



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL.410.21.2.2024

Ewa Ostrowska
Burmistrz Giżycka
Urząd Miejski w Giżycku
Aleja 1 Maja 14, 11-500 Giżycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

zmieniony zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli nr KPK-KPO.441.118.2025 z dnia 24 lipca 2025 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Giżycku (dalej: „Urząd”), Aleja 1 Maja 14, 11-500 Giżycko.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Ostrowska, Burmistrz Giżycka od 6 maja 2024 r. (dalej: „Burmistrz”); poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił Wojciech Karol Iwaszkiewicz – od 8 grudnia 2014 r. do 5 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych. 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/141/2024 z 2 grudnia 2024 r. 2. Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/142/2024 z 3 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str.1-7)

I. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Urzędu dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości z zasobu miejskiego w latach 2019-2024 były prawidłowe w zakresie sporządzania planów wykorzystania nieruchomości, rzetelnego dokumentowania postępowań oraz prowadzenia ewidencji gruntów. Urząd zgodnie z przepisami przeprowadzał przetargi na zbycie i udostępnienie nieruchomości, spełniając przy tym wymogi dotyczące sporządzania i publikacji ogłoszeń o przetargach, zapewnienia wycen, ustalania cen wywoławczych, opłat za użytkowanie, czynszu dzierżawnego wg jednolitych zasad i sporządzania protokołu z przetargu lub rokowań. W Urzędzie sporządzano kompletne wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia i terminowo je upubliczniano, przy czym w trzech wykazach nie ujęto zasad aktualizacji opłat, które były jednak terminowo waloryzowane wg umów. Przestrzegano też przepisów ustawowych przy zbyciu bezprzetargowym, tj. w zakresie jw. i sporządzania protokołu rokowań. Analizowano zasadność zbycia lub udostępnienia nieruchomości na podstawie ważnych uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń Burmistrza oraz zabezpieczano w umowach interes prawny i ekonomiczny Miasta. Opracowano przy tym nieprecyzyjnie niektóre projekty uchwał, tj. osiem ws. zbycia gruntów i 11 ws. ich udostępnienia, wskazując odpowiednio cel zbycia, jego tryb lub sposób użytkowania gruntu, a w trzech także przyszłego dzierżawcę i okres trwania umowy; w trzech nie wskazano konkretnych danych identyfikujących wystarczająco zbywane nieruchomości. W Urzędzie obowiązywały uchwały ustanowione przez Radę Miejską w latach 2006 – 2017, które dotyczyły zasad dzierżawy gruntów.

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

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, negatywną albo w formie opisowej.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych
Opis stanu faktycznego	1.1. Zgodnie z Regulaminem⁴ Urzędu, w badanym okresie zadania z zakresu gospodarowania miejskim zasobem nieruchomości gruntowych realizował Wydział Mienia (WM), w ramach którego ich zbywaniem i udostępnianiem zajmowało się osiem osób⁵, którym Burmistrz powierzył m.in. obowiązki: – obrót nieruchomościami przez ich sprzedaż, zamianę, oddanie w dzierżawę i wieczyste użytkowanie, najem, trwały zarząd, darowiznę, użytkowanie lub użyczenia oraz prowadzenie postępowań i przygotowanie umów; – prowadzenie ewidencji nieruchomości gruntowych i sporządzanie planów ich wykorzystania oraz zapewnienie ich wyceny; – prowadzenie postępowań ws. o podział nieruchomości lub ich scalenia oraz przygotowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej dla tych celów; – czynności związane z naliczaniem należności za udostępnione grunty; – przygotowanie, weryfikacja i aktualizacja kompleksowej oferty inwestycyjnej w zakresie nieruchomości przeznaczonych do zbycia; – przygotowanie projektów uchwał dla Rady Miejskiej i Burmistrza oraz aktów prawa miejscowego wynikających z zakresu działania WM. Na rzecz gospodarki zasobami gruntowymi wykonywał też czynności pracownik Wydziału Planowania i Inwestycji (WPI), który odpowiadał m.in. za przygotowanie danych, nadzór realizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalanie warunków zabudowy i lokalizacji celu publicznego, ochronę zabytków, ustanawianie służebności przesyłu na drogach i terenach komunikacyjnych oraz zawieranie umów na ich zajęcie. Windykacją należności tytułem udostępnionych nieruchomości zajmowały się dwie osoby w Wydziale Finansowo-Księgowym (WFK). Z regulacji Urzędu wynika, że jego struktura była dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres uprawnień obowiązków i odpowiedzialności ww. komórek organizacyjnych i pracowników został przyjęty pisemnie w sposób przejrzysty/spójny i odpowiadał standardom Ministra Finansów⁶. Wg Burmistrz, zasoby kadrowe były wystarczające do realizacji zadań związanych z gospodarką zasobami nieruchomości, zapewniały obsługę interesantów i administrowanie tymi zasobami. Podała, że w procesie ich zbywania nie stwierdzono trudności formalno-prawnych. Przyjęty podział prac pozwalał optymalnie diagnozować problemy oraz sprawnie przeprowadzać postępowania. (akta kontroli str. 8-37) 1.2. W okresie objętym kontrolą⁷ w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli i audytów wewnętrznych dot. gospodarowania zasobem nieruchomości. Odbłyły się dwie kontrole zewnętrzne z elementami w tym zakresie, przeprowadzone: – przez NIK⁸ w 2021 r.; kontrola dochodów gminy, m.in. z opłat adiacenckich, przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaży, dzierżawy i najmu oraz dochodzenia zaległości podatkowych i opłat, a także prawidłowości postępowań tych transakcji oraz sporządzania

