



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.21.1.2024

Pan
Robert Szewczyk
Prezydent Olsztyna
Urząd Miasta Olsztyna
Plac Jana Pawła II 1,
10-101 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Olsztyna, Plac Jana Pawła II 1, 10-101 Olsztyn (dalej: „Urząd” lub „Miasto”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Szewczyk, Prezydent Olsztyna (dalej: „Prezydent”), od dnia 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Piotr Grzymowicz, Prezydent Olsztyna, od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zbywanie nieruchomości gruntowych. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia kontroli ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/143/2024 z 4 grudnia 2024 r. 2. Joanna Majkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/145/2024 z 10 grudnia 2024 r. 3. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/4/2025 z 9 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był należycie przygotowany organizacyjnie do zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 da oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: ugn)⁴ w Urzędzie opracowano Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz Plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych. W jednym przypadku – Plan wykorzystania zasobu gminnego na lata 2022-2024 – nie wskazano w nim niektórych danych dotyczących w szczególności sposobu zagospodarowania nieruchomości, ograniczając się do wskazania czy nieruchomość jest zabudowana lub niezabudowana. Pozostałe plany, zgodnie z art. 23 ust 1db oraz art. 25 ust. 2a ugn, zawierały wymagane elementy. Plan wykorzystania zasobu gminnego na lata 2022-2024 oraz 2025-2027 nie wskazywał, które nieruchomości wchodzące w skład zasobu planowane są do sprzedaży w poszczególnych latach, co było działaniem nierzetelnym. Zbywanie

¹ Tj. do dnia 6 marca 2025 r.

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

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

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

nieruchomości gruntowych odbywało się na podstawie ugn oraz zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów)¹⁵, a także z uwzględnieniem funkcjonujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych. Przeprowadzono analizy zasadności transakcji, sporządzano i publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a w określonych przypadkach uzyskiwano zgodę Rady Miasta Olsztyna (dalej: Rada Miasta) lub Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Wojewoda) na zbycie nieruchomości gminnej lub z zasobu Skarbu Państwa.

W sprawach dotyczących zbywania nieruchomości w drodze przetargu, Prezydent publikował ogłoszenia o przetargu oraz powoływał komisje przetargowe, które w sporządzanych protokołach rzetelnie odnotowywały przebieg czynności związanych z przeprowadzeniem danej sprzedaży. Składy liczbowe dwóch z dziewięciu komisji w zbadanych sprawach były większe od określonego w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów.

Urząd udostępniał nieruchomości gminne oraz z zasobu Skarbu Państwa adekwatnie do zapisów przyjętych w planach wykorzystania tych nieruchomości. Były one udostępniane w oparciu o przepisy ugn oraz z uwzględnieniem zasad uchwalonych przez Radę Miasta. Ustalanie cen i opłat z tytułu udostępnienia nieruchomości odbywało się zgodnie z zarządzeniem Prezydenta, które było aktualizowane na wniosek zainteresowanych wydziałów. Urząd przestrzegał obowiązku ujmowania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia oraz upubliczniania tych wykazów, a w zawartych umowach właściwie zabezpieczył interes gminy.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych.

1.1. Według regulaminu organizacyjnego Urzędu⁶, w okresie 2019-2025, zadania z zakresu zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych należały do zakresu działania Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: „Wydział”). Do zadań tych należało m.in.:

- tworzenie gminnego zasobu nieruchomości,
- gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność miasta,
- wnoszenie nieruchomości miasta w formie aportu do spółek,
- sporządzanie analiz i sprawozdań o stanie mienia komunalnego,
- gospodarka gruntami Skarbu Państwa,
- prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

Zadania z zakresu egzekwowania należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów należały do zakresu działania Wydziału Finansów, w gestii którego było m.in. prowadzenie ewidencji księgowej dochodów i wydatków oraz prowadzenie spraw dotyczących umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Olsztyn o charakterze cywilnoprawnym z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntu, dzierżawy gruntu, bezumownego korzystania z gruntu, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ustalonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 2213.

⁶ Zarządzenia Prezydenta Olsztyna w sprawie nadania Urzędowi Miasta Regulaminu Organizacyjnego, tj.: Nr 167 z dnia 16 kwietnia 2019 r., ze zm.; Nr 24 z dnia 28 stycznia 2020 r. ze zm.; Nr 51 z dnia 17 lutego 2021 r., ze zm.; Nr 94 z dnia 31 marca 2022 r., ze zm.; Nr 36 z dnia 1 lutego 2023 r., ze zm.; Nr 242 z dnia 2 lipca 2024 r., ze zm.

Szczegółowe zadania Wydziału określone zostały w jego regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników. Zadania te odpowiadały określonym dla gminy w ugn, a struktura organizacyjna Urzędu była dostosowana do ich realizacji. Nadane pracownikom Wydziału, w formie pisemnej, zakresy zadań i uprawnień były przejrzyste i spójne.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. w Wydziale zatrudnionych było 66 osób (liczba etatów przewidziana dla Wydziału wynosiła 68). W ramach Wydziału funkcjonowały następujące referaty: Geodezji; Katastru; Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa; Sprzedaży Nieruchomości i Regulacji Stanów Prawnych; Opłat Adiacenckich, Przekształcania Użytkowania Wieczystego i Dzierżaw; Sprzedaży Lokali oraz Regulacji Stanów Prawnych; Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej; Pracownia Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej⁷.

(akta kontroli str. 6-100)

1.2. W latach 2019-2024 w Urzędzie przeprowadzone zostały następujące audyty i kontrole dotyczące zbywania nieruchomości gruntowych:

- kontrola kompleksowa RIO z 2019 r. W odniesieniu do kwestii zbywania nieruchomości wydano dwa zalecenia pokontrolne, tj.: „Opracować plan wykorzystania zasobu nieruchomości na okres trzech lat zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 25 ust. 2a ugn, zawierając w nim wszystkie wymagane ww. przepisem informacje”; „Zaprzestać obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży”. Zalecenia pokontrolne zostały przez Urząd zrealizowane;
- kontrola problemowa RIO z 2022 r. - w jej wyniku zawarto wnioszek pokontrolny, aby ogłoszenia o przetargu na zbycie nieruchomości publikować w sposób określony § 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie przetargów, a także na stronie internetowej Urzędu. Zalecenie to zostało zrealizowane;
- trzy audyty przeprowadzone przez Jednostkę Certyfikującą System Zarządzania UDT-CERT (w 2019 r., 2021 r. i 2023 r.) dotyczące świadczenia usług publicznych związanych z zadaniami administracji samorządowej – w rezultacie obu audytów nie stwierdzono nieprawidłowości i oceniono, że system zarządzania jest skuteczny i zgodny z wymaganiami oraz zdolny do osiągnięcia zamierzonych celów;
- kontrola z 2023 r. przeprowadzona przez Wojewodę dotycząca realizacji przez Prezydenta zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z ugn w latach 2019-2022. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 sierpnia 2023 r., w związku ze stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami, Wojewoda sformułował sześć wniosków pokontrolnych, w tym m.in.: bieżące informowanie Wojewody o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa; przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości nieruchomości wymagają takiej aktualizacji. Wnioski pokontrolne Wojewody zostały przyjęte do realizacji (Urząd m.in. zobowiązał się do bieżącego informowania Wojewody o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa oraz poinformował o przeprowadzeniu analizy oraz wytypowaniu nieruchomości,

⁷ W ramach Wydziału funkcjonowały również stanowiska pracy podległe bezpośrednio Dyrektorowi, w tym m.in. stanowisko ds. planowania i sprawozdawczości.

w przypadku których konieczne było dokonanie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu);

- trzy audyty wewnętrzne (z 2019 r., 2021 r. i 2023 r.) przeprowadzone w Wydziale, dotyczące oceny zgodności Systemu Zarządzania Jakością z normą PN-EN ISO 9001 oraz obowiązującymi przepisami prawnymi w odniesieniu do realizowanych zadań. Audyty te nie wykazały niezgodności w funkcjonowaniu Wydziału.

(akta kontroli str. 101-153)

1.3. Dochody Miasta ze zbywania nieruchomości gruntowych należących do gminy (sprzedaż, nabycie prawa własności przez użytkowników wieczystych, oddanie w użytkowanie wieczyste⁸) w latach 2019-2024 wyniosły:

- w 2019 r. - 34 744,3 tys. zł (dochody ze sprzedaży - 19 465,3 tys. zł, nabycie prawa własności przez użytkowników wieczystych - 350,7 tys. zł, oddanie w użytkowanie wieczyste - 14 928,3 tys. zł),
- w 2020 r. - 33 342 tys. zł (8 542,9 tys. zł, 13 337,2 tys. zł i 11 461,9 tys. zł),
- w 2021 r. - 76 431,8 tys. zł (57 780,6 tys. zł, 4 047,9 tys. zł i 14 603,3 tys. zł),
- w 2022 r. - 27 963,7 tys. zł (15 654,3 tys. zł, 242,8 tys. zł i 12 066,6 tys. zł),
- w 2023 r. - 51 579,3 tys. zł (39 869,7 tys. zł, 511,1 tys. zł i 11 198,5 tys. zł),
- w 2024 r. - 33 085,7 tys. zł (19 813,4 tys. zł, 638,3 tys. zł i 12 634 tys. zł).

