przez Ministra Rozwoju i Technologii.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 555).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości z dnia 5 września 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832).

<sup>28</sup> Czynności sprawdzenia operatów szacunkowych dokumentowano w formie protokołów.

- w sytuacji sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 3 ugn w jednym przypadku UM zwiększał wartość nieruchomości w stosunku do jej wartości zaproponowanej w operacie szacunkowym, pokrywając tym samym koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia oraz w jednym – nie dokonał takiego zwiększenia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- w przypadku sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych na podstawie art. 198g ugn cenę nieruchomości ustalono zgodnie z art. 198i ust. 2 ww. ustawy.

(akta kontroli tom III str. 133-705, tom IV str. 3-599, tom V str. 3-101)

**1.11.** W skontrolowanej próbie wystąpiły dwa przypadki zbycia nieruchomości w drodze darowizny stanowiących własność SP, które zostały wpisane do rejestru zabytków<sup>29</sup>. Przed dokonaniem zbycia przedmiotowych nieruchomości zgodnie z art. 13 ust. 4 ugn Miasto uzyskało wymagane pozwolenia Konserwatora Zabytków<sup>30</sup>. Konserwator określił w nich zastrzeżenia dotyczące nieruchomości, które zostały zawarte w umowie darowizny<sup>31</sup>.

(akta kontroli tom III str. 589-600, 633-634, 651-652)

**1.12.** W skontrolowanej 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 trwałe zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, nie były położone na obszarach terenów górniczych lub parków narodowych.

(akta kontroli tom III str. 687-706)

**1.13.** W okresie objętym kontrolą Prezydent w 15 przypadkach zgodnie z art. 35 ugn wywiązywał się z obowiązku sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz ich upublicznienia. Wykazy nieruchomości wywieszano na okres 21 dni w siedzibie Urzędu oraz opublikowano na stronach BIP<sup>32</sup> (w tym w przypadku czterech nieruchomości SP na stronie podmiotowej BIP Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego). Ponadto informacje o wykazie publikowano w prasie<sup>33</sup>. Powyższe działania pracowników Urzędu zostały udokumentowane w postaci zarządzeń Prezydenta w sprawie przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży, przekazania w formie darowizny i aportu, wydruków ze strony internetowej BIP, kserokopie stron gazet, na których opublikowano ogłoszenia oraz kserokopie faktur za ogłoszenia w prasie. W dwóch przypadkach nie sporządzono wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia jako cenę nieruchomości w przypadku sprzedaży w drodze przetargu wskazywano ceny wywoławcze w planowanym przetargu natomiast w przypadku sprzedaży w drodze bezprzetargowej cenę sprzedaży nieruchomości, w planowanych rokowaniach/uzgodnieniach.

<sup>29</sup> Dotyczyło to zabudowanych działek o nr 99/2 i 97 w ark. mapy ewid. 46 położonych przy ul. Ormiańskiej 9 i 11 oraz działki nr 5 w ark. mapy ewid. Nr 19 położonej przy ul. Partyzantów 10.

<sup>30</sup> Na podstawie decyzji znak: IN.III.5173.1.1.2018 z 31 października 2018 r. i IN.III.5173.2.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

<sup>31</sup> Przekazanie darowizny obu nieruchomości nastąpiło na podstawie umowy z 10 maja 2019 r.

<sup>32</sup> [www.umzamosc.bip.lubelskie.pl](http://www.umzamosc.bip.lubelskie.pl)

<sup>33</sup> Publikacje w Kronice Tygodnia oraz w Gazecie Wyborczej.

Zamieszczane w prasie informacje o wykazie zawierały dane pozwalające na zidentyfikowanie nieruchomości będących przedmiotem zamierzonego zbycia.

(akta kontroli tom III str. 687-705)

**1.14.** Z uwagi na fakt, iż w UM nie sporządzano PWZ, niemożliwym było zweryfikowanie czy nieruchomości ujęte w sporządzonych wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia były przeznaczone do zbycia w PWZ.

(akta kontroli tom III str. 707)

W latach 2019-2025 Prezydent oraz pracownicy Urzędu nie występowali o wydanie warunków zabudowy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Miasta, w związku z faktem, iż obszar Miasta objęty był miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp).

(akta kontroli tom III str. 17, 707)

**1.15.** Szczegółowej analizie poddano osiem spraw dotyczących zbywania nieruchomości w drodze ustnych nieograniczonych przetargów. Ustalono, że:

- przed ogłoszeniem o przetargu do Urzędu nie wpłynęły wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej;
- ogłoszenia o organizowanych przetargach podawano do publicznej wiadomości po upływie terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz co najmniej na okres dwóch miesięcy przed wyznaczonym terminem przetargu poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu, na stronie BIP oraz w prasie lokalnej i prasie codziennej o zasięgu krajowym;
- w ogłoszeniach o przetargu zawarto m.in. informacje dotyczące: określenia przeznaczenia nieruchomości i sposobu ich zagospodarowania, terminie i miejscu przetargu, cenie wywoławczej oraz wysokości wadium. Ww. ogłoszenia nie zawierały informacji o braku obciążeń i zobowiązań dotyczących nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w warunkach przetargowych dotyczących siedmiu spraw wskazano, że koszty aktu notarialnego poniesie nabywca, a w jednej<sup>34</sup> nie zawarto zapisu w ww. zakresie. Ponadto w żadnej sprawie nie wskazano kto zostanie obciążony innymi kosztami poniesionymi w związku z przygotowaniem nieruchomości do zbycia. Dyrektor WGGN wyjaśnił, że w ogłoszeniu o I ustnym nieograniczonym przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Miasta przez przeoczenie nie wskazano, że nabywca będzie zobowiązany ponieść koszty notarialne. Zapis taki był i jest zawsze uwzględniany w ogłoszeniach o przetargach, chociaż obowiązek ten nie wynika wprost z treści art. 38 ust. 2 ugn oraz z rozporządzenia w sprawie przetargów. W podpisanym przez nabywcę protokole z przeprowadzonego przetargu, wskazano, że koszty umowy sprzedaży ponosi nabywca. Dodatkowo informacja to była wskazana w wykazie przedmiotowej nieruchomości podanym do publicznej wiadomości 5 lipca 2021 r. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że inne koszty poniesione w związku z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży od 2019 r. były uwzględniane w cenie wywoławczej;

---

<sup>34</sup> Dotyczyło to ogłoszenia o przetargu dotyczącego działek o nr 34/8 i 26/4 w ark. mapy ewid. 91 położonych przy ul. Górnej.

- w ogłoszeniach o przetargu nie określono warunków udziału w przetargach osób pozostających w związku małżeńskim;
- cenę wywoławczą w przetargach ustalono w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości, która została określona w operacie szacunkowym;
- w trakcie postępowania przetargowego wymagano wniesienia wadium w formie pieniężnej w wysokości 10% ceny wywoławczej, które należało wpłacić na rachunek bankowy Urzędu przed terminem przetargu, stosownie do § 4 ust. 2, 3 i 6 rozporządzenia w sprawie przetargów;
- czynności związane z przeprowadzeniem przetargu wykonywały komisje przetargowe w składzie od trzech do czterech osób;
- komisje przetargowe dopuściły do przetargu osoby bez weryfikacji ustroju majątkowego małżeńskiego i w szczególności w razie istnienia wspólności majątkowej bez ustalenia, czy nieobecny na przetargu współmałżonek wyraził zgodę na nabycie nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 37 § 1 pkt 1 kro, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- z przebiegu przetargów komisje przetargowe sporządziły protokoły, które zawierały informacje określone w § 10 rozporządzenia w sprawie przetargów;
- do pięciu przetargów (z ośmiu zbadanych) zgłosił się tylko jeden uczestnik, który zaoferował jedno postąpienie, wynoszące 1% ceny wywoławczej, do jednego przetargu zgłosiło się trzech uczestników, z których tylko jeden zaoferował postąpienie wynoszące 1% ceny wywoławczej oraz dwóch przetargów zgłosiło się po dwóch uczestników, a cena nabycia została wylicytowana po odpowiednio 30 i 49 postąpieniach, uzyskując kwotę o odpowiednio o 80% i 75% wyższą od ceny wywoławczej<sup>35</sup>;
- w przeprowadzonych ustnych przetargach nieograniczonych wyłoniono nabywców, którzy zaoferowali najwyższą cenę;
- w siedmiu przypadkach umowy sprzedaży zawarto z podmiotami, którzy wygrali pierwszy przetarg oraz w jednym przypadku z osobą, która wygrała drugi przetarg<sup>36</sup>;
- zamieszczano na okres co najmniej siedmiu dni informacje o wynikach przetargów zawierające wszystkie wymagane w § 12 rozporządzenia w sprawie przetargów informacje w tym m.in. datę, miejsce i rodzaj przeprowadzonego przetargu; oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem przetargu; liczbę osób dopuszczonych do przetargu; cenę wywoławczą nieruchomości i najwyższą cenę osiągniętą w przetargu; imię i nazwisko lub nazwę albo firmę osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości.