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, negatywna albo w formie opisowej.

⁴ Regulamin Organizacyjny – Zarządzenie Burmistrza Nr 213/2016 z 31.03.2016 r. (ze zm.).

⁵ W tym naczelnik i jego zastępca (ze zm.), dwóch gł. specjalistów, trzech inspektorów i jeden referent.

⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84) – standard nr II.A.3.

⁷ Od 4 grudnia 2024 r. do 21 marca 2025 r.

⁸ NIK Delegatura w Olsztynie – kontrola w okresie od 23 lutego do 11 sierpnia 2021 r.

i aktualizacji *Planów wykorzystania zasobu nieruchomości (Plany)*; w kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, za wyjątkiem błędnych zapisów w zarządzeniu ws. ulg dla najemców i dzierżawców nieruchomości⁹ w 2020 r., którym odroczono termin zapłaty pierwszej części czynszu za ten rok i rozłożono płatność tej części na raty, co było niezgodne z art. 15zzzz ustawy dotyczącej COVID-19¹⁰, wg której należności te mogą być umarzane, a terminy spłaty odroczone lub ich płatność rozłożona na raty; po wyjaśnieniu Burmistrza, że ww. decyzja pozwoliła uniknąć odsetek do czasu podpisania aneksu, NIK odstąpiła od formułowania wniosku;

- przez RIO¹¹ w 2022 r.; kontrola kompleksowa gospodarki finansowej, m.in. w zakresie gospodarowania miejskim zasobem nieruchomości, w tym ich ewidencjonowania, sporządzania i realizacji *Planów*, regulacji wewnętrznych i sprawozdań z gospodarki mieniem oraz przygotowania organizacyjno-kadrowego; nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie sformułowano wniosków i zaleceń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 39, 54, 987-1023)

1.3. W latach 2019-2024 ze zbycia nieruchomości Miasto osiągnęło dochody ogółem w kwocie 29 863,2 tys. zł, z tego:

- 22 019,7 tys. zł ze sprzedaży, tj. 7 305,9 tys. zł w 2019 r., 8 852 tys. zł w 2020 r., 2 654,1 tys. zł w 2021 r., 568,1 tys. zł w 2022 r., 2 005,4 tys. zł w 2023 r. i 634,2 tys. zł w 2024 r.;
- 7 843,5 tys. zł z oddania w użytkowanie wieczyste, tj. 2 343,7 tys. zł w 2019 r., 524,3 tys. zł w 2020 r., 1 038 tys. zł w 2021 r., 1 229,9 tys. zł w 2022 r., 1 354,2 w 2023 r. i 1 353,4 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 70)