Dochody Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego na własność wyniosły: w 2019 r. - 1 392,2 tys. zł, w 2020 r. - 235,9 tys. zł, w 2021 r. - 1 328,9 tys. zł, w 2022 r. - 779 tys. zł, w 2023 r. - 8 172,2 tys. zł i w 2024 r. - 180,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 154, 563)

1.4. Liczba nieruchomości gruntowych zbytych przez Miasto w latach 2019-2024 była następująca:

- w 2019 r. - 33, z tego w wyniku sprzedaży - 31 (14 w trybie bezprzetargowym i 17 w trybie przetargowym) i dwie zamiany;
- w 2020 r. - 47, z tego w wyniku sprzedaży - 46 (32 w trybie bezprzetargowym i 14 w trybie przetargowym) i jedno wniesienie aportem;
- w 2021 r. - 45 - wszystkie w rezultacie sprzedaży (25 w trybie bezprzetargowym i 20 w trybie przetargowym);
- w 2022 r. - 24, z tego w wyniku sprzedaży - 23 (17 w trybie bezprzetargowymi i 6 w trybie przetargowym) oraz jedno wniesienie aportem;
- w 2023 r. - 37, z tego w rezultacie sprzedaży - 34 (19 w trybie bezprzetargowym i 15 w trybie przetargowym) oraz trzy zamiany;
- w 2024 r. - 53, z tego w wyniku sprzedaży - 51 (41 w trybie bezprzetargowym i 10 przetargowym) oraz dwie zamiany.

W latach 2019-2024 Miasto nie zbywało nieruchomości w formie darowizny. Nie oddawało też nieruchomości w użytkowanie wieczyste, poza przypadkami sprzedaży lokali mieszkalnych, niemieszkalnych i garaży wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu służącej do racjonalnej obsługi budynku.

⁸ Na kwotę tę składały się wpływy z opłat rocznych za grunty będące w użytkowaniu wieczystym osób prawnych i fizycznych, wpływy z tytułu I opłaty przy oddawaniu przez Gminę w użytkowanie wieczyste udziałów w gruntach służących do racjonalnego korzystania z budynków przy sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych oraz wpływy z tytułu I opłaty przy oddawaniu przez Gminę gruntu w użytkowanie wieczyste na poprawę warunków zagospodarowania działek podstawowych.

Ponadto w latach 2019-2024 Miasto sprzedawało następującą liczbę nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Prezydent: w 2019 r. - 0, w 2020 r. - 4, w 2021 r. - 2, w 2022 r. - 2, w 2023 r. - 2 i w 2024 r. - 8. Nieruchomości Skarbu Państwa nie były w ww. latach przedmiotem zamiany, darowizny lub wniesienia aportem.

(akta kontroli str. 155-157, 164-166, 564-566)

1.5. Prezydent sporządzał Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą przyjęto trzy plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, tj. na lata 2019-2021, 2022-2024 i 2025-2027⁹. Plany te w większości zawierały wszystkie wymagane elementy, wskazane w art. 25 ust. 2a ugn i nie były one aktualizowane. Jedynie w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych na lata 2022-2024 nie w pełni przedstawiono sposób zagospodarowania nieruchomości, *co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2022-2024 nie wskazano też, które konkretnie nieruchomości, w okresie jego obowiązywania, przeznaczone będą do zbycia. Określono jedynie, że Miasto będzie w latach 2022-2024 dokonywać sprzedaży nieruchomości w oparciu o tryby sprzedaży przewidziane przepisami prawa, a więc w trybie przetargu zarówno nieograniczonego jak i ograniczonego, a także w trybie bezprzetargowym, a do sprzedaży przeznaczone będą zarówno nieruchomości zabudowane jak i niezabudowane. W planie tym założono uzyskiwanie przez Miasto m.in. wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności przez użytkowników wieczystych (po 100 tys. zł w każdym roku obowiązywania planu) i wpływy z tytułu sprzedaży gruntów (w 2022 r. - 36,7 mln zł, w 2023 r. - 27 mln zł, w 2024 r. - 7 mln zł). W treści planu zawarto zapis, iż sprzedaż nieruchomości z zasobu nieruchomości gminnych odbywa się po dokonanej analizie gruntów będących w dyspozycji Gminy Olsztyn pod kątem stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, jej zagospodarowania zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”), ewentualnego przeznaczenia nieruchomości na potrzeby własne Gminy Olsztyn, celem wyodrębnienia tych gruntów, które będą mogły być przeznaczone na rzecz innych podmiotów.

W Planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2025-2027 również nie wskazano, które nieruchomości zasobu planowane są do sprzedaży w kolejnych latach jego obowiązywania. Wskazano, iż planowane wpływy ze sprzedaży gruntów ogółem wyniosą w: 2025 r. - 45 mln zł, w 2026 r. - 9,5 mln zł i w 2027 r. - 9,5 mln zł.

Pracownicy Wydziału na lata 2019-2025 sporządzali natomiast „robocze” zestawienia nieruchomości gminnych planowanych do sprzedaży w danym roku budżetowym. Były one przedkładane do wiadomości Prezydentowi i zawierały dane dotyczące: położenia działki (nr, obręb, adres), jej powierzchni, planowanego dochodu ze sprzedaży.

Zdaniem NIK plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości powinny wskazywać, które nieruchomości planowane są do sprzedaży w poszczególnych latach obowiązywania planu (*opisano to w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*).

⁹ Plan na lata 2019-2021 przyjęto zarządzeniem Nr 105 Prezydenta z dnia 4 marca 2019 r., na lata 2022-2024 zarządzeniem Nr 63 Prezydenta z dnia 9 marca 2022 r., a na lata 2025-2027 zarządzeniem Nr 57 Prezydenta z dnia 26 lutego 2025 r.

Pierwszy Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 Prezydent sporządził i przedstawił Wojewodzie do zatwierdzenia, w terminie przez niego wyznaczonym, tj. do 9 marca 2022 r. Dokument ten nie zawierał wszystkich wymaganych art. 23 ust. 1db ugn elementów ewidencjonowania¹⁰, w związku z czym, na żądanie Wojewody, był on jeszcze dwukrotnie uzupełniany. Przedłożony w dniu 26 maja 2022 r. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta na lata 2022-2024 został zatwierdzony, na podstawie art. 3 ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹¹, przez Wojewodę¹² w dniu 14 czerwca 2022 r. W procesie sprawowania nadzoru nad wykorzystywaniem przez Miasto zasobu nieruchomości Skarbu Państwa Wojewoda nie korzystał z uprawnień przewidzianych w art. 3 ust. 2a pkt 3 i w art. 3 ust. 2aa ww. ustawy. W dniu 30 października 2024 r. Prezydent przedłożył Wojewodzie do zatwierdzenia Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027. Po uwzględnieniu przez Urząd uwag Wojewody do treści planu w dniu 13 lutego 2025 r. Wojewoda zatwierdził ten dokument¹³.

Monitorowanie wykonania Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa polegało na przekazywaniu Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 13 i art. 23 ust. 4 ugn. W wyniku realizacji ww. czynności za 2022 r. przekazano Wojewodzie dwie takie informacje, za 2023 r. - cztery, a za 2024 r. osiem informacji. Elementem monitorowania stopnia realizacji ww. planu było również przekazywanie przez Wydział informacji/sprawozdań o wykonaniu planu finansowego z danymi dotyczącymi wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 158-258, 535-538, 685-695)

1.6. W okresie 2019-2024 w odniesieniu do zbywania nieruchomości gruntowych należących do gminy obowiązywała jedna uchwała Rady Miasta w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami¹⁴. Wydana została ona na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 5, art. 34 ust. 6 i 6a, art. 70 ust. 4 i art. 71 ust. 3 ugn. Uchwała obejmowała następujące rozdziały: zasady ogólne; zasady nabywania nieruchomości; sprzedaż i oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste; sprzedaż lokali mieszkalnych; sprzedaż lokali użytkowych; odliczanie nakładów od ceny nabycia lokalu w związku z poniesionymi kosztami na przebudowę lub rozbudowę budynku; obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi; przekazywanie nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę oraz ich obciążanie na podstawie innych tytułów prawnych; postanowienia końcowe¹⁵. Projekt tej

¹⁰ Plan nie zawierał oznaczenia nieruchomości wg księgi wieczystej, wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej, przeznaczenia nieruchomości w dokumentach planistycznych, daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, informacji o zgłoszonych roszczeniach i toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

¹² Zarządzenie Nr 231 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 czerwca 2022 r.