(akta kontroli tom III str. 687-705, tom IV str. 3-599, tom V str. 3-101)

**1.16.** Kontrola 12 dokumentacji<sup>37</sup> obejmującej przypadki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej wykazała, że:

- w każdym przypadku istniały przesłanki do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym wykazanym w art. 37 ust. 2-3 oraz art. 198g ugn;

<sup>35</sup> Dotyczyło to sprzedaży odpowiednio działek o nr 1/5 i 1/7 w ark. mapy ewid. 7 położonych przy ul. Szczepkowskiej oraz działek o nr 76/110 i 76/111 w ark. mapy ewid. 22 położonych przy ul. Kresowej.

<sup>36</sup> Pierwszy przetarg zakończył się wynikiem pozytywnym, jednak z uwagi na śmierć osoby, która wygrała przetarg nie doszło do zawarcia umowy sprzedaży.

<sup>37</sup> W tym pięć spraw dotyczyło darowizny, trzy sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego oraz po dwie sprzedaży oraz wniesienia nieruchomości aportem do spółki.

- w drodze darowizny przekazano pięć nieruchomości stanowiących własność SP na rzecz Miasta z przeznaczeniem na: realizację zadań własnych Miasta<sup>38</sup>, utrzymanie pomieszczeń dla Zamojskiego Domu Kultury, prowadzenie działalności w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz budowę siedziby Starostwa Powiatowego w Zamościu. Zawarcie umów darowizny nastąpiło po uzyskaniu zgód Wojewody, co było zgodne z art. 13 ust. 2a ugn;
- wniesienie nieruchomości stanowiących własność Miasta aportem do dwóch spółek komunalnych dotyczyło nieruchomości zabudowanej obiektami cmentarza oraz nieruchomości, które miały zostać wykorzystane pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz ulice wewnętrzne. Umowy o przeniesienie nieruchomości jako aportu zawarto po podjęciu przez RM uchwał w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie do spółek wkładu niepieniężnego Miasta w zamian za udziały;
- w dwóch przypadkach dokonano sprzedaży nieruchomości na rzecz uczelni państwowej<sup>39</sup> oraz międzyzakładowej spółdzielni mieszkaniowej<sup>40</sup> z uwzględnieniem odpowiednio 99% i 25% bonifikaty od ceny sprzedaży. Zbycie nieruchomości miało na celu m.in. ułatwienie rozwoju i pozyskania środków na przez uczelnię oraz realizację zawartego w 2011 r. porozumienia pomiędzy Miastem a międzyzakładową spółdzielnią mieszkaniową. Przed zawarciem ww. umów RM podjęła uchwały w sprawie odstąpienia od obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego oraz w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży<sup>41</sup>, w których nie określono warunków ich udzielenia. Ponadto w dokumentacji jednej ze spraw nie udokumentowano sposobu ustalenia wysokości bonifikaty w przyznanej wysokości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w trzech przypadkach dokonano sprzedaży nieruchomości użytkownikom wieczystym na podstawie art. 198g ugn na wnioski użytkowników wieczystych złożonych w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>42</sup> za cenę ustaloną jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży (art. 198i ust. 2 w zw. z art. 198h ust. 1 i 2 ww. ustawy)<sup>43</sup>;

<sup>38</sup> W tym na siedziby wydziałów UM, utrzymanie miejskich obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

<sup>39</sup> Dotyczyło to nieruchomości oznaczonej nr 99/2 w ark. mapy ewid. 20 położonej przy ul. Zamojskiego. Pierwotnie ww. nieruchomość planowano przekazać uczelni w formie darowizny. Na wniosek jej Rektora (pismo z 17 lutego 2020 r.) podjęto decyzję o sprzedaży ww. nieruchomości z zastosowaniem 99% bonifikaty.

<sup>40</sup> Dotyczyło to nieruchomości oznaczonych nr: 710/84 i 710/7 położonych przy ul. Sikorskiego.

<sup>41</sup> Postawą podjęcia ww. uchwał był art. 37 ust. 3 pkt 1 oraz art. 68 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6 pkt 6 ugn. Dz. U. poz. 1463.

<sup>43</sup> W UM podejmowano działania w celu określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. RM podczas sesji, która odbyła się 27 listopada 2023 r. nie podjęła jednak uchwały w tej sprawie. Zdaniem Radnych Miasta sprzedaż nieruchomości za cenę równą wartości tych nieruchomości na dzień zawarcia

- w każdym przypadku przeprowadzono rokowania/negocjacje dotyczące zbycia nieruchomości, z których sporządzono protokoły;
- zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ugn cenę sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Miasta, ustalono w wysokości nie niższej od wartości nieruchomości określonych w operatach szacunkowych;
- w dwóch protokołach z rokowań/uzgodnień w sprawie sprzedaży nieruchomości nie wprowadzono zapisów zabezpieczających poniesione przez Urząd koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 133-705)

**1.17.** Postanowienia umów dotyczących zbycia nieruchomości były zgodne z wynikami przetargów i treścią protokołów z przetargu oraz protokołami z przeprowadzonych uzgodnień/rokowań. Zawarte umowy właściwie zabezpieczały interesy majątkowe Miasta i prowadzonej przez niego gospodarki przestrzennej. We wszystkich skontrolowanych przypadkach cena uzyskana ze zbycia nieruchomości została terminowo zapłacona przez nabywców. W protokołach z rokowań/uzgodnień nabywcy zostali zobowiązani do wpłaty ceny sprzedaży na konto Urzędu najpóźniej do dnia poprzedzającego dzień podpisania umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego. Nie wystąpiły przypadki rozłożenia na raty ceny sprzedawanej nieruchomości.

W przypadku zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu SP Prezydent składał wniosek<sup>44</sup> do Wojewody, który wskazywał, że w przypadku zbycia nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego na podstawie art. 198g ugn, zgoda nie jest wymagana.

Przed zawarciem umów sprzedaży Miasto wydało nieruchomości w posiadanie nabywcom.

Miasto ze zbycia nieruchomości gminnych i SP objętych próbą kontrolną osiągnęło dochody w łącznej kwocie 12 947,6 tys. zł, w tym ze sprzedaży:

- nieruchomości gminnych 1802 tys. zł w 2019 r., 23,6 tys. zł w 2020 r., 4865 tys. zł w 2021 r., 2050,3 tys. zł w 2022 r. oraz 4092,1 tys. zł w 2024 r.;
- nieruchomości SP 114,6 tys. zł w 2024 r.