1.4. W latach 2019-2024 zawarto 111 umów na zbycie nieruchomości, z tego:

- a) 105 umów sprzedaży – 19 w 2019 r., 21 w 2020 r., 15 w 2021 r., 10 w 2022 r., 20 w 2023 r. i 20 w 2024 r., tj. zawartych odpowiednio w trybie Ugn¹²):
 - 15, 11, 9, 5, 9, 17 bez przetargu (art. 37 ust. 2 pkt 6 i 9, art. 37 ust. 3 pkt 1;
 - 3, 10, 5, 3, 11, 3 w przetargu ustnym nieograniczonym (art. 37 ust. 1, 40 ust. 1 i 3);
 - trzech w przetargu ustnym ograniczonym, tj. jednej w 2021 r. i dwóch w 2022 r. (art. 37 ust. 1, art. 40 ust. 1 pkt 2, art. 40 ust. 3);
 - jednej w przetargu pisemnym nieograniczonym w 2019 r. (art. 37 ust. 1, art. 40 ust. 1 pkt 3, art. 40 ust. 3);
- b) jednej użytkowania wieczystego – w przetargu nieograniczonym w 2019 r. (art. 37 ust. 1, art. 40 ust. 1 pkt 3, art. 40 ust. 3);
- c) po jednej zamiany i darowizny – bezprzetargowo w 2020 r. (odpowiednio art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 1-2, art. 25, art. 13 ust. 2-2a, art. 25 ust. 1-2);
- d) trzech umów przeniesienia własności aportem do spółki, tj. dwóch w 2022 r. i jednej w 2024 r. – bezprzetargowo (art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 2 pkt 7).

(akta kontroli str. 71-72)

1.5. Celem efektywnego zarządzania mieniem komunalnym należącym do zasobu nieruchomości, Burmistrz wprowadzał *Plany* na okresy 3-letnie. W okresie objętym kontrolą obowiązywały *Plany*¹³ na lata 2017-2019, 2020-2022 i 2023-2025, w których ujęto zasoby własne oraz oddane i nieoddane

⁹ Zarządzenie Burmistrza Nr 323/2020 z 29 kwietnia 2020 r. dotyczące nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na Plaży Miejskiej.

¹⁰ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 374).

¹¹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie – kontrola w okresie od 31 maja do 20 lipca 2022 r.

¹² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.).

¹³ Zarządzenia Burmistrza z 2.01.2017 r., 13.01.2020 r. (ze zm. 19.03 i 4.05.2020 r.) oraz 23.08.2023 r.

w użytkowanie wieczyste. *Plany* zawierały dane wg art. 25 ust. 2a Ugn, m.in. wykaz nieruchomości wg ewidencji, sposób zagospodarowania, powierzchnię i lokalizację, prognozy wpływów/wydatków na gospodarowanie zasobem, program jego zagospodarowania wg zasad racjonalnej gospodarki, lokalnych potrzeb i zadań publicznych. Wobec wymogów szczegółowości wskazanej ww. przepisem, w *Planach* nie ujęto danych o prognozie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, przy czym w *Planach* na lata:

- 2017-2019: podano (pkt 1d), że ostatniej aktualizacji dokonano w 2012 r., a przy niewielkich zmianach cen rynkowych ich prognoza nie jest konieczna;
- 2020-2022: ujęto zapis (§ 13 ust. 1), że planuje się określenie wartości gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste celem aktualizacji opłat;
- 2023-2025: nie ujęto żadnych zapisów o prognozie.

Wg Burmistrz, w 2020 r. *Plan* został zrealizowany – sporządzono wyceny 178 spośród 182 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (dwie w 2019 r., a w dwóch przypadkach brak było podstaw) celem aktualizacji opłat, zaś brak prognozy na lata 2023-2025 wynikał z art. 77 ust. 1 Ugn, wg którego opłata za użytkowanie wieczyste, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie. W wielu przypadkach nowa opłata zaczęła obowiązywać od 2021 r., więc aktualizacja mogła najwcześniej nastąpić w 2024 r. Zlecono rzeczoznawcy (5 marca 2024 r.) opracowanie analizy cen rynkowych za ostatnie dwa lata, lecz rozwiązał on umowę, gdyż nie mógł dokonać rzetelnej oceny wskutek zbyt małej liczby transakcji. Z uwagi na wysokie koszty operatów, analiza ta będzie podjęta przez Urząd w 2025 r. z uwzględnieniem zasady z art. 87 ust. 1 Ugn, że opłata *może być aktualizowana*, co pozwala na swobodę decyzyjną.