¹³ Zarządzenie Nr 53 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie zatwierdzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta Olsztyna na lata 2025-2027.

¹⁴ Uchwała Nr XLIV/861/18 z dnia 31 stycznia 2018 r.

¹⁵ Uchwała ta została raz zmieniona, tj. uchwałą z dnia 29 listopada 2022 r. dodano do § 5 pkt 15 stanowiący, że do wyłącznej kompetencji Rady należy wyrażanie zgody na udzielanie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości zabudowanej, gdy jest ona zbędna do realizacji zadań własnych bądź zleconych, a nie zachodzą inne określone uchwałą przypadki udzielenia pierwszeństwa.

uchwały, przygotowany przez pracowników Wydziału, przedłożony został - wraz z uzasadnieniem i opinią radcy prawnego - Prezydentowi w dniu 4 stycznia 2018 r. Został on przez niego zaakceptowany i skierowany na sesję Rady Miasta, która uchwaliła go w brzmieniu zgodnym z projektem.

Rada Miasta w odniesieniu do nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Olsztyn, na podstawie uchwały Nr III/35/24 z dnia 26 czerwca 2024 r., określiła też zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, zaś w uchwale z 2004 r. wysokość udzielanej bonifikaty przy sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieruchomości gruntowej będącej w ich użytkowaniu wieczystym przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe¹⁶.

(akta kontroli str. 282-305, 539-550)

1.7. W okresie 2019-2025 w Urzędzie obowiązywały następujące wewnętrzne procedury dotyczące procesu zbywania nieruchomości gruntowych: nadany zarządzeniem Prezydenta regulamin organizacyjny Wydziału; zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, zarządzenie Nr 318 Prezydenta z dnia 16 września 2024 r., w którym ustalono dodatkowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Wskazano w nich m.in., że użytkownik wieczysty zobowiązany jest zwrócić wydatkowane lub konieczne do wydatkowania przez Gminę Olsztyn koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym m.in. koszty sporządzenia operatu szacunkowego, do dnia zawarcia umowy sprzedaży. W Urzędzie, w odniesieniu do zbywania nieruchomości gminnych, obowiązywały również zarządzenia Prezydenta w sprawie wyznaczenia Komisji Przetargowej do przeprowadzania przetargów oraz do prowadzenia rokowań po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym na zbycie nieruchomości stanowiących własność Miasta (w okresie 2019-2024 obowiązywało osiem takich zarządzeń¹⁷). Zarządzenia te wyznaczały skład Komisji Przetargowej liczącej odpowiednio: 16, 20, 21, 19, 19, 18, 15 i 13 osób. We wszystkich tych zarządzeniach wskazano, iż Komisja Przetargowa przeprowadza przetarg w składzie od 3 do 7 osób, a imienny jej skład zatwierdzany jest każdorazowo Zarządzeniem Prezydenta (na podstawie ww. „ogólnych” zarządzeń, do przeprowadzenia konkretnych przetargów, Prezydent wyznaczał odpowiednie Komisje Przetargowe i określał ich skład).

(akta kontroli str. 36-94, 255-281, 306)

1.8. Prawidłowość zbywania nieruchomości przez Miasto zbadano na próbie dobranych celowo 20 spraw, z których 11 dotyczyło zbycia w drodze bezprzetargowej, a dziewięć w drodze przetargu ustnego nieograniczonego.

Wszystkie zbywane nieruchomości, wchodzące w skład zasobu nieruchomości gminy lub należące do Skarbu Państwa i objęte ww. próbą, ewidencjonowane były zgodnie z katastrzem nieruchomości. Ujęte były one w prowadzonej w Urzędzie ewidencji gruntów i budynków, która obejmowała m.in. następujące dane: numer jednostki rejestrowej, udział i forma władania oraz dane dotyczące osoby fizycznej/instytucji władającej gruntem, oznaczenie nieruchomości - numer działki i jej adres, powierzchnia nieruchomości w ha, rodzaj użytku i klasa bonitacyjna, numer księgi wieczystej, dane czy działka jest zabudowana, wskazanie przeznaczenia zastosowanego oznaczenia działki.

¹⁶ Uchwała Rady Miasta Olsztyna Nr XXXIV/430/04 z dnia 11 października 2004 r.

¹⁷ Zarządzenia te wydane zostały na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów.

Ewidencja Gruntów i Budynków w Urzędzie (kataster nieruchomości) zarówno w odniesieniu do zasobu nieruchomości gminnych, jak i Skarbu Państwa, prowadzona była w zintegrowanym systemie teleinformatycznym Ewid 2007, który zbudowany był z dwóch komponentów: TurboEwid i WebEwid. Każdy z tych komponentów składał się z modułów pełniących określone funkcje lub służących do prowadzenia odrębnych ewidencji.

Ewidencja gruntów i budynków nie ujmowała danych dotyczących przeznaczenia nieruchomości w mpzp lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dane te znajdowały się w Miejskim Systemie Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna - MSIPMO) oraz informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, a także informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (dane te prowadzone były w arkuszu XLS). Ponadto informacje o toczących się postępowaniach sądowych pozyskiwane były z Wydziału Prawnego. Według stanu na luty 2025 r. w Wydziale trwały prace nad wprowadzeniem ww. danych do Rejestru Mienia, prowadzonego w oprogramowaniu TurboEwid. Graficzne zobrazowanie tych danych wraz z informacjami opisowymi dostępne będzie również w MSIPMO, po wprowadzeniu danych do systemu TurboEwid i opracowaniu mechanizmów replikujących dane do MSIPMO. Dane odnośnie wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości gminy ujmowane były w Urzędzie w systemie finansowo-księgowym Gminy Olsztyn - KSAT, tj. w module SGN - System Gospodarowania Nieruchomościami. W module tym prowadzona była m.in. obsługa dzierżaw, trwałego zarządu, użytkowania wieczystego, opłaty przekształceniowej.

(akta kontroli str. 307-347, 534, 669-680)

1.9. Przed przeznaczeniem danej nieruchomości do zbycia w Urzędzie przeprowadzana była analiza zasadności dokonania konkretnej czynności prawnej. Na analizę tę składały się m.in. wnioski Wydziału do Prezydenta wraz z uzasadnieniem i opiniami właściwych wydziałów Urzędu o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości oraz rozstrzygnięcia Prezydenta co do dokonania danej czynności prawnej zbycia i zatwierdzenia kwoty należności lub ceny wywoławczej. Analiza zasadności danej czynności prawnej zbycia obejmowała też m.in.: korespondencję pomiędzy wydziałami/jednostkami Miasta, opinie Wydziału Urbanistyki i Architektury czy działki objęte są mpzp, Wydziału Inwestycji Miejskich, co do planów inwestycyjnych dotyczących danej nieruchomości oraz ewentualnych przebiegów sieci, Zespołu ds. Pomocy Publicznej, co do udzielenia pomocy *de minimis*, Zarządu Dróg Zieleni i Transportu odnośnie tego czy przedmiotowe działki objęte są planem urządzenia lasów; Skarbnika Miasta; projekty uchwał Rady Miasta w przypadkach, w których wymagana była jej zgoda na zbycie wraz z uzasadnieniem. W każdym przypadku analiza dostarczyła danych dotyczących korzyści dla Gminy z tytułu zbycia.

(akta kontroli str. 348-362)

1.10. W każdym przypadku zbycia nieruchomości sporządzony został operat szacunkowy określający jej wartość. Operaty te sporządzili uprawnione osoby (rzeczoznawcy majątkowi), zostały one przez nich podpisane i zawierały wymagane elementy, określone w rozporządzeniach w sprawie operatu¹⁸.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra

Operaty te zachowywały swoją aktualność na dzień zbycia nieruchomości, a po ich sporządzeniu były one protokolarnie odbierane przez pracowników Wydziału¹⁹.

W 18 przypadkach koszty sporządzenia wycen pokryte zostały przez Miasto i wyniosły one łącznie 8,8 tys. zł, a w dwóch za sporządzenie operatów zapłacili nabywcy nieruchomości (obie transakcje sprzedaży z 2024 r.)²⁰. W pierwszej sprawie, tj. sprzedaży bezprzetargowej na rzecz użytkownika wieczystego gruntu należącego do Miasta koszt operatu wyniósł 393,60 zł, a w sprawie bezprzetargowej sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego gruntu należącego do Skarbu Państwa - 332,10 zł. Ustalanie wartości zbywanej nieruchomości następowało przed jej wskazaniem w podawanym do publicznej wiadomości wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. W żadnym z ww. 18 przypadków cena sprzedaży nie była niższa od jej ustalonej wartości.