Ponadto w 2019 r. Miasto dokonało wniesienia do spółek komunalnych własności nieruchomości, których wartość oszacowano na łączną kwotę 2205 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 687-695, tom IV str. 4-599)

**1.18.** W próbie objętej kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których osoby fizyczne lub prawne, na rzecz których dokonano sprzedaży nieruchomości lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, występowały do Urzędu o zmianę mpzp.

(akta kontroli tom III str. 17)

---

umowy sprzedaży byłoby działaniem niewłaściwym m.in. ze względu na trudną sytuację przedsiębiorców.

<sup>44</sup> Wniosek zawierał elementy wskazane w art. 23 ust. 1 pkt. 7 i art. 23a ugn.

**1.19.** Urząd w przedłożonych RM uzasadnieniach do projektów uchwał dotyczących zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminy prawidłowo informował o ich przeznaczeniu wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych oraz planowanych przez nabywców sposobach ich zagospodarowania.

(akta kontroli tom III str. 708)

**1.20.** W próbie objętej kontrolą nie wystąpiły przypadki zbywania nieruchomości gruntowych na potrzeby budowlane na obszarach, które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz w mpzp miały przeznaczenie wykluczające zabudowę<sup>45</sup>.

(akta kontroli tom III str. 708)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UM w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** W Urzędzie nie dopełniono obowiązku, wynikającego z art. 25 ust. 2 i ust. 2a ugn, tj. opracowania PWZ dla Miasta Zamość w okresie objętym kontrolą.

*W tej sprawie Dyrektor WGGN wyjaśnił, że WGGN sporządza corocznie plany finansowe dochodów z gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta, corocznie plany wydatków niezbędnych do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem gruntami i nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta. Opracowanie natomiast rzetelnych planów wykorzystania zasobu, odpowiadających wymogom, o których mowa w art. 25 ust. 2a ugn, jest praktycznie rzecz biorąc niemożliwe. Nie sposób bowiem przewidzieć w perspektywie trzech lat, jakie nieruchomości uda się zbyć z gminnego zasobu, jakie trzeba będzie do niego nabyć, a w konsekwencji jakie będzie to generowało koszty. Sam ustawodawca miał chyba tego świadomość, skoro w odniesieniu do nieruchomości SP w latach 2017-2021 nie było obowiązku sporządzania takich planów. Niezależnie od powyższego zbywanie czy udostępnianie nieruchomości komunalnych, w latach 2019-2025, następowało w wyniku rozpatrzenia wniosków składanych przez podmioty zainteresowane konkretnymi działkami, z uwzględnieniem zasad ekonomicznych korzyści z tym związanych.*

Zdaniem NIK Ustawodawca nakazał w ugn, aby w ramach obowiązku gospodarowania nieruchomościami gminnymi w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki sporządzać PWZ, prowadząc planowane działania m.in. w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości. Natomiast plany finansowe samorządy opracowują na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>46</sup>.

(akta kontroli tom I str. 107-120)

**2.** W Urzędzie nieterminowo, dopiero 30 kwietnia 2025 r., dokonano przekazania Wojewodzie do zatwierdzenia PWZ SP na lata 2025-2027, tj. po upływie sześciu miesięcy od terminu określonego w art. 23 ust. 1da ugn. Zgodnie z tym przepisem Starosta sporządza plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP oraz przedkłada go wojewodzie do zatwierdzenia najpóźniej na 2 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania aktualnego planu. PWZ SP na lata 2022-2024 obowiązywał do 31 grudnia 2024 r.

<sup>45</sup> W tym m.in.: tereny zalewowe.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że *przekazanie Wojewodzie ww. planu z opóźnieniem wynikało z braków kadrowych. Z faktu, że w latach 2017-2021 przepisy ugn nie nakładały obowiązku jego sporządzania w odniesieniu do nieruchomości SP, wynika natomiast, że plan taki przez samego ustawodawcę nie jest traktowany jako dokument istotny. Stwierdził, że do czasu zatwierdzenia przez Wojewodę przedłożonego mu planu zbywane będzie wyłącznie prawo własności nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych, w trybie art. 198g ugn.*

(akta kontroli tom I str. 121-134, tom III str. 10, 14, 50-104)

**3.** W Urzędzie nierzetelnie przygotowano projekt uchwały nr XIX/319/2020 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas określony, dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony i przedstawiono do głosowania RM a organ stanowiący Miasta przyjął go w formie uchwały. Skutkiem powyższego uchwałą RM nr XIX/319/2020 z 16 kwietnia 2020 r. uchylono jedynie uchwałę nr XVII/293/2020 i nie uchylono wcześniejszej uchwały nr XXII/240/2012 z 24 września 2012 r., ani uchwały ją zmieniające nr XLVI/497/2014 RM z 27 października 2014 r.), co oznacza, że w Mieście, od kwietnia 2020 r. funkcjonowały trzy uchwały regulujące kwestię zasad nabywania, zbywania, obciążania i udostępniania nieruchomości (uchwała z 2012 r.<sup>47</sup> po uchyleniu tej z 27 stycznia 2020 r. pozostała w mocy).

W tej sprawie Dyrektor WGGN wyjaśnił, że *uchwały z 2012 r. i 2014 r. zostaną wyeliminowane z obiegu prawnego przy najbliższej zmianie obowiązującej uchwały z 16 kwietnia 2020 r., a po wejściu w życie uchwały nr XIX/319/2020 nie podejmowano czynności prawnych na podstawie uchwały XXII/240/2012. W tej sprawie wypowiedział się także Wojewoda, uznając, że jego zdaniem uchwały z 2012 r. i z 2014 r. utraciły moc obowiązującą 18 lutego 2020 r.*

(akta kontroli tom I str. 171-204)

**4.** W ewidencji nieruchomości gruntowych nie zapewniono jej pełnej funkcjonalności, wynikającej z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c ugn. Nie ujęto w niej: oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej; przeznaczenia nieruchomości w mpzp, a w przypadku braku planu – profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy (wcześniej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>48</sup>); wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP; informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

W tej sprawie Dyrektor WGGN wyjaśnił, że *ewidencję analityczną środków trwałych prowadzono w programie „Ewidencja wyposażenia i gospodarowania środkami trwałymi”, wprowadzonym do użytkowania Zarządzeniem Nr 13/2011 Prezydenta z 10 stycznia 2011 r. W związku z tym, że program ten dostosowany jest przede wszystkim do celów księgowych i nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami art. 23 ust. 1c ugn, 28 września 2020 r. zakupiono program „MIENIE 3” firmy GEOBID, służący do ewidencji mienia jst i SP. Program ten zainstalowano 24*

<sup>47</sup> Zmieniona w 2014 r.

<sup>48</sup> Dalej także: Studium.

sierpnia 2023 r. Założona w oparciu o ewidencję gruntów i budynków, w programie „MIENIE 3”, baza nieruchomości, które stanowią własność Miasta i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste zawiera 3881 działek. Dla tych działek sukcesywnie zakładana jest kartoteka (baza Mienia), ale ze względu na ich dużą ilość i zakres danych do wprowadzenia oraz konieczność pozyskania z Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Ochrony Zabytków UM informacji o przeznaczeniu poszczególnych nieruchomości w mpzp jest to proces długotrwały i wymagający dużych nakładów pracy. Dodatkowo ze względu na problemy kadrowe (wakat na stanowisku ds. gospodarowania nieruchomościami SP) i bardzo dużą ilość spraw, uruchomienie programu „MIENIE 3” nastąpi dopiero w bieżącym lub przyszłym roku.

W ramach niniejszej kontroli NIK żadna nieruchomość, z 20 zbytych i 15 udostępnionych objętych próbą kontrolną, nie została zaewidencjonowana w programie „Mienie 3”.