(akta kontroli str. 73-108, 336-346)

W kontrolowanych latach *Plany* były aktualne i zostały zrealizowane następująco:

- W 2019 r. – z *Planu na lata 2017-2019* w ofercie sprzedaży pozostawało 47 nieruchomości objętych zapisami mpzp, o łącznej pow. 41,3 ha, w tym:
 - 10 nieruchomości w dzielnicy przemysłowo-składowej (ogółem 3,1 ha), z czego zbyto trzy, a na pozostałe ogłoszono przetargi;
 - sześć na terenie osiedla *Centrum* (2,3 ha), na cele zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej, z których zbyto cztery, a dwie przeszły na 2020 r.;
 - 14 na terenie osiedla *Koszarowa* (1,4 ha), na cele zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, których nie zbyto wskutek braku uzbrojenia terenu;
 - pięć na terenie osiedla *Mazury Residence* (3,4 ha), na cele jw., których nie zbyto (rozpoczęto jedną procedurę), lecz przesunięto na 2020 r.;
 - jedna przy ul. Obwodowej (1,1 ha), na cele usługowe (obiekty o pow. ponad 2000 m², której nie zbyto wskutek bezskutecznego przetargu;
 - cztery przy ul. Wojska Polskiego, na cele mieszkalne i turystyczne (4,6 ha), których nie zbyto (brak zainteresowania inwestorów i dróg);
 - dwie przy ul. Świderskiej (0,7 ha) i ul. Polnej (0,2 ha – zbyta);
 - cztery przy Jez. *Popówka Duża* (razem 16,8 ha) – nie zbyto z powodu bezskutecznych procedur przetargowych;
 - jedna przy Jez. *Kisajno i Popówka Duża* (8,4 ha), na cele turystyki/rekreacji i tereny zielone, z tego część wydierzawiono na bud. portu w 2021 r.;
- W latach 2020-2022 – 54 nieruchomości, z tego 23 w 2020 r. o łącznej cenie 8 848,2 tys. zł, 18 w 2021 r. (2 786,5 tys. zł) i 13 w 2022 r. (39 393,9 tys. zł);
- W latach 2023-2024 – 47 nieruchomości, z tego 23 w 2023 r. o łącznej cenie 2 442,1 tys. zł i 22 w 2024 r. (2 346,4 tys. zł); wobec nieruchomości bez mpzp (46,2 ha), z uwagi rozpatrywania przeznaczenia indywidualnie wg możliwości budżetu i rozwoju, nie planowano zbycia terenów *Plaży Miejskiej* (2 ha), przy

Kanale Giżyckim (2,2 ha), nad Jez. Niegocin (10,7 ha), Twierdzy Boyen (30,2 ha), przy Ekomarinie (0,7 ha) i tzw. Zaułku Sienkiewicza (0,5 ha).

Wg Naczelnika WM, *Plany* niemal w całości wykonano, a przyczynami niezbycia niektórych gruntów były negatywne wyniki i bezskuteczność przetargów, spadek atrakcyjności inwestycyjnej, złe warunki makroekonomiczne spowodowane epidemią i wojną w Ukrainie oraz podjęcie decyzji o pozostawieniu niektórych gruntów w zasobie celem realizacji zadań publicznych.

(akta kontroli str. 109-123, 245-246)

Wszystkie dochody ze zbycia nieruchomości wykazano w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu tych dochodów, które ogółem wg klasyfikacji budżetowej¹⁴ wyniosły 29 995 818,81 zł i zostały wykonane jak niżej:

- 2019 r. – 144,08%; plan po zm. 5 379 059,00 zł/ wykonanie 7 750 197,45 zł;
- 2020 r. – 183,73%; plan po zm. 5 378 397,00 zł/ wykonanie 9 881 712,02 zł;
- 2021 r. – 71,99%; plan po zm. 5 800 000,00 zł/ wykonanie 4 175 178,82 zł;
- 2022 r. – 14,73%; plan po zm. 8 639 113,00 zł/ wykonanie 1 272 646,33 zł;
- 2023 r. – 66,22%; plan po zm. 6 000 000,00 zł/ wykonanie 3 972 954,58 zł;
- 2024 r. – 47,47%; plan po zm. 6 200 000,00 zł/ wykonanie 2 943 129,61 zł.