W sprawie zamiany nieruchomości pomiędzy Miastem, a Warmińsko-Mazurską Okręgową Izbą Inżynierów Budownictwa sporządzone zostały trzy operaty szacunkowe w celu określenia kwoty dopłaty w przypadku różnych wycen nieruchomości będących przedmiotem zamiany (dwa operaty dotyczyły nieruchomości gminnych, a jeden nieruchomości należącej do ww. izby). W sprawie wniesienia nieruchomości gminnej do spółki komunalnej sporządzony operat szacunkowy określał wartość aportu celem zwiększenia udziału Miasta w kapitale zakładowym spółki (w odniesieniu do zbycia nieruchomości w drodze zamiany oraz wniesienia nieruchomości do spółki komunalnej wycena dokonana została na podstawie ich wartości rynkowej).

(akta kontroli str. 348-363, 620-668, 681-685)

1.11. W badanej próbie spraw nie wystąpiły przypadki zbywania nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, w związku z czym nie było konieczności uzyskiwania dla tych czynności zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków. W próbie tej nie wystąpiły też przypadki zbywania nieruchomości położonych na terenach istotnych dla interesów państwa (np. tereny górnicze, zalewowe), w związku z czym dla zrealizowanych czynności zbycia nie było wymagane uzyskanie porozumienia/opinii właściwych organów.

(akta kontroli str. 348-362)

1.12. W odniesieniu do każdej zbywanej nieruchomości Prezydent wywiązał się z obowiązku, określonego w art. 35 ust. 1 ugn, sporządzenia i upublicznienia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Upublicznienie tych wykazów następowało poprzez: publikację na stronie BIP jednostki, na stronie internetowej Urzędu oraz zamieszczenie wykazu na elektronicznej tablicy ogłoszeń Urzędu. W prasie lokalnej (Gazeta Olsztyńska) zamieszczane były też ogłoszenia o tym, iż w siedzibie Urzędu podane zostały do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia (w aktach sprawy

Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1832).

¹⁹ Operaty szacunkowe dotyczące nieruchomości gruntowych zabudowanych i niezabudowanych oraz praw związanych z nieruchomościami dla potrzeb prawidłowej gospodarki mieniem komunalnym Miasta oraz mieniem Skarbu Państwa w latach objętych kontrolą, na podstawie zawartych umów, sporządzał jeden podmiot, tj. wyłoniony na podstawie zamówień publicznych RIW-Nieruchomości Sp. z o.o. z Olsztyna.

²⁰ W przedmiocie pokrycia kosztów wykonania tych operatów Prezydent zawarł z nabywcami nieruchomości odrębne umowy. W pierwszej sprawie koszt sporządzenia operatu przez użytkownika wieczystego gruntu regulowało zarządzenie Prezydenta z 2024 r., a w drugiej zarządzenie Wojewody z 2024 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

znajdowały się potwierdzenia zamieszczenia wykazu na Elektronicznej Tablicy Ogłoszeń, kserokopie ogłoszeń prasowych, wydruki kart informacyjnych dotyczących informacji podlegających publikacji na stronie BIP)²¹. W każdym przypadku wykazy wywieszane były oraz zamieszczane przez okres 21 dni. Zawierały one wymagane elementy, określone w art. 35 ust. 2 ugn, w tym informację, że osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn winny złożyć wnioski w terminie 6 tygodni od daty podania niniejszego wykazu do publicznej wiadomości. W każdym przypadku cena nieruchomości podawana w wykazach wynikała z jej aktualnej wyceny (w sprawach sprzedaży w drodze przetargu była to cena wywoławcza, a w sprawach sprzedaży bezprzetargowej cena nabycia prawa własności nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym lub zatwierdzona przez Prezydenta cena sprzedaży).

(akta kontroli str. 348-362, 364-378)

1.13. Nieruchomości przeznaczone do zbycia ujmowano tylko w sporządzanych i publikowanych, na podstawie art. 35 ust. 1 ugn, wykazach takich nieruchomości. Nie były one natomiast ujmowane w Planach wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

(akta kontroli str. 164-173, 348-354)

1.14. Analiza 10 spraw dotyczących przeprowadzonych postępowań zbycia nieruchomości (dziewięć sprzedaży nieruchomości gminnych w drodze przetargu ustnego nieograniczonego i jedna sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa w trybie bezprzetargowym na wniosek użytkownika wieczystego) wykazała, że w procesie tym przestrzegano zasad wynikających z ugn oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, a także wymogów określonych w Uchwale Rady Miasta w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami. Ustalono bowiem, że:

- w dokumentacji każdej sprawy znajdowały się wnioski Wydziału do Prezydenta wraz z uzasadnieniem i opiniami właściwych wydziałów Urzędu, wskazujące na zasadność dokonania danej transakcji oraz zgody Prezydenta na jej przeprowadzenie (w zgodach tych Prezydent wskazywał jaka jest cena wywoławcza nieruchomości w przetargu lub cena sprzedaży nieruchomości gruntowej),
- dla każdej sprawy sporządzono wycenę nieruchomości w formie operatu szacunkowego, a ustalenie ceny wywoławczej do przetargu nastąpiło zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ugn. We wszystkich sprawach cena wywoławcza ustalona została powyżej kwoty wynikającej z wyceny,
- we wszystkich sprawach wystosowano ogłoszenia Prezydenta o przeprowadzonym przetargu ustnym nieograniczonym, które publikowane były w: internetowym dzienniku infopublikator.pl; na stronie infoinwestycje.pl, stronie Urzędu - www.osztyn.eu, w BIP oraz na elektronicznej tablicy ogłoszeń Urzędu. Ogłoszenia publikowane były także w prasie ogólnopolskiej,
- ogłoszenia o przetargu zawierały treści wymagane na podstawie § 13 rozporządzenia w sprawie przetargów i podawane były one do wiadomości co najmniej dwa miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu. We wszystkich sprawach żądano wniesienia wadium w pieniądzu (10% ceny

²¹ Ogłoszenie takie zawierało dane: w jakich dniach w siedzibie Urzędu podane zostały do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, dzierżawę lub użyczenie, a także informację, iż wykazy te znajdują się również w BIP jednostki.

wywoławczej) i kwoty te zostały wniesione przez podmioty stawające do przetargu²²,

- w ogłoszeniach zawierano informacje o ewentualnych zobowiązaniach, których przedmiotem była zbywana nieruchomość oraz wskazywano, że koszty sporządzenia umowy notarialnej ponosił będzie nabywca,
- w ogłoszeniach o przetargu znajdowała się również informacja, iż w przypadkach nabycia nieruchomości w ramach wspólności ustawowej małżeńskiej warunkiem dopuszczenia do niego jest stawiennictwo obojga małżonków lub jednego, który będzie posiadał pisemną zgodę drugiego na uczestnictwo w przetargu oraz składania oświadczeń zmierzających do odpłatnego nabycia nieruchomości,
- w przypadku dwóch spraw, w których pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w terminie wynikającym z art. 39 ust. 1 ugn przeprowadzono II przetarg, o którym opublikowano wymagane ogłoszenie (w jednym przypadku nie zmieniono ceny wywoławczej, a w drugim obniżono ją o 8,3%),
- w każdym przypadku stan prawny zbywanych nieruchomości był uregulowany, a Prezydent zarządzeniem powołał Komisję Przetargową do przeprowadzenia czynności związanych ze sprzedażą nieruchomości, określając jej skład oraz przewodniczącego. Skład liczbowy dwóch z dziewięciu Komisji Przetargowych był niezgodny z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów (*opisano to w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w rezultacie przeprowadzonych licytacji wyłoniono nabywców, którzy zaoferowali najwyższą cenę za zbywaną nieruchomość,
- we wszystkich sprawach informacje o wynikach przetargów podane zostały do publicznej wiadomości (BIP jednostki, strona internetowa Urzędu, elektroniczna tablica ogłoszeń) i zawierały one dane wymagane na podstawie § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów. W przypadku zbycia nieruchomości należącej do Skarbu Państwa informację o zawartej umowie, która zawierała wymagane dane, przekazano Wojewodzie,
- z przeprowadzonych przetargów sporządzone zostały protokoły Komisji Przetargowej, które zawierały informacje określone w § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 348-354, 379-449, 551-559, 696-701)

1.15. W zbadanej próbie dwudziestu spraw dotyczących zbywania nieruchomości dziesięć dotyczyło zbycia nieruchomości należących do gminy w trybie bezprzetargowym (sprzedaż nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego - cztery sprawy; na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych - trzy sprawy; sprzedaż na rzecz najemcy oraz dzierżawcy²³, któremu przysługiwało prawo pierwszeństwa nabycia - jedna sprawa; zamiana nieruchomości - jedna sprawa; wniesienie nieruchomości w formie aportu do spółki - jedna sprawa²⁴). Analiza prawidłowości prowadzenia tych spraw wykazała, że:

- istniały ustawowe przesłanki zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, określone w art. 37 ust. 2 ugn, tj. w czterech sprawach z wnioskiem o dokonanie sprzedaży wystąpili użytkownicy wieczystości

²² Podmiotom wyłonionym jako nabywców danej nieruchomości wpłacone wadium zaliczane były na poczet ceny.