(akta kontroli tom I str. 107-134, 212-237)

5. W dwóch przypadkach zbycia nieruchomości w związku z wniesieniem ich w formie aportu do spółek komunalnych ze 100% udziałem Miasta<sup>49</sup> nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Było to niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn, według którego właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a przedmiotowy wykaz wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że wykazów nieruchomości przeznaczonych do wniesienia aportem nie sporządzono przez przeoczenie. Wskazał ponadto, że stosowny wykaz w odniesieniu do nieruchomości, która będzie w najbliższym czasie przedmiotem aportu, został wywieszony zgodnie z dyspozycją art. 35 ust.1 ugn.

(akta kontroli tom I str. 109, 113, tom III str. 278-373)

6. W ogłoszeniach o ustnych nieograniczonych przetargach dotyczących ośmiu transakcji zbycia nieruchomości stanowiących własność Miasta nie określono warunków udziału w przetargach osób pozostających w związku małżeńskim. Nie żądano wykazania, czy uczestnik przetargu będący osobą fizyczną pozostawał w związku małżeńskim, jaki ustrój majątkowy obowiązywał małżonków, a w razie istnienia wspólności majątkowej nie żądano dowodów potwierdzających, że nieobecny na przetargu współmałżonek wyraził zgodę na dokonanie czynności prowadzących do nabycia nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 37 § 1 pkt 1 kro. Było to działanie nierzetelne, generujące ryzyko niezawarcia umowy z przyczyn nieleżących po stronie osoby wyłonionej w przetargu jako nabywca oraz dokonania zwrotu wpłaconego wadium. Skutkiem powyższego było dopuszczenie do przetargu przez komisje przetargowe i wygranie przetargu przez siedem osób pozostających w związkach małżeńskich, pomimo nieprzedłożenia przez nich wymaganych zgód nieobecnych na przetargu współmałżonków. Nie wystąpiły przypadki

---

<sup>49</sup> Dotyczyło to nieruchomości składających się z działek nr: 103/64, 104/11, 104/22 i 194/8 w arkuszu mapy 20 położonych przy ul. Wyszyńskiego oraz nieruchomości o nr działki 488 położonej w miejscowości Chyża.

odmowy zawarcia umowy sprzedaży przez współmałżonka nieuczestniczącego w przetargu.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że wymóg zamieszczania w ogłoszeniu o przetargu informacji o zasadach uczestnictwa w nich obojga małżonków nie wynika z § 13 rozporządzenia w sprawie przetargów, wskazującego elementy takiego ogłoszenia. Wskazał natomiast, że w kolejnych ogłoszeniach o przetargach wprowadzony będzie zapis dotyczący warunków uczestnictwa obojga małżonków.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 50 ust. 1 usg obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia. Zachowanie szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem samorządowym wskazuje na konieczność minimalizowania ryzyka, w tym przypadku ryzyka odmowy wyrażenia zgody a nabycie nieruchomości przez współmałżonka i niemożności zbycia nieruchomości przy jednoczesnym braku przesłanek ustawowych do zatrzymania wadium<sup>50</sup>.

(akta kontroli tom III str. 4, 9, 18, tom IV str. 55-58, 137-138, 182-183, 209-210, 310-315, 458, 537-544, tom V str. 7-10, 70-73)

**7.** W ogłoszeniach o ustnych nieograniczonych przetargach na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Miasta nie zawarto informacji o braku obciążeń i zobowiązań dotyczących zbywanych nieruchomości. Było to działanie nierzetelne, ponieważ informacje w ww. zakresie mogły być istotne dla osób potencjalnie zainteresowanych nabyciem nieruchomości oraz stanowiłyby zapewnienie, że takie obciążenia i zobowiązania dotyczące danej nieruchomości nie istniały.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że w sytuacji, jeżeli dana nieruchomość nie była obciążona żadnymi prawami lub nie była przedmiotem zobowiązań, taka informacja nie była podawana w ogłoszeniach o ustnych, nieograniczonych przetargach na sprzedaż nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta.

(akta kontroli tom III str. 11, 15, tom IV str. 55-58, 137-138, 182-183, 209-210, 310-315, 458, 537-544, tom V str. 7-10, 70-73)

**8.** W dwóch protokołach uzgodnień w sprawie sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym nie zabezpieczono w sposób należyty interesów Miasta, ponieważ nie zawarto w nich postanowień w sprawie sankcji w razie odstąpienia nabywcy od umowy. W związku z planowanym zbyciem nieruchomości Miasto poniosło m.in. koszty opracowania operatów szacunkowych w łącznej kwocie 6 tys. zł. Powyższe mogło skutkować brakiem możliwości dochodzenia przez Miasto należności z ww. tytułu.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że zgodnie z wytycznymi Regionalnej Izby Obrachunkowej zawartymi w wystąpieniach pokontrolnych z 27 listopada 2019 r. oraz 21 grudnia 2023 r. nie można obciążać kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia podmiotu, który odstąpił od zawarcia aktu notarialnego umowy sprzedaży, gdyż miałyby one postać odrębnej opłaty.

---

<sup>50</sup> Zob. J. Jagoda [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 50 i cyt. tam literatura.

Prezydent Miasta nie może więc ponosić konsekwencji odmiennych interpretacji przepisów przez różne organy kontrolne.

NIK zauważa, że zawierając w protokołach uzgodnień zapisy w ww. zakresie, potencjalny nabywca nieruchomości potwierdzałby świadomość możliwości obciążenia go kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia od zawarcia umowy sprzedaży z przyczyn leżących po jego stronie. Ponadto Miasto posiadałoby podstawę do obciążenia go tymi kosztami. Odnosząc się do przywołanych wystąpień pokontrolnych RIO należy zauważyć, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sytuacji, w których Miasto obciążało nabywców nieruchomości oraz wnioskodawców, którzy po raz kolejny wystąpili o wykup lokalu mieszkalnego kosztami opracowania operatu szacunkowego, według RIO, w formie odrębnych opłat (tj. nie uwzględniając kosztów operatu w cenie). Stwierdzona w trakcie kontroli NIK nieprawidłowość dotyczy natomiast innego stanu faktycznego, w którym Miasto nie przewidziało sankcji o charakterze cywilnoprawnym (protokół uzgodnień/rokowań jest bowiem rodzajem umowy cywilnoprawnej) za odstąpienie od zawarcia umowy sprzedaży przez nabywcę z nieusprawiedliwionych przyczyn, która rekompensowałaby poniesione koszty na przygotowanie nieruchomości do zbycia.

(akta kontroli tom I str. 64-101, tom III str. 26-37, 144-146, 232-233)

**9.** W dwóch przedłożonych RM projektach uchwał w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości w wysokości 25% i 99% nie określono warunków ich udzielania, co było niezgodne z art. 68 ust. 1b ugn, według którego w uchwale rady, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że w uchwałach RM w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od ustalonej ceny sprzedaży nieruchomości nie określono na jakich warunkach ją przyznano, ze względu na specyfikę podmiotów, na rzecz których zostały one zbyte, a także z uwagi na charakter prowadzonej przez nie działalności statutowej.

NIK zauważa, że nieokreślenie ww. projektach uchwał warunków udzielenia bonifikat skutkowało niezapewnieniem przejrzystości zasad, na jakich nastąpiło ich udzielenie.

(akta kontroli III str. 11-12, 33-36, 160-161, 237-238)

**10.** W UM nie dochowano należytej staranności przy sprzedaży nieruchomości nr 99/2 w ark. mapy ewid. 20, położonej przy ul. Zamojskiego, ponieważ:

- na podstawie umowy nr 1090/2019 z 23 października 2019 r. zlecono opracowanie operatu szacunkowego wartości rynkowej zabudowanej nieruchomości gruntowej według stanu na 1 września 2006 r., a nie według jej aktualnego stanu. Skutkiem powyższego było dokonanie sprzedaży przedmiotowej nieruchomości w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 3 pkt 1 ugn (umowa sprzedaży z 16 lipca 2020 r.) za cenę 23,6 tys. zł (uwzględniając 99% bonifikatę)<sup>51</sup>, która została ustalona na

---

<sup>51</sup> Cena sprzedaży przed udzieleniem bonifikaty wynosiła 2355,7 tys. zł.