Odnosnie niewykonania planu dochodów w latach 2021-2024, Skarbnik Miasta podała, że dochody w tych latach nie są wprost porównywalne z planem, gdyż plany przedstawiają kwoty dochodów w ujęciu kasowym, tj. wartości które wpływają na rachunek Miasta, a kwoty dochodów wykonanych wynikają z umów i decyzji w ujęciu merytorycznym zdarzeń. Burmistrz podała, że realizacja ww. planów była na bieżąco monitorowana poprzez wymianę ustnych informacji podczas spotkań z pracownikami WM. Nie wprowadzono odrębnych procedur nadzoru uznając ww. sposób za optymalny. Sporządzano także roczne sprawozdania z realizacji uchwał RM, co w przypadku braku ogólnych zasad gospodarowania zasobem na czas powyżej 3 lat i na czas nieoznaczony, stanowiło dodatkowy nadzór, gdyż uchwały podejmowano indywidualnie, a zbycie następowało w myśl zarządzeń Burmistrza.

(akta kontroli str. 10-13, 124-136, 247-248)

1.6. W *Planach* określono, że sprzedaż nieruchomości będzie wymagała analizy ich stanu prawno-faktycznego, możliwości zagospodarowania wg mpzp, zainteresowania inwestorów i potrzeb rozwojowych, w świetle uchwał¹⁵ RM ws. zgody na sprzedaż. Burmistrz wyjaśniła, że za wyjątkiem regulacji dotyczących egzekwowania należności i innych zobowiązań oraz częściowych regulacji dot. dzierżaw, Miasto nie wprowadziło generalnych zasad gospodarowania zasobem, a uchwały o zbyciu podejmowano indywidualnie dla każdej nieruchomości.

(akta kontroli str.8-9, 73-108)

1.7. Miasto nie posiadało pisemnych procedur w zakresie gospodarowania miejskim zasobem nieruchomości, za wyjątkiem regulacji dotyczących egzekucji należności i zobowiązań oraz częściowych regulacji w zakresie dzierżaw. Wg Burmistrz, Miasto zasadniczo prowadziło gospodarkę gruntami wg przepisów Ugn i indywidualnie względem każdej transakcji, uzyskując zgodę RM.

(akta kontroli str. 9, 137-143, 271-332)

1.8. W toku niniejszej kontroli dokonano analizy 20 wybranych transakcji w zakresie zbycia nieruchomości o łącznej wartości 57 368,4 tys. zł, tj.:

- dziewięciu sprzedaży przetargowych, tj. ośmiu w ustnym nieograniczonym na łączną kwotę 15 783,6 tys. zł i jednej w ustnym ograniczonym – 87 tys. zł;

¹⁴ Rozdział 70005 § 0770

¹⁵ W planie na lata 2017-2019 wskazano 15 uchwał, na lata 2020-2022 – 16, na lata 2023-2025 – 16.

- sześciu sprzedaży bezprzetargowych na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej – za łączną kwotę 368,1 tys. zł;
- dwóch tytułem wniesienia nieruchomości aportem do spółki – o łącznej wartości 39 020,3 tys. zł;
- jednej polegającej na oddaniu nieruchomości użytkowanie wieczyste w trybie przetargu nieograniczonego pisemnego – za kwotę 2 106 tys. zł;
- po jednej umowie darowizny i zamiany o wartościach 15,4 tys. zł i 3,4 tys. zł¹⁶.

(akta kontroli str. 144, 151-666)

Wg art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c Ugn, Urząd na bieżąco prowadził ewidencję¹⁷ nieruchomości wchodzących do zasobu miejskiego. Zapewnił jej zgodność z EGiB¹⁸ oraz aktualizował zawarte w niej dane na koniec każdego roku. Badanie 20 transakcji wykazało, że wszystkie nieruchomości były ujęte w tej ewidencji, oznaczone wg księgi wieczystej/EGiB i zawierały dane o ich pow., przeznaczeniu w mpzp (15) lub Studium¹⁹ (5) i dacie aktualizacji opłaty²⁰ za użytkowanie wieczyste²¹. W żadnym przypadku nie było adnotacji o roszczeniach i postępowaniach administracyjnych, przy czym wystąpiły dwa postępowania sądowe dotyczące nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste²², w wyniku których WSA i NSA oddaliły²³ skargę Miasta na stanowisko WKZ²⁴ wobec koncepcji zagospodarowania ww. działki (budowa hotelu).