²³ Wnioskodawca był zarówno najemcą lokali, jak i dzierżawcą gruntu.

²⁴ Wszystkie sprawy zostały wszczęte na wniosek osób/podmiotów zainteresowanych transakcją nabycia.

nieruchomości (art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn), w trzech z wnioskiem dokonania sprzedaży nieruchomości wystąpili właściciele nieruchomości przyległych w celu poprawy warunków jej zagospodarowania (art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn), w jednym zbycie nastąpiło w drodze zamiany (art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn), w jednym zbywana nieruchomość stanowiła wkład niepieniężny (aport) do spółki komunalnej (art. 37 ust. 2 pkt 7 ugn), a w jednym zbycie miało miejsce na rzecz osoby, której przysługiwało pierwszeństwo w jej nabyciu (art. 37 ust. 2 pkt 1 ugn);

- w procesie zbycia przestrzegano wymogów określonych w uchwale Rady Miasta w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami;
- w pięciu sprawach, zgodnie z wymogiem wynikającym z obowiązujących zasad gospodarki nieruchomościami, Rada Miasta wyraziła w uchwale zgodę na zbycie nieruchomości (zamiana, wniesienie nieruchomości do spółki, sprzedaż na rzecz osoby, której przysługiwało pierwszeństwo nabycia, dwie sprawy dotyczące sprzedaży w celu poprawy warunków zagospodarowania²⁵);
- w każdym przypadku cena zbywanej nieruchomości została ustalona zgodnie z art. 67 ust. 1 i 3 ugn, a jej podstawą była wycena sporządzona przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Czynności zbycia dokonano w terminie ważności sporządzonych operatów szacunkowych;
- w przypadku każdej sprawy sporządzone zostały protokoły z rokowań/uzgodnień pomiędzy nabywcą, a Prezydentem²⁶, w których rzetelnie odnotowano wszystkie istotne dane dotyczące przeprowadzanej transakcji. Ustalenia dotyczące transakcji zbycia nieruchomości zawarte w protokołach z rokowań zostały rzetelnie ujęte w treści podpisanych aktów notarialnych;
- w przypadkach spraw sprzedaży na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych pracownicy Urzędu ustalali czy wnioskodawca jest właścicielem nieruchomości (w aktach sprawy znajdowały się odpisy z księgi wieczystej, wypisy i informacje z ewidencji gruntów, mapy terenu);
- w przypadku zamiany nieruchomości wyceny wykazały, iż nieruchomość gminy jest o niższej wartości niż podmiotu, z którym dokonywana była zamiana²⁷. W związku z powyższym gmina zrealizowała na rzecz tego podmiotu dopłatę będącą różnicą wartości zamienianych nieruchomości. W przypadku wniesienia nieruchomości gminnej do spółki komunalnej gmina objęła w jej kapitale zakładowym udziały o wartości wycenionego aportu²⁸.

(akta kontroli str. 355-362, 450-494)

1.16. Analiza postanowień umów (aktów notarialnych) dotyczących zbycia nieruchomości w badanych ww. 20 sprawach wykazała, że:

- postanowienia te były zgodne z wynikami przeprowadzonych postępowań oraz treścią sporządzonych protokołów z rokowań lub protokołów z przetargu,

²⁵ W jednej sprawie dotyczącej zbycia nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej nie była wymagana zgoda Rady Miasta, gdyż zbywana nieruchomość miała 156 m² powierzchni, a według zasad dotyczących gospodarki nieruchomościami była ona konieczna w przypadku zbywania nieruchomości o powierzchni powyżej 300 m².

²⁶ W imieniu Prezydenta, na podstawie wydanego upoważnienia, działał Zastępca Dyrektora Wydziału.

²⁷ Gmina Olsztyn dokonała dopłaty w kwocie 298,3 tys. zł.

²⁸ Przeniesienie własności nieruchomości o wartości 26 903 000 zł spowodowało objęcie przez Miasto 53 806 udziałów o wartości 500 zł każdy.

- w każdym przypadku ceny uzyskane ze zbycia nieruchomości zostały przez nabywców zapłacone przed podpisaniem aktu notarialnego i w kwotach wynikających z przeprowadzonych negocjacji/licytacji,
- w trzech przypadkach, w związku ze sprzedażą nieruchomości na oprocentowane raty, na zabezpieczenie niespłaconej wierzytelności (pozostała cena sprzedaży wraz z oprocentowaniem) ustanowiono na rzecz Miasta hipoteki (tj. do kwoty 100 tys. zł, 800 tys. zł i 4 mln zł),
- w wyniku sprzedaży ww. nieruchomości Miasto osiągnęło dochody w wysokości 48 930,8 tys. zł,
- w dwóch przypadkach zawarto warunkowe umowy sprzedaży, a następnie w związku z tym, iż uprawnione podmioty nie skorzystały w tych sprawach z prawa pierwokupu, zawarte zostały notarialne umowy przeniesienia własności,
- postanowienia umów dotyczące zbycia nieruchomości w zakresie sposobu wykorzystania nieruchomości gruntowych nie były sprzeczne z postanowieniami mpzp lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- w badanej próbie wystąpił jeden przypadek sprzedaży nieruchomości należącej do Skarbu Państwa i w sprawie tej Wojewoda udzielił zgody Prezydentowi na dokonanie czynności zbycia na rzecz użytkownika wieczystego. Wniosek Prezydenta do Wojewody o wyrażenie zgody na zbycie zawierał elementy, określone w art. 23a ugn.

(akta kontroli str. 348-362, 495-498)

1.17. Osoby fizyczne lub prawne - nabywcy nieruchomości objętych próbą ww. 20 spraw - po dacie zawarcia umowy zbycia nie występowały do Urzędu z wnioskami o zmianę mpzp. W badanych sprawach wystąpiło 10 przypadków, w których nabywcy nieruchomości wystąpili z wnioskami o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Wnioski te oraz wydane na ich podstawie decyzje nie były sprzeczne z postanowieniami dotyczącymi zagospodarowania nieruchomości określonymi w umowach oraz z przeznaczeniem gruntu, określonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 560-562)

1.18. W badanej próbie wystąpiło pięć spraw (wszystkie na wniosek zainteresowanych osób/podmiotów), w których do czynności zbycia nieruchomości należącej do Miasta wymagana była zgoda Rady Miasta wyrażona w uchwale (były to dwa przypadki zbycia nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, zamiana nieruchomości należącej do Miasta z nieruchomością należącą do W-M Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, sprzedaż na podstawie art. 36 ust. 2 pkt 1 ugn²⁹ oraz wniesienie nieruchomości gminnej w formie aportu do spółki MPK Sp. z o.o. z Olsztyna³⁰). W każdej z tych spraw Rada Miasta była rzetelnie informowana przez Prezydenta, w przedkładanych na sesję Rady Miasta projektach uchwał wraz z uzasadnieniem, o przeznaczeniu zbywanej nieruchomości w dokumentach planistycznych i o planowanym przez nabywcę sposobie zagospodarowania danej nieruchomości.

(akta kontroli str. 499-533)

1.19. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki zbycia nieruchomości gruntowych na ewentualne potrzeby budowlane na obszarach, które w studium

²⁹ Zbycie na rzecz najemcy/dzierżawcy nieruchomości, któremu przysługuje prawo pierwokupu.

³⁰ Spółka komunalna będąca w 100% własnością Miasta Olsztyna.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy lub w mpzg miały przeznaczenie wykluczające zabudowę.

(akta kontroli str. 348-362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2022-2024, w zestawieniu nieruchomości tego zasobu, nie zawierał niektórych danych o sposobie zagospodarowania nieruchomości, które były wymagane na podstawie art. 25 ust. 2a pkt 1 lit. c ugn. W zestawieniu tym, w odniesieniu do sposobu zagospodarowania nieruchomości, wskazano jedynie, że nieruchomość jest zabudowana lub niezabudowana, co nie stanowi pełnej informacji o sposobie jej zagospodarowania. W odniesieniu do nieruchomości zabudowanych nie wskazano jakimi budynkami jest ona zabudowana, tj. czy są to np. budynki mieszkalne, biurowe, garażowe, przemysłowe lub magazynowe.