- podstawie jej wartości sprzed ponad 13 lat, a nie na podstawie jej aktualnej wartości na dzień zbycia, stosownie do art. 151, 156 ust. 3 i 4 ugn;
- w dokumentacji sprawy, w tym w podpisanym przez zastępcę Dyrektora WGGN uzasadnieniu do projektu uchwały RM nr XIX/317/2020 z 16 kwietnia 2020 r. w sprawie odstąpienia od obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego oraz udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży, nie udokumentowano analiz w zakresie zasadności przyznania bonifikaty we wnioskowanej przez nabywcę wysokości (99%). W projekcie uchwały RM w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości oraz jej uzasadnieniu nie uzasadniono przyczyny udzielenia bonifikaty. W protokole z sesji RM z 16 kwietnia 2020 r. w pkt 15.12 poświęconym podjęciu ww. uchwały nie znalazły się także żadne informacje na ten temat. Wartość udzielonej bonifikaty wyniosła 2332,1 tys. zł;
  - nie podjęto działań w celu uwzględnienia w cenie sprzedaży kwoty 5,9 tys. zł, stanowiącej koszty podziału nieruchomości oraz opracowania operatu szacunkowego, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, że uczelnia państwowa wystąpiła z wnioskiem o sprzedaż, na jej rzecz, z zastosowaniem 99% bonifikaty, zabudowanej nieruchomości, stanowiącej własność Miasta, którą dzierżawiła na podstawie umowy zawartej 1 marca 2009 r. na okres 40 lat. W latach 2011-2013, w oparciu o środki z funduszy zewnętrznych, środki z budżetu Państwa oraz wkład własny, dokonała ona rozbudowy znajdującego się na działce budynku, na kwotę 6168,1 tys. zł, która to inwestycja zmieniała jego walory urbanistyczno-architektoniczne. Obecnie, poza prowadzeniem w nim zajęć dydaktycznych w ramach studiów pierwszego stopnia, wykorzystywany jest on również na organizowanie wydarzeń służących społeczności lokalnej. Posiadanie prawa własności tej nieruchomości miało ułatwić uczelni podjęcie skutecznych działań, których efektem byłoby pozyskanie kolejnych środków na dalszy swój rozwój, w szczególności z budżetu inwestycyjnego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W związku z tym, iż zgodnie art. 423 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać uczelniom nieruchomości na zasadach i w trybie określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami RM, wykorzystując swoje wyłączne uprawnienie wynikające z tej ustawy oraz uznając w całości za słuszne przedstawione jej argumenty, a także dostrzegając konieczność dalszego wspierania rozwoju jedynej państwowej uczelni w mieście, wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego oraz udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży, w wysokości 99%, zgodnie z prośbą Rektora uczelni.

Operat szacunkowy określał wartość przedmiotowej nieruchomości na dzień jej oddania w dzierżawę z przeznaczeniem na cele szkolnictwa wyższego. Zgodnie z zapisami umowy dzierżawy od tego dnia wszelkie nakłady konieczne do dostosowania nieruchomości dla potrzeb prowadzenia zajęć dydaktycznych, zwiększające wartość zwłaszcza nieruchomości budynkowej, ponosiła wyłącznie uczelnia. W sytuacji oszacowania aktualnej wartości działki i konieczności odliczenia od niej kosztów poniesionych nakładów mógłby wystąpić problem z weryfikowaniem przez organ, które z nich dotyczyły

konkretnej lokalizacji. Uczelnia na terenie miasta posiada bowiem kilka zabudowanych nieruchomości, które w tym samym czasie objęte były pracami modernizacyjnymi. Dodatkowo istniało ryzyko, że wartość nakładów uczelni mogłyby przewyższać wartość całej nieruchomości.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że sprzedaż przedmiotowej nieruchomości nastąpiła na realizację celu publicznego z przeznaczeniem na utrzymanie pomieszczeń tej uczelni, wobec czego odstąpiono od obciążenia jej dodatkowymi kosztami.

NIK zauważyła, że zgodnie z § 10 ust. 2 umowy dzierżawy z 1 marca 2009 r. w przypadku rozwiązania umowy na wniosek dzierżawcy przed upływem terminu na jaki została zawarta, nakłady poczynione przez dzierżawcę na dzierżawionej nieruchomości przechodzą nieodpłatnie na własność wydzierżawiającego, w związku z czym należało zlecić rzeczoznawcy majątkowemu określenie aktualnej wartości rynkowej nieruchomości. Miasto mogło również ustalić wartość nakładów inwestycyjnych poczynionych na terenie przedmiotowej nieruchomości m.in. na podstawie ostatecznych kosztorysów realizacji inwestycji, które uczelnia była zobowiązana przedstawić w terminie trzech miesięcy od zakończenia prac.

(akta kontroli tom III str. 4, 9, 11-12, 16-27, 134-220)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

W latach 2019-2025 w Urzędzie nie opracowano (i w konsekwencji nie przyjęto do realizacji) PWZ, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 ugn. Poza tym nieterminowo sporządzono i przedłożono Wojewodzie do zatwierdzenia PWZ SP na lata 2025-2027, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1da ugn. Ponadto w formalnie obowiązującej w Urzędzie ewidencji nieruchomości gruntowych nie zapewniono jej pełnej funkcjonalności, wynikającej z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c ugn. W ocenie NIK, zadania dotyczące gospodarowania zasobem nieruchomości zostały prawidłowo przypisane pracownikom Urzędu a Prezydent przedstawił RM projekty uchwał w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, które następnie zostały uchwalone i miały praktyczne zastosowanie, chociaż nie dopełniono obowiązku podjęcia działań w celu uchylenia jednej z nich, co skutkowało obowiązywaniem trzech aktów zawierających tożsamy regulacje.

Poddana kontroli próba transakcji zbycia nieruchomości wykazała, że wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia była ustalana na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych, które zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa oraz na podstawie opinii o wartości rynkowej. W jednym przypadku Miasto zleciło jednak opracowanie operatu szacunkowego wartości rynkowej nieruchomości na dzień 1 września 2006 r., a nie według jej aktualnego stanu. Poniesione przez UM koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu były wkalkulowane w cenę wywoławczą poprzez jej zwiększenie w stosunku do jej szacunkowej wartości lub pokryte kwotą postąpienia. W jednym przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym nie zwiększono jej wartości o te koszty.

Urząd dokonując sprzedaży nieruchomości w drodze ustnych nieograniczonych przetargów co do zasady postępowania przeprowadzał zgodnie z przepisami ugn i rozporządzenia w sprawie przetargów. Stwierdzone nieprawidłowości

dotyczyły niezawarcia w ogłoszeniach o ustnych nieograniczonych przetargach informacji o obciążeniach nieruchomości oraz zobowiązaniach, których przedmiotem były zbywane nieruchomości, co było działaniem nierzetelnym. W wyżej wymienionych ogłoszeniach nie określono ponadto warunków udziału w przetargach osób pozostających w związku małżeńskim, co było działaniem nierzetelnym.

W przypadku zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym sporządzano protokoły uzgodnień/rokowań, które stanowiły podstawę zawarcia stosownych umów. Nie zawarto w nich jednak zapisów wskazujących na to, kto poniesie koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia nabywającego od zawarcia umowy, co świadczyło o nienależytym zabezpieczeniu interesów Miasta. W zbadanych przypadkach umowy dotyczące zbycia nieruchomości były zgodne z protokołami z przetargów i protokołami uzgodnień/rokowań oraz właściwie zabezpieczały interesy Miasta.