(akta kontroli str. 145-150)

1.9. Zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 Ugn oraz wskazówek zawartych w *Planach*, przed przeznaczeniem nieruchomości do zbycia, tj. na etapie opracowywania *Planów*, przeprowadzano analizę zasadności zbycia w odniesieniu do mpzp. Analizy te przeprowadzali pracownicy WM, WPI i WGKOŚ w porozumieniu z Burmistrzem, dokumentując to uzasadnieniami do uchwał RM ws. zgody na zbycie nieruchomości, co stwierdzono we wszystkich 20 przypadkach. Burmistrz wyjaśniła, że oprócz uzgodnień międzywydziałowych dokonywano ich też z potencjalnymi inwestorami i gestorami sieci przesyłowych znajdujących się na zbywanych nieruchomościach, aby zachować je w stanie niepogorszonym na cele wg przeznaczenia i potrzeb mieszkańców, np. na poprawę nieruchomości sąsiednich.

(akta kontroli str. 9, 13, 73-108, 213-214, 271-332)

1.10. Analiza dokumentacji 20 ww. nieruchomości wykazała, że w zakresie czynności przygotowawczych do zbycia Urząd ustalił ich wartości w oparciu o aktualne wyceny uprawnionych rzeczoznawców²⁵. Wg rozporządzenia ws. wyceny nieruchomości²⁶, wszystkie operaty zawierały istotne dane, w tym opis mienia, dane o podstawach prawnych i warunkach zagospodarowania. Wycen

¹⁶ Wg różnicy wartości działek, miejskiej – 3 444 zł i parafialnej – 23 493 zł, Urząd dopłacił 20 049 zł.

¹⁷ Rejestr Mienia Komunalnego prowadzony w Wydziale Mienia (dalej: RMK).

¹⁸ Ewidencja Gruntów i Budynków prowadzona przez Starostę Giżyckiego (Urząd miał dostęp).

¹⁹ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

²⁰ Cena ofertowa – 7,8 mln zł, a wg operatu – 4,36 mln zł; opłata roczna – 191 880 zł brutto (2% oferty).

²¹ Dz. Nr 289/1, obręb 2 – od 1 stycznia 2020 r. opłaty nie aktualizowano z uwagi na cenę z przetargu w relacji do wartości działki i stadium sprawy; WKZ wycofał zgodę na zagospodarowanie działki wg koncepcji; spór sądowy, konieczność zm. koncepcji/jej uzgodnienia i ryzyko rozwiązania Umowy niezależnie od stron, połączone z konsekwencją zwrotu wzajemnych świadczeń (wg art. 495 § 1 Kc.).

²² Dz. Nr 289/1 o powierzchni 1,4785 ha w obrębie 1 przy ul. Moniuszki w Giżycku.

²³ Wyrok WSA w Olsztynie (5 listopada 2020 r.) i NSA (7 grudnia 2021 r. – oddalenie skargi kasacyjnej). Wg NSA, oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pozbawiało Miasto kwestionowania zaleceń WKZ.

²⁴ Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Olsztynie.

²⁵ Wpisanych do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych (prowadzi właściwy Minister).

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. ws. wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz.555, ze zm.), uchylone 9.09.2024 r., a obecnie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 5.09.2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832), które nie dot. próby kontroli.

dokonano metodą porównawczą (17) i mieszaną (trzy), tj. porównawczo-kosztową/korygowania ceny średniej, a nadto:

- wszystkie sporządzono przed publikacją wykazu nieruchomości do zbycia, z zachowaniem aktualnych danych rynkowych;
- wszystkie zachowały ważność do zawarcia umowy zbycia, a względem dwóch rzeczoznawca po roku obowiązywania potwierdził ich aktualność;
- koszty wycen wyniosły 16,1 tys. zł i zostały pokryte przez Urząd, za wyjątkiem operatu do zamiany (dla obu działek), gdzie rozłożono je po 50%, przy czym nie żądano przerwienia całości lub części ww. kosztów na nabywców, stosownie do art. 12 Ugn; koszty przygotowania gruntów do zbycia, w tym koszty wyceny zostały zrekompensowane w ostatecznych cenach sprzedaży, np. w kwocie postąpienia; wg Naczelnika WM, Burmistrz był zobowiązany do wycen zgodnie z przepisami art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 Ugn.