W wyjaśnieniu z dnia 24 stycznia 2025 r. Dyrektor Wydziału wskazała, iż Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2022-2024 nie zawierał wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 25 ust. 2a ugn, gdyż przy opracowywaniu planu zastosowano wprost wytyczne opisane w art. 25 ust. 2a w związku z art. 23 ust.1 pkt 1 ugn wskazujące, że nieruchomości ewidencjonuje się zgodnie z katastrem nieruchomości. Dlatego też zestawienie nieruchomości sporządzone zostało na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ze wskazaniem miejscowości położenia nieruchomości i jej powierzchni z uwzględnieniem powierzchni zabudowy budynków wskazanej w katastrze nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bowiem kataster nieruchomości zawiera dane o rodzaju budynku, którym zagospodarowana jest dana nieruchomość, toteż w odniesieniu do sposobu zagospodarowania nieruchomości zabudowanej możliwe jest wskazanie konkretnego rodzaju zabudowy. Potwierdzeniem tego jest też fakt, iż sporządzony Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2025-2027, w odniesieniu do sposobu zagospodarowania nieruchomości zabudowanej, wskazuje jakiego rodzaju budynkiem zabudowana jest dana nieruchomość.

(akta kontroli str. 164-173, 255-258, 685-695)

2. W Planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2022-2024 i 2025-2027 nie wskazywano nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Nieruchomości te ujmowane były jedynie w przedkładanych co roku Prezydentowi zestawieniach nieruchomości planowanych do sprzedaży w danym roku oraz w sporządzanych i publikowanych wykazach. Było to działaniem nierzetelnym, gdyż zdaniem Izby, stanem pożądanym jest sytuacja, gdy zainteresowane osoby lub podmioty posiadają pełną i odpowiednio wcześniej podaną informację o zamierzeniach Miasta w zakresie sprzedaży swoich nieruchomości.

Dyrektor Wydziału wskazała, iż Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości jest dokumentem, który nakreśla jedynie główne kierunki działań Prezydenta w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminy, a rozstrzygnięcia o sposobie i formie zagospodarowania poszczególnych nieruchomości podejmowane są indywidualnie. Podała ona, że celem planu jest określenie zasad i priorytetów gospodarowania zasobem gminnym, a nie sporządzanie szczegółowego wykazu działek planowanych do zbycia. Wyjaśniła także, że gmina powinna elastycznie zarządzać swoim zasobem,

dostosowując się do zmieniających się warunków rynkowych, planów zagospodarowania i potrzeb inwestycyjnych. W opinii Dyrektora wskazanie konkretnych działek w planie mogłoby ograniczyć swobodę działania gminy oraz możliwość reakcji na dynamiczne zmiany. Zbyt wczesne wskazanie konkretnych nieruchomości, według wyjaśnienia, mogłoby wpłynąć również na spekulacje cenowe.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Plan zagospodarowania nieruchomości powinien w szczególności odnosić się do czynności określonych w art. 23 ust. 1 ugn, do których należy m.in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Zdaniem Izby, zasada racjonalnego zarządzania zakłada, iż aby rzetelnie przygotować się do ww. czynności należy na podstawie przeprowadzonej analizy określić nieruchomości planowane do sprzedaży oraz przygotować je do zbycia. Odpowiednio wczesne wskazanie nieruchomości, które Miasto planuje zbyć, służy zasadzie transparentności działania organów władzy publicznej i przyczynić się może do stabilizacji lokalnego rynku nieruchomości.

(akta kontroli str. 164-173, 348-354, 535-537, 685-695)

3. Składy Komisji Przetargowych, wyznaczonych zarządzeniami Prezydenta Nr 139 z dnia 11 maja 2022 r. i Nr 203 z dnia 12 czerwca 2023 r. do przeprowadzenia przetargów na zbycie nieruchomości przy ul. Bałtyckiej (255/14, obręb 140) i ul. Warszawskiej (103, obręb 66) były odpowiednio: ośmio i dziesięcioosobowe, co było niezgodne z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, który stanowi, iż skład komisji powinien wynosić od 3 do 7 osób.

W wyjaśnieniu Dyrektor Wydziału wskazała, że zwiększony skład ww. dwóch komisji wynikał z faktu, iż zarządzenia te dotyczyły wyznaczenia Komisji Przetargowej do przeprowadzenia w różnych terminach przetargów na zbycie kilku nieruchomości i przewidziano w nich większą liczbę osób by móc zminimalizować ryzyko nieprzeprowadzenia przetargu. Podała także, że w tamtym okresie istniało ryzyko absencji członków komisji spowodowane trwającym stanem zagrożenia epidemiologicznego, co mogło uniemożliwić przeprowadzenie przetargu. Wyjaśniła też, że podczas samego przetargu przestrzegano obowiązujących przepisów i ostateczny skład komisji nie przekroczył wymaganej liczby osób.

NIK zauważa jednak, iż zarządzenia „ogólne” Prezydenta w sprawie wyznaczenia składu Komisji Przetargowej, m.in. na podstawie których wydano ww. zarządzenia wyznaczające składy Komisji Przetargowych do konkretnych przetargów, już ustalały zwiększoną obsadę tych komisji, tj. 18 i 15 osobową, a w § 1 ust. 2 wskazywały, iż do konkretnych przetargów wyznaczone składy komisji przetargowych powinny liczyć od 3 do 7 osób.

(akta kontroli str. 348-354, 391-403, 535-537)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zbywało nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Nieprawidłowością w ww. zakresie, która nie miała jednak wpływu na przebieg prowadzonych postępowań, było powołanie dwóch składów komisji przetargowych w liczbie większej niż wynikająca z rozporządzenia w sprawie przetargów. Prezydent opracował wymagane Plany wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa, przy czym w planach wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2022-2024 i 2025-2027 nie wskazano, które z nich planowane są do sprzedaży w poszczególnych latach obowiązywania planu.

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.

2.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania związane z organizacją postępowań dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie oraz monitorowaniem należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania udostępnionych nieruchomości i ewidencjonowaniem nieruchomości był Wydział. W zakresie udostępniania nieruchomości do jego zadań należało m.in.: tworzenie gminnego zasobu nieruchomości, gospodarka nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta i Skarbu Państwa, regulowanie stanów prawnych nieruchomości stanowiących własność Miasta, gospodarka gruntami Skarbu Państwa, prowadzenie spraw związanych z geodezją i kartografią, prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, prowadzenie uzgodnień dotyczących działu I Ksiąg Wieczystych. Do realizacji zadań związanych z udostępnianiem nieruchomości w ramach Wydziału wyodrębniono m.in. referaty: Geodezji, Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa, Opłat Adiacenckich, Przekształcania Użytkowania Wieczystego i Dzierżaw oraz Pracownię Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej, stanowisko ds. planowania i sprawozdawczości i stanowisko ds. finansowych. Pracownicy Wydziału posiadali aktualne zakresy obowiązków.

(akta kontroli str. 6-35, 62-94)

2.2. W latach 2019-2025 (do 31 stycznia) w zakresie m.in. udostępniania nieruchomości gruntowych (udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie) w Urzędzie przeprowadzono jedną kontrolę zewnętrzną. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 sierpnia 2023 r. Wojewoda pozytywnie ocenił ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa (z wykorzystaniem programu Turbo-Ewid-OI 8.5, MSIPMO, KSAT 2000i). Zespół kontrolny zalecił natomiast bieżące informowanie Wojewody o wszystkich umowach oraz czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa (pomimo przekazywania przez Prezydenta półrocznych zbiorczych zestawień zawartych umów sprzedaży) oraz przestrzeganie przepisu art. 35 ust. 2 ugn poprzez ujmowanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych m.in. do dzierżawy wszystkich wymaganych elementów wykazanych w tym przepisie. Wojewoda zalecił również zawieranie umów dzierżawy z terminem obowiązującym od dnia podpisania lub późniejszym³¹. W odpowiedzi z dnia 6 września 2023 r. na ww. wystąpienie Prezydent zobowiązał się do wypełnienia wskazanych zaleceń.

(akta kontroli str. 101-102, 104-140)

2.3. W okresie objętym kontrolą dochody Miasta z dzierżawy gruntów gminnych wyniosły odpowiednio: w 2019 r. – 1 992,45 tys. zł; w 2020 r. – 2 128,97 tys. zł; w 2021 r. – 2 177,64 tys. zł; w 2022 r. – 2 399,01 tys. zł; w 2023 r. – 3 388,66 tys. zł; w 2024 r. – 3 249,85 tys. zł.

Miasto nie oddawało w najem własnych gruntów, a umowy użyczenia nie przewidywały odpłatności za ich użytkowanie. W odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa z tytułu dzierżawy i najmu osiągnięto dochody w wysokości: w 2019 r. – 586,0 tys. zł; w 2020 r. – 490,1 tys. zł; w 2021 r. – 536,13 tys. zł; w 2022 r. – 551,16 tys. zł; w 2023 r. – 568,74 tys. zł; w 2024 r. – 113,94 tys. zł.

(akta kontroli str.154, 563-569)

³¹ Stwierdzono 10 przypadków podpisywania umów dzierżawy ze wsteczną datą obowiązywania (od 1 do 18 dni).