## **OBSZAR**

Opis stanu  
faktycznego

## **2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych**

**2.1.** Zadania związane z udostępnianiem<sup>52</sup> nieruchomości gruntowych, w tym m.in. organizacją postępowań dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie oraz kontrolowaniem sposobu wykorzystania udostępnionych nieruchomości i ewidencjonowaniem nieruchomości realizował WGGN a czynności te zawarto w zakresach czynności pracowników w nim zatrudnionych.

(akta kontroli tom I str. 17-63)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne dotyczące udostępniania nieruchomości tj.:

- kontrolę kompleksową RIO z 2019 r., która wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na: wydzierżawianiu nieruchomości na 10 i 20 lat, tj. niezgodnie z uchwałą RM nr XXII/240/2012 z 24 września 2012 r., w której zezwolono na wydzierżawianie na czas oznaczony do 7 lat lub na czas nieoznaczony oraz niezamieszczaniu na stronach internetowych UM wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę;
- kontrolę kompleksową RIO z 2023 r., która wykazała nieprawidłowość polegającą na zawieraniu umów dzierżawy gruntów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata bez przeprowadzania przetargu i bez uzyskania zgody RM na odstąpienie od tego obowiązku.

W odpowiedzi do RIO, zobowiązano się do usunięcia powyższych nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 64-101)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą dochody Miasta z tytułu dzierżawy nieruchomości wynosiły odpowiednio: 435,1 tys. zł w 2019 r. (zaplanowane 450 tys. zł); 441,6 tys. zł w 2020 r. (zaplanowane 450 tys. zł); 539,3 tys. zł w 2021 r. (zaplanowane 450 tys. zł); 587,4 tys. zł w 2022 r. (zaplanowane 550 tys. zł); 667,1 tys. zł w 2023 r. (zaplanowane 629 tys. zł) i 708,8 tys. zł w 2024 r. (zaplanowane 599 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 105)

---

<sup>52</sup> Zadania związane z dzierżawą i użyczeniem.

**2.4.** W okresie objętym kontrolą Urząd wydzierżawił nieruchomości w liczbie 722<sup>53</sup>, w tym 718 w formie bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 4 ugn i cztery w formie przetargu ustnego nieograniczonego oraz użyczył łącznie 19 nieruchomości<sup>54</sup>, wszystkie w formie bezprzetargowej.

(akta kontroli tom I str. 106)

**2.5.** Kwestie dotyczące PWZ oraz PWZ SP opisano w pkt. 1.5 Wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pierwszym obszarze Wystąpienia.

**2.6.** Uchwały RM w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi (w tym ich udostępniania) opisano w pkt. 1.6 Wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pierwszym obszarze Wystąpienia.

**2.7.** W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy zarządzenia Prezydenta w sprawie podziału Miasta na strefy oraz ustalenia stawek czynszu za dzierżawę gruntów, stanowiących mienie gminne<sup>55</sup>. Jego zarządzenia w sprawie powołania komisji przetargowych opisano w pkt. 1.7 Wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 240-248)

**2.8.** Szczegółowym badaniem objęto: 13 dzierżaw (w tym dwa przetargi ustne nieograniczone i 11 bezprzetargowych) oraz dwa użyczenia. W okresie objętym kontrolą te udostępniane nieruchomości wchodzące w skład zasobu Miasta były ewidencjonowane. Ewidencje nie zawierały jednak niektórych wymaganych elementów określonych w art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c ugn<sup>56</sup> (więcej w pkt. 1.8 oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pierwszym obszarze Wystąpienia).

(akta kontroli tom I str. 121-134, 234-237, 249-251)

**2.9.** W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury, w których byłyby określone zasady prawidłowej gospodarki, nakazujące przeprowadzenie analizy zasadności (opłacalności lub korzyści) udostępniania nieruchomości. Obowiązek taki nie wynikał także z uchwał RM, jednak zgodnie ze złożonymi przez Urząd wyjaśnieniami, każdorazowo przed przeznaczaniem nieruchomości do udostępnienia w drodze dzierżawy bądź użyczenia dokonywana jest analiza zasadności korzyści z tym związanych. W 14 z 15 przypadków, udostępnienie nieruchomości odbyło się na wniosek zainteresowanej strony.

(akta kontroli tom II str. 348-353)

**2.10.** Zasady ustalania wysokości opłat za dzierżawę nieruchomości uregulowane zostały zarządzeniami Prezydenta Miasta w sprawie podziału Miasta Zamość na strefy oraz ustalenia stawek czynszu za dzierżawę gruntów, stanowiących mienie gminne. Zarządzenia w sprawie stawek czynszu regulowały wysokości czynszu (za metr kwadratowy) za dzierżawę gruntów przy uwzględnieniu strefy atrakcyjności lokalizacji punktów usługowych i handlowych pod kątem ich wydzierżawiania oraz sposobu w jaki użytkowana

<sup>53</sup> 126 w 2019 r., 88 w 2020 r., 147 w 2021 r., 118 w 2022 r., 99 w 2023 r. i 144 w 2024 r.

<sup>54</sup> Pięć w 2019 r., cztery w 2020 r., trzy w 2021 r., dwie w 2022 r., cztery w 2023 r. i jedną w 2024 r.

<sup>55</sup> Nr: 199/2011 z 19 grudnia 2011 r., 262/2019 z 21 listopada 2019 r. oraz 126/2022 z 12 maja 2022 r.

<sup>56</sup> Badana próba nieruchomości będących przedmiotem udostępnienia: 13 dzierżaw (w tym dwa przetargi ustne nieograniczone i 11 bezprzetargowych) i dwa użyczenia.

była nieruchomości. Konkretną stawką czynszu uregulowane zostały dzierżawy nieruchomości pod użytkowanie rolne; uprawy warzyw, zieleńce; garaże; kioski przemysłowo – usługowe; kioski spożywcze. W przypadku dzierżawy nieruchomości na działalność związaną z organizacją imprez rozrywkowych (cyrk, wesołe miasteczko) oraz inne, takie jak: place składowe, magazyny, tablice reklamowe, parkingi, itp. wysokość stawki czynszu określana była indywidualnie przez Prezydenta.

(akta kontroli tom I str. 240-248, tom II str. 354-361, 369, tom III str. 28-32)

**2.11.** W dwóch z 11 przypadków bezprzetargowego, odpłatnego udostępnienia wysokość opłat została ustalona w oparciu o stawkę czynszu wynikającą z zarządzenia w sprawie stawek czynszu<sup>57</sup>, w pozostałych dziewięciu przypadkach, wycena dokonywana była indywidualnie przez Prezydenta<sup>58</sup>. Dyrektor WGGN wyjaśnił, iż wysokość stawki czynszu dzierżawnego w odniesieniu do celów niewskazanych wprost w zarządzeniu ustalana jest każdorazowo przez dyrektora lub jego zastępcę z Prezydentem Miasta, po dokonaniu wcześniej szczegółowej analizy każdego złożonego wniosku. W przypadku wniosków o wydzierżawienie nieruchomości lub jej części na cel podobny do wskazanego w już zawartych umowach, czynsz ustala się w oparciu o stawki z tych umów. Przy określaniu natomiast wysokości czynszu w nowych umowach lub kolejnych z dotychczasowym dzierżawcą, każdorazowo brane są pod uwagę zarówno możliwości dzierżawcy, jak i oczekiwania Miasta.