2.4. W latach 2019-2024 w Miasto na udostępnienie z gminnego zasobu nieruchomości zawarło: w 2019 r. – 544 umowy dzierżawy (w tym jedna w trybie ustnego przetargu nieograniczonego) i 19 umów użyczenia; w 2020 r. – 655 umów dzierżawy i 23 umowy użyczenia; w 2021 r. – 701 umów dzierżawy i 22 umowy użyczenia; w 2022 r. – 742 umowy dzierżawy i 4 umowy użyczenia; w 2023 r. – 693 umowy dzierżawy i 19 umów użyczenia; w 2024 r. – 583 umów dzierżawy i 15 umów użyczenia.

Umowy dzierżawy były zawierane na podstawie art. 23 ust. 1 pkt. 7a, art. 25 ust. 2, w związku z art. 37 ust. 4 ugn na okres do trzech lat. Nie stosowano innych form udostępniania nieruchomości. Grunty Skarbu Państwa były objęte następującą liczbą umów udostępnienia: w 2019 r. – 6 umów dzierżawy i 1 umowa najmu; w 2020 r. – 9 umów dzierżawy; w 2021 r. – 6 umów dzierżawy; w 2022 r. – 16 umów dzierżawy i 1 umowa najmu; w 2023 r. – 10 umów dzierżawy; w 2024 r. – 16 umów dzierżawy.

(akta kontroli str. 155-157, 563-569)

2.5. Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2019-2021³², 2022-2024³³ oraz 2025-2027³⁴ w zakresie udostępniania nieruchomości zakładał m.in. że nieruchomości z zasobu, których trwałe rozdysponowanie jest niemożliwe lub stanowiące rezerwę terenów na realizację celów publicznych (dróg, urządzeń infrastruktury technicznej, szkół i przedszkoli publicznych) będą wydzierżawiane, wynajmowane, a w szczególnych przypadkach użyczane. Założono kontynuację dotychczas zawartych umów dzierżawy i użyczenia (na wnioski zainteresowanych podmiotów). Ponadto w latach 2022-2024 założono zwiększenie liczby umów dzierżawy w związku z ich planowanym zawieraniem jako formy polubownego załatwiania spraw dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych przez podmioty trzecie. Przewidziano również zwiększenie ilości umów w związku z intensywnym rozwojem gospodarczym Miasta, w tym zapotrzebowanie na czasowe dysponowanie w tej formie prawnej nieruchomościami miejskimi przez podmioty realizujące inwestycje budowlane. Zaplanowano także udostępnianie nieruchomości gminnych na czasowe zajęcia terenu, szczególnie w okresie letnim, z przeznaczeniem na organizację przedsięwzięć i imprez kulturalnych, sportowych, społecznych.

Wpływy z dzierżawy w latach 2022-2024 zaplanowano po poziomie 2 000 tys. zł rocznie, a w latach 2025-2027 na poziomie 3 000 tys. zł. W programie zagospodarowania zasobu nieruchomości przyjęto przekazywanie do dzierżawy gruntów, które nie są przeznaczone na inne cele oraz kontynuację zawartych dotychczas umów dzierżawy i użyczenia.

(akta kontroli str. 158-173, 685-695)

W zatwierdzonym przez Wojewodę Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 odnośnie udostępniania nieruchomości zawarto m.in. prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu oraz poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu. Wskazano w nim liczbę nieruchomości zasobu Skarbu Państwa objętych umowami dzierżawy (31 umów obejmujących 41,4204 ha) oraz umowami najmu (3 umowy obejmujące 0,0138 ha)

³² Załącznik do zarządzenia Nr 105 Prezydenta z dnia 4 marca 2019 r.

³³ Załącznik do zarządzenia Nr 63 Prezydenta z dnia 9 marca 2022 r.

³⁴ Załącznik do zarządzenia Nr 57 Prezydenta z dnia 26 lutego 2025 r.

W rozdziale dotyczącym prognozy wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w zakresie udostępniania nieruchomości przyjęto, że będzie ono realizowane na wniosek osób fizycznych, prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w zależności od stanowiska Wojewody jako organu nadzorującego (w przypadkach w określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Na lata 2022-2024 zaplanowano dzierżawę gruntów poprzez kontynuację poprzednich umów oraz zawieranie nowych, krótkoterminowych związanych z czasowym zajęciem terenu. Przyjęto także, że nastąpi kontynuacja zawartych umów najmu. Do planu dołączono wykaz zawartych umów dzierżawy i najmu.

Dochody z dzierżawy i najmu gruntów Skarbu Państwa w latach 2022-2024 zaplanowano poziomie 500 tys. zł rocznie.

W Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027, zatwierdzonym przez Wojewodę w dniu 13 lutego 2025 r., w zakresie udostępniania nieruchomości przedstawiono m.in.: zestawienie nieruchomości objętych umowami dzierżawy lub najmu, zapis o zamiarze kontynuowania poprzednich umów oraz zawierania nowych, krótkoterminowych związanych z czasowym zajęciem terenu.

(akta kontroli str. 181-254, 538)

2.6. W okresie objętym kontrolą udostępnianie nieruchomości gminnych odbywało się na podstawie Uchwały Nr XLIV/861/18 Rady Miasta z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami. W uchwale określono m.in. katalog rodzajów nieruchomości mogących być przedmiotem dzierżawy oraz maksymalny 3 letni okres dzierżawy nieruchomości, które nie są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Na czas nieoznaczony mogły być wydzierżawiane nieruchomości gruntowe przeznaczone pod uprawy warzywne, rolne, zieleńce, lokalizację śmietników oraz urządzeń infrastruktury technicznej. Rada Miasta upoważniła Prezydenta do ustalenia w formie zarządzenia wytycznych dotyczących zasad udostępniania nieruchomości, tj. zasady ustalania cen wywoławczych, kryteria różnicujące wysokość opłat i stawek oraz stawek czynszu nieruchomości oddawanych w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli str. 539-547)

2.7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywało Zarządzenie Prezydenta Nr 108 z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów położonych w Olsztynie stanowiących własność Gminy Olsztyn. Zarządzenie to było zmieniane na wniosek Wydziału w 2018 r. (Zarządzenie Nr 448) oraz w 2022 r. (Zarządzenie Nr 245), w zakresie zmian stawek czynszu dzierżawnego, aktualizacji pozycji w tabeli stawek czynszowych. W Zarządzeniu przyjęto m.in. minimalną powierzchnię dzierżawy gruntu w wysokości 1m², stawkę za bezumowne użytkowanie nieruchomości gruntowej po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy dzierżawy. W Załączniku Nr 1 do ww. zarządzenia zawarto wykaz stawek za dzierżawę w zależności od celu użytkowania (np. przemysłowo-składowe, sportowo-rekreacyjne, wjazdy, słupy energetyczne) oraz położenia działki w strefie I lub II.

Podział Miasta na strefy określono Załączniku Nr 2 do zarządzenia przyjmując tereny przyległe do ścisłego centrum za Strefę I oraz pozostały teren miasta za Strefę II.

(akta kontroli str. 570-596)

2.8. Szczegółowej analizie poddano próbę 15 czynności prawnych prowadzących do udostępnienia nieruchomości, tj. 10 przypadków dot. dzierżawy gruntów gminy oraz dwie Skarbu Państwa (kryterium wyboru to wartość czynszu dzierżawnego wg umowy, położenie na obszarach nie objętych mpzp oraz unikanie powtarzania się przeznaczenia gruntu, np. pod reklamę), 1 (jedyne) najem gruntów Skarbu Państwa (Gmina nie udostępniała nieruchomości w formie najmu) oraz dwa przypadki użyczenia gruntów gminnych (kryterium wyboru to wielkość powierzchni użyczonej oraz położenie na obszarach nie objętych mpzp).

W wyniku analizy stwierdzono, że wszystkie nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa lub zasobu gminy były zaewidencjonowane zgodnie z przepisami. W dokumentacjach udostępniania nieruchomości zawarto potwierdzenia własności gruntów w postaci informacji z rejestru gruntów (raport własnościowy), wypisu z księgi wieczystej lub wypisu z rejestru gruntów.

(akta kontroli str. 597-604)

2.9. Wszystkie analizowane przypadki zawierania umów udostępnienia nieruchomości były inicjowane wnioskami zainteresowanych gruntem osób fizycznych lub prawnych (w tym 11 dotychczasowych dzierżawców lub najemców).

Wnioski były analizowane w Wydziale w zakresie możliwości i warunków udostępnienia (zasięgano opinii zainteresowanych wydziałów) oraz zasadności, analizując wywiązywanie się dzierżawców z dotychczasowych umów. Procedurę prowadzono zgodnie z uchwałą Rady Miasta w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami, a stawki dzierżawy były wyliczane na podstawie obowiązującego zarządzenia Prezydenta w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów położonych w Olsztynie stanowiących własność Gminy Olsztyn.

(akta kontroli str. 601-604)

2.10. Kwoty wartości dzierżawy były wyliczane na podstawie obowiązującego zarządzenia Prezydenta w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów położonych w Olsztynie stanowiących własność Gminy Olsztyn. Stosowano stawki dzierżawy w zależności od deklarowanego przeznaczenia (wykorzystania nieruchomości) oraz jej położenia w odpowiedniej strefie Miasta.