(akta kontroli tom I str. 240-248, tom II str. 53-65, 173-181, 4-52, 66-172, 182-195, 348-350, tom III str. 28-32)

**2.12.** Zawarcie umów dzierżawy i umów użyczenia każdorazowo poprzedzane ujęciem nieruchomości w Wykazie. Z 15 Wykazów osiem nie zawierało oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, 10 opisu nieruchomości, a dwa informacji dotyczących terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 4-6, 44-46, 53-56, 66-69, 79-81, 91-94, 153-155, 164-166, 174-176, 187-189)

**2.13.** W skontrolowanych przypadkach Wykaz został zamieszczony na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. O zamieszczeniu Wykazu informowano także w prasie o zasięgu, co najmniej powiatowym (Kronika Tygodnia). W dwóch przypadkach<sup>59</sup> Urząd nie zamieścił jednak Wykazu na stronie internetowej Urzędu, co naruszało dyspozycję art. 35 ust. 1 ustawy ugn, zgodnie z którą Wykaz wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Dyrektor WGGN wyjaśnił, iż brak zamieszczania na stronie BIP wykazów nieruchomości przeznaczonych do

---

<sup>57</sup> Dzierżawa nieruchomości przy ul. Peowiaków (ark. mapy 41 dz. nr 120) – ustalona wartość czynszu wyniosła 697 zł (8,5 zł x 8,5 mkw) oraz dzierżawa nieruchomości przy Piłsudskiego 2A (ark. mapy 19, dz. nr 13/94) – ustalona wartość czynszu wyniosła 384 zł (6 zł x 64 mkw). Powyższe ustalenia dokonano zgodnie z zarządzeniem w sprawie stawek czynszu nr 262/2019 z 21 listopada 2019 r.

<sup>58</sup> Były to nieruchomości, które przeznaczone zostały między innymi pod parkingi, place składowe, tablice reklamowe.

<sup>59</sup> Wykaz z 17 stycznia 2019 r. obejmujący nieruchomości przy ul. Tarninowej (ark. mapy 112, nr działki 100/1 i 100/3) oraz Wykaz z 10 września 2019 r. obejmujący nieruchomości przy ul. H. Sienkiewicza (ark. mapy 55, nr działki 7/1).

oddania w dzierżawę był już wskazany w wystąpieniu pokontrolnym RIO z 27 listopada 2019 r.<sup>60</sup> Poczynając od tej daty na stronach BIP takie Wykazy są już zamieszczane. W pozostałych 13 przypadkach Wykazy były zamieszczane na stronie podmiotowej BIP UM w formie załączników do części opisowej.

(akta kontroli tom I str. 64-99, tom II str. 2-7, 23-27, 44-48, 53-58, 66-71, 79-83, 91-96, 153-157, 164-167, 174-178, 187-191, 199-210, 265-271, 323-332, 354-368)

**2.14.** W objętych kontrolą postępowaniach dotyczących zbycia 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.

(akta kontroli tom II str. 4-315, 354-361)

**2.15.** Nieruchomości znajdujące się w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia nie były ujmowane w PWZ, gdyż Urząd takich planów nie sporządzał.

(akta kontroli tom I str. 107-114)

**2.16.** Zgodnie z regulacją zawartą w uchwale RM w sprawie określenia zasad gospodarowania, nieruchomości gruntowe lub ich części, wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości, mogły być wydzierżawiane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 7 lat, lub na czas nieoznaczony. W próbie objętej badaniem jedna nieruchomość została wydzierżawiona na czas oznaczony, dłuższy niż 7 lat, tj. na okres 25 lat. Przed podpisaniem umowy dzierżawy<sup>61</sup>, tj. 26 sierpnia 2019 r. RM, stosownie do wymogów określonych w art. 37 ust. 4 ustawy ugn, podjęła uchwałę<sup>62</sup> w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy wieloletniej dzierżawy nieruchomości. Nieruchomość została przeznaczona na parking dla mieszkańców nowo realizowanej inwestycji mieszkaniowej. W tej samej uchwale RM wyraziła zgodę na wydzierżawianie nieruchomości na czas oznaczony, nie dłuższy niż 7 lat, w przypadku zawarcia kolejnych umów, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

(akta kontroli tom I str. 174-184, tom II str. 16-39)

**2.17.** W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych zasad określających procedury udostępniania nieruchomości w trybie przetargowym. Prezydent powołał jedynie komisję przetargową, o czym szerzej w pkt 1.7 wystąpienia. Urząd w sposób jednolity przeprowadził dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego ustnego. Ogłoszenia o przetargach zamieszczone na tablicy ogłoszeń UM<sup>63</sup>, na stronie podmiotowej BIP UM oraz w prasie lokalnej, zawierały informacje o czasie, miejscu i warunkach przetargu. O wszczęciu procedury przetargowej Urząd informował także osoby wnioskujące o wydzierżawienie nieruchomości. W obydwu przypadkach z przeprowadzonego przetargu sporządzony został protokół.

(akta kontroli tom I str. 205-211, tom II str. 196-315, tom III str. 33-37)

---

<sup>60</sup> Znak RIO-II-600/30/2019.

<sup>61</sup> Umowa dzierżawy nr 126/2019 z 10 grudnia 2019 r.

<sup>62</sup> Uchwała RM nr XII/164/2019.

<sup>63</sup> Odpowiednio: 50 i 22 dni przed wyznaczonym terminem przetargu.

**2.18** Urząd wydierżawiał nieruchomości w trybie bezprzetargowym na okres nieprzekraczający 3 lat, a udostępnienie nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata poprzedzone było wyrażeniem zgody przez RM w formie uchwały, co zostało szerzej opisane w pkt 2.21 wystąpienia. We wszystkich przypadkach bezprzetargowego udostępnienia zawarcie umowy poprzedzało złożenie wniosku o dzierżawę przez zainteresowany podmiot. Postępowania prowadzące do udostępnienia nieruchomości w drodze bezprzetargowej rzetelnie udokumentowano.

(akta kontroli tom II str. 4-195)

**2.19.** Postanowienia dwóch umów, na podstawie których wydierżawiono nieruchomości Miasta w trybie przetargowym<sup>64</sup>, były zgodne z wynikami przetargów oraz właściwie zabezpieczały interesy Miasta. Określona w umowach kwota czynszu dzierżawnego odpowiadała kwocie wynikającej z przeprowadzonych przetargów.

W umowie dzierżawy przeznaczonej na budowę farmy/elektrowni fotowoltaicznej dzierżawca zobowiązany został do utrzymywania elektrowni w należytym stanie technicznym, niezagrażającym bezpieczeństwu osób przebywających na nieruchomości lub w jej sąsiedztwie, zachowywania wymogów związanych z ochroną środowiska, dokonywania niezbędnych napraw, modernizacji, remontów, a wszelkie szkody wynikłe z wykonywania prac instalacyjnych czy wynikające z eksploatacji w elektrowni obciążały dzierżawcę. Dodatkowo dzierżawca zobligowany był do zawarcia umowy ubezpieczenia elektrowni fotowoltaicznej.

W umowie dzierżawy nieruchomości przeznaczonej na prowadzenie działalności handlowej zobowiązano wydierżawiającego między innymi do: powierzchniowego oczyszczenia oraz zimowego utrzymania terenu, utrzymania roślin, wykonywania bieżących napraw i konserwacji nawierzchni oraz elementów małej architektury. Umowa nakładała ponadto obowiązek upublicznienia zasad korzystania z infrastruktury handlowej, znajdującej się na nieruchomości oraz egzekwowanie ich przestrzegania, a w razie stwierdzenia przypadków kradzieży czy dewastacji, zgłaszania odpowiednim służbom oraz dzierżawcy.

Ponadto w obydwu umowach przewidziano uprawnienie do rozwiązania przez Miasto umowy ze skutkiem natychmiastowym, w sytuacji, gdy dzierżawca zalega z czynszem ponad trzy miesiące, dopuszcza się naruszeń postawień umowy, ogłosi upadłość lub likwidację.