W przypadkach kolejnych dzierżaw lub najmu gruntów Skarbu Państwa Prezydent składał wniosek do Wojewody, w którym m.in. informowano o wysokości opłat z tytułu udostępnienia.

(akta kontroli str. 601-604)

2.11. W dokumentacji trzynastu przypadków objętych analizą zamieszczono kopie upublicznionych wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Wykazy zawierały wszystkie wymagane elementy, tj.: położenie nieruchomości, jej oznaczenie w ewidencji gruntów, oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, termin zagospodarowania nieruchomości, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy wraz z podatkiem VAT, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

W pozostałych dwóch przypadkach wykazów nie sporządzano ze względu na fakt, iż celem czasowej (do trzech miesięcy) dzierżawy gruntów była przebudowa sieci ciepłowniczej oraz budowa przyłącza ciepłego.

(akta kontroli str. 601-604)

2.12. Wszystkie sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie upubliczniono, w procesie rozpatrywania wniosku, na stronie BIP (umolsztyn.bip.gov.pl) oraz na tablicy informacyjnej Urzędu na okres 21 dni. O zamieszczeniu wykazu informowano w lokalnej prasie. Ponadto w trzech przypadkach udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, przekazywano Wojewodzie wykaz w celu zamieszczenia w BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (Urząd posiadał wydruki potwierdzające zamieszczenia ogłoszeń).

W analizowanej próbie nie wystąpiły przypadki oddania w użytkowanie, 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. Wystąpił natomiast jeden przypadek krótkotrwałego użyczenia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków gminy. Przypadek ten opisano przy analizie próby użyczeń nieruchomości (punkt 2.19.).

(akta kontroli str. 601-604)

2.13. Wszystkie objęte analizą nieruchomości gminne były zawarte w zestawieniu nieruchomości zasobu, stanowiącego załącznik do Planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Natomiast nieruchomości Skarbu Państwa ujęto w zestawieniu nieruchomości, będącym załącznikiem do planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Ich przeznaczenie do udostępnienia formułowano natomiast w upublicznianym wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, na etapie rozpatrywania wniosku o udostępnienie.

(akta kontroli str. 601-604)

2.14. Wszystkie analizowane umowy dzierżawy lub najmu były podpisywane na czas nie dłuższy niż 3 lata, wobec czego Prezydent nie występował do Rady Miasta o zgodę na indywidualne udostępnianie nieruchomości. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie udostępniano też w drodze przetargu gruntów położonych na terenach nie objętych mpzp.

(akta kontroli str. 601-604)

2.15. Objęte analizą postępowania w sprawie udostępnienia nieruchomości były prowadzone na pisemny wniosek zainteresowanych. W toku czynności analizowano dokumenty potwierdzające posiadanie prawa własności, realizację poprzednich umów dot. tego gruntu, oraz opinie zainteresowanych wydziałów Urzędu. W przypadkach dotyczących użyczenia gruntów gminnych dodatkowo pozyskano zgodę Prezydenta oraz w jednym przypadku pozwolenie Warmińsko-Mazurskiego Konserwatora Zabytków, a w drugim pozytywną opinię zainteresowanej rady osiedlowej. W przypadku gruntów Skarbu Państwa występowano o zgodę Wojewody. O przedłużeniu terminu rozpatrzenia wniosków informowano zainteresowanych pisemnie. Umowy udostępniania nieruchomości były zawierane w formie pisemnej na czas określony do trzech lat lub na czas nieoznaczony (w przypadku jednej umowy użyczenia). W przypadku krótkotrwałego użyczenia (na cele poszukiwawczo-ekshumacyjne) teren prac przekazano i odebrano po zakończeniu prac protokołem zdawczo-odbiorczym.

(akta kontroli str. 601-604)

2.16. Postanowienia umów były zgodne z wnioskami oraz danymi z upublicznionego wykazu nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Gmina zabezpieczała swoje interesy poprzez zawarcie w nich zapisów m.in. o:

- możliwości rozwiązania umowy w przypadku przeznaczenia dzierżawionego terenu do zbycia na rzecz osób trzecich lub pod inwestycje gminne,

- możliwości rozwiązania umowy w przypadku niedotrzymania przez dzierżawcę warunków umowy (w tym zwłoki w zapłacie zaległego czynszu ponad dwa miesiące),
- naliczaniu ustawowych odsetek za opóźnienia w płatności czynszu,
- zakazie oddawania, bez pisemnej zgody Urzędu, przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej,
- natychmiastowym udostępnianiu bez odszkodowania w razie awarii, naprawy lub konserwacji sieci przebiegających przez przedmiotowy teren,
- obowiązku utrzymywania dzierżawionego terenu w należyтым stanie sanitarno-porządkowym ora ponoszeniu wszelkich kosztów związanych z eksploatacją terenu.

(akta kontroli str. 605-619)

2.17. Do analizy wybrano dwa przypadki użyczenia nieruchomości leżących na obszarach nieobjętych mpzp.

W dniu 5 maja 2020 r. do Prezydenta wpłynął wniosek Instytutu Pamięci Narodowej o użyczenie wskazanej nieruchomości gminnej w celu przeprowadzenia prac poszukiwawczo-ekshumacyjnych. We wniosku do Prezydenta Wydział przedstawił zebrane opinie zainteresowanych wydziałów (Wydział Środowiska, Wydział Inwestycji, Wydział Kultury i Ochrony Zabytków, Wydział Urbanistyki i Architektury, Skarbnik, Zarząd Dróg Zieleni i Transportu) oraz opinię prawną. W dniu 28 lipca 2020 r. Prezydent wyraził zgodę na użyczenie wnioskowanego gruntu na okres jednego roku. Wykaz zawierający przedmiotową nieruchomość z przeznaczeniem oddania w użyczenie w trybie bezprzetargowym umieszczono na BIP i tablicy informacyjnej Urzędu w okresie 5-26 sierpnia 2020 r. oraz ogłoszono w Gazecie Olsztyńskiej. Wnioskujący dołączył także pozwolenie Warmińsko-Mazurskiego Konserwatora Zabytków na prace poszukiwawczo-ekshumacyjne w okresie od 30 października do 31 grudnia 2020 r. Umowę użyczenia działki o pow. 2692 m² na czas określony od 19 do 30 października 2020 r., podpisano 3 września 2020 r. Teren przekazano protokolarnie w dniu 19 października, a odebrano bez uwag 4 listopada 2020 r.

W dniu 17 listopada 2021 r. Stowarzyszenie Wyjątkowe Serce, Warsztat Terapii Zajęciowej wystąpiło do Prezydenta z wnioskiem o użyczenie nieruchomości w celu zracjonalizowania obsługi budynku Stowarzyszenia³⁵ oraz prowadzenie rehabilitacji zdrowotnej na wolnym powietrzu. Po przeprowadzeniu wizji lokalnej i uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Osiedla „Likusy” Wydział przedstawił Prezydentowi wniosek zawierający pozytywne opinie zainteresowanych wydziałów (Wydział Środowiska, Wydział Inwestycji, Wydział Urbanistyki i Architektury, Skarbnik, Zakład Lokali i Budynków Komunalnych) oraz wyliczenie czynszu dzierżawnego z podziałem na miejsca postojowe, drogi dojazdowe i zieleniec. W dniu 2 marca 2022 r. Wydział uzyskał opinię prawną, z której wynikał brak obowiązku podejmowania uchwały przez Radę Miasta w przypadku umowy użyczenia. W dniu 3 lutego 2022 r. Prezydent wyraził zgodę na użyczenie wnioskowanego gruntu na czas nieoznaczony. Wykaz zawierający przedmiotową nieruchomość z przeznaczeniem oddania w użyczenie w trybie bezprzetargowym umieszczono na BIP i tablicy informacyjnej Urzędu w okresie 10-31 marca 2022 r. oraz ogłoszono w Gazecie Olsztyńskiej. Umowę użyczenia działki o pow. 3 259 m² na czas nieoznaczony, podpisano w dniu 6 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 603-604)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁵ Użyczonego Stowarzyszeniu przez Gminę w 2004 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd udostępniania nieruchomości gminnych oraz należących do Skarbu Państwa.

III. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

1. Ujęcie w obowiązującym planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości gruntów przeznaczonych do zbycia w drodze sprzedaży.
2. Zapewnienie w ramach kontroli zarządczej mechanizmu eliminującego ryzyko wyznaczenia składu Komisji Przetargowej do przeprowadzania czynności zbycia danej nieruchomości w liczbie większej niż określona w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 2 kwietnia 2025 r.

Kontrolerzy
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Mariusz Lenkiewicz

.....
/podpisano elektronicznie/

.....
/podpisano elektronicznie/