(akta kontroli tom II str. 245-253, 306-309)

**2.20.** Miasto udostępniało nieruchomości na zasadzie użyczenia na wniosek zainteresowanego podmiotu. Badaniem objęto dwie takie decyzje, na podstawie których w 2023 r. zawarto umowy na czas nieznaczony. Nieruchomości Miasta zostały udostępnione Ogrodowi Zoologicznemu z przeznaczeniem na wybieg dla psów oraz Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z przeznaczeniem na eksploatację hydroforni<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Umowy dzierżawy nr: 87/2020 z 30 września 2020 r. zawarta na okres 30 lat , tj. od 30 września 2020 r. do 29 września 2050 r. oraz 118/2022 z 2 grudnia 2022 r. zawarta na okres 1 roku, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.

<sup>65</sup> Umowy zawarto odpowiednio: 25 maja oraz 28 grudnia 2023 r.

W obydwu przypadkach biorący w użyczenie zostali zobowiązani do ponoszenia wydatków związanych z użytkowaniem nieruchomości, w tym wszelkich napraw oraz zapłaty podatku od nieruchomości.

(akta kontroli tom II, str. 316-347)

**2.21.** Udostępnienie nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata poprzedzone było wyrażeniem zgody przez RM w formie uchwały<sup>66</sup>, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 usg w zw. z art. 37 ust. 4 ugn

Uzasadnienie do projektu uchwały zawierało informacje o przeznaczeniu nieruchomości w dokumentach planistycznych oraz o planowanym sposobie ich zagospodarowania.

(akta kontroli tom I, str. 171, tom II, str. 16-39)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z 15 Wykazów poddanych badaniu osiem nie zawierało oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej<sup>67</sup>, 10 opisu nieruchomości<sup>68</sup>, a dwa z nich<sup>69</sup>, informacji dotyczących terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji, co stanowiło naruszenie odpowiednio art. 35 ust. 2 pkt 1, pkt 3 oraz pkt 9 i 10 ugn, zgodnie z którymi w Wykazie określa się między innymi oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, opis nieruchomości oraz terminy wnoszenia opłat i zasady aktualizacji opłat.

Dyrektor WGGN wyjaśnił, iż wymienione w art. 35 ust. 2 ugn informacje, jakie powinien zawierać Wykaz muszą być dostosowane do formy zbycia bądź udostępnienia nieruchomości. Brak w wykazach informacji dotyczących terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji wynikał z przeoczenia, natomiast numery ksiąg wieczystych będą już w kolejnych wykazach podawane.

Skutkiem nieprawidłowości było przekazanie do publicznej wiadomości niekompletnych informacji o nieruchomościach przeznaczonych do dzierżawy.

---

<sup>66</sup> Uchwała RM nr XII/164/2019 z 26 sierpnia 2019 r.

<sup>67</sup> Wykaz z 17 stycznia 2019 r. dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Tarninowej 112 (ark. mapy 112, nr 100/1 i 100/3), dalej: Wykaz 1; Wykaz z 20 stycznia 2020 r., dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Sienkiewicza (ark. mapy 55, nr 6/8), dalej: Wykaz 2; Wykaz z 2 grudnia 2020, cz. 11, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Jana Pawła II i ul. Lwowskiej (ark. mapy 22, nr 9/2, 10/8, 11/10, 12/8, 13/6, 14/6), dalej: Wykaz 3; Wykaz z 30 listopada 2021 r. cz. 3, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Rynek Wielki (ark. mapy 45, nr 45, 44/2), dalej: Wykaz 4; Wykaz z 1 grudnia 2022 r. cz. 8, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Legionów (ark. mapy 17, nr 203/2), dalej: Wykaz 5; Wykaz z 27 listopada 2023 r. cz. 10, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Legionów (ark. mapy 18, nr 238/21 i 238/22), dalej: Wykaz 6; Wykaz z 27 listopada 2023 r. cz. 11, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Piłsudskiego 2A (ark. mapy 19, nr 13/94), dalej: Wykaz 7; Wykaz z 2 stycznia 2024 r., dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Zamoyskiego (ark. mapy 20, nr 185/8, 185/9, 185/10, 185/11, 185/12, 185/13, 185/14, 185/15), dalej: Wykaz 8.

<sup>68</sup> Wykaz 1; Wykaz 2; Wykaz z 2 grudnia 2020 r. cz. 13, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Peowiaków (ark. mapy 41, nr 120); Wykaz 3; Wykaz 4; Wykaz z 1 grudnia 2022 r., cz. 5, dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Nowy Rynek (ark. mapy 49, nr 16); Wykaz 5; Wykaz 6; Wykaz 7; Wykaz 8.

<sup>69</sup> Wykaz z 17 stycznia 2019 r., dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Tarninowej 112 (ark. mapy 112, nr 100/1 i 100/3) oraz Wykaz z 20 stycznia 2020 r., dotyczący nieruchomości położonej przy ul. Sienkiewicza (ark. mapy 55, nr 6/8).

(akta kontroli tom II str. 4-6, 44-46, 53-56, 66-69, 79-81, 91-94, 153-155, 164-166, 174-176, 187-189, 354-361, tom II str. 28-32)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd, zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 35 ust. 1 ustawy ugn, zamieszczał informacje o nieruchomościach przeznaczonych do dzierżawy lub użyczenia w Wykazach, które publikowano na tablicy ogłoszeń w siedzibie oraz na stronie internetowej Urzędu. O zamieszczeniu Wykazu informowano także w prasie o zasięgu co najmniej powiatowym. Z 15 zbadanych Wykazów, w ośmiu nie zamieszczono oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, w 10 nie zamieszczono opisu nieruchomości, a w dwóch informacji dotyczących terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji. Stawki czynszów nieruchomości dzierżawionych w trybach bezprzetargowych ustalane były w oparciu o kwoty wynikające z zarządzenia w sprawie stawek czynszu lub indywidualnie przez Prezydenta. Postępowania na udostępnienie nieruchomości w trybie bezprzetargowym oraz przetargowym rzetelnie dokumentowano. Jednak nieprawidłowości dotyczące PWZ i PWZ SP oraz uchwał RM w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami (opisane w pierwszym obszarze Wystąpienia) odnosiły się także do ich udostępniania.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

##### **Wnioski**

1. Opracowanie PWZ zgodnie z art. 25 ust. 2 i 2a ugn.
2. Terminowe sporządzanie i przekazywanie do zatwierdzenia Wojewodzie PWZ SP.
3. Przedkładanie RM projektów uchwał, zawierających warunki udzielenia bonifikat, zgodnie z art. 68 ust. 1b ugn.
4. Przedłożenie RM projektu uchwały o uchylenie uchwały nr XXII/240/2012 z 24 września 2012 r.
5. Zapewnienie pełnej funkcjonalności ewidencji nieruchomości gruntowych wynikającej z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c ugn.
6. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia poprzez wniesienie jako aportu do spółki.
7. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ugn.
8. Zawieranie w ogłoszeniach o przetargach warunków udziału w przetargu osób pozostających w związku małżeńskim.
9. Zawieranie w ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości informacji o ich obciążeniach oraz zobowiązaniach.
10. Zlecanie rzeczoznawcom majątkowym dokonania wyceny wartości nieruchomości na dzień jej sporządzenia.
11. Należyte zabezpieczenie interesów Miasta przy sprzedaży nieruchomości w protokołach z rokowań/uzgodnień.
12. Uwzględnianie kosztów poniesionych z tytułu przygotowania nieruchomości do sprzedaży w cenach transakcyjnych w postępowaniach bezprzetargowych.
13. Rzetelne dokumentowanie sposobu ustalenia wysokości udzielanej bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości.

NIK nie formułuje uwag.

## 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 jednostki organizacyjnej NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków

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

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

Lublin, dnia 30 maja 2025 r.

Kontrolerzy:

Piotr Kwaśniak  
Główny specjalista kontroli  
państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*

Agata Wróbel  
Specjalista kontroli państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*

Dorota Sadowska  
Inspektor kontroli państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie

Edward Szempruch  
*/podpisano elektronicznie/*