(akta kontroli str. 44-53, 213-214)

1.11. W ramach badanych 20 nieruchomości, w żadnym przypadku nie zachodził obowiązek dokonania uzgodnień w właściwych organach państwowych wg art. 19 Ugn, tj. uzyskania pozwolenia WKZ, opinii organu nadzoru górniczego oraz porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego/innym organem, w razie graniczenia gruntu z terenem w trwałym zarządzie na cele obronności.

(akta kontroli str. 213-214)

1.12. Z badanych dokumentacji wynika, że w każdym przypadku sporządzono wykazy nieruchomości do zbycia i wywieszono je na tab. ogłoszeń Urzędu co najmniej przez okres 21 dni oraz zamieszczono na str. internetowej, w BIP i prasie lokalnej, co pozwalało na identyfikację działek będących przedmiotem zbycia. Wykazy zawierały wszystkie elementy wymagane art. 35 ust. 2 pkt 1-12 Ugn, m.in. nr księgi wieczystej, dane adresowe działki, o jej pow., cenie, trybie zbycia, przeznaczeniu, sposobie/terminie zagospodarowania i terminie do złożenia wniosku przez osoby z pierwszeństwem nabycia (art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2).

(akta kontroli str. 215-216)

1.13. Ww. wykazy były spójne z celami strategicznymi rozwoju infrastruktury miejskiej, potrzebami mieszkańców, wymogami ochrony środowiska i zgodne z planami wykorzystania zasobu, mpzp i zasadami gospodarki gruntami. Przestrzegano przy tym postanowień uchwał RM ws. każdej zgody na zbycie.

W badanym okresie wystąpił przypadek występowania pomiędzy wydziałami Urzędu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy²⁷. Celem maksymalizacji zysków ze zbycia i umożliwienia zabudowy przyszłemu nabywcy, na wniosek WM z 30 sierpnia 2021 r. WPI wydał decyzję²⁸, w której określił rodzaj inwestycji (garaż) i uzasadnił, że w tym obszarze występuje taka zabudowa wg Studium i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹. Decyzję poprzedził przetarg oraz zachowano przepisy o wycenie i publikacji ogłoszeń/wykazów.

(akta kontroli str. 10-13, 215-216, 218-235)

1.14. Badanie zbycia sześciu nieruchomości, tj. pięciu w przetargu ustnym nieograniczonym (cztery w I., jedna w III.) i jednej oddanej w użytkowanie wieczyste w przetargu pisemnym nieograniczonym, wykazało, że we wszystkich:

- podstawą zbycia był protokół z przetargu sporządzony w dniu zamknięcia przez komisję przetargową oraz zgoda RM na zbycie (art. 28 i 38-41 Ugn);
- postępowanie odbyło się elektronicznie i bez naruszenia pierwszeństwa osób uprawnionych do nabycia bez przetargu (art. 38 ust. 3 w zw. z art. 34);

²⁷ Działki nr 157/48, 157/49 i 157/3 (ogółem 0,0047 ha) w obrębie 2 w Giżycku; brak aktualnego mpzp.

²⁸ Decyzja Nr 12.2021 z 27 września 2021 r.

²⁹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.)

- ogłoszenie o przetargu publikowano min. 30 dni przed jego terminem, a przy cenie wywoławczej ponad 100 tys. euro, co najmniej na okres 2 miesięcy, tj. w BIP, na str. www.gizycko.pl (5 ogłoszeń) i poprzez zaproszenia e-mail³⁰;
- w ogłoszeniu podano przeznaczenie i sposób zagospodarowania działek oraz ujęto informacje o zobowiązaniach, nakładach i roszczeniach;
- prowadząc postępowania przetargowe przestrzegano rozporządzenia ws. przetargów³¹, w tym w zakresie wysokości, formy i uiszczenia wadium (§ 4), terminów podania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargu (§ 6 ust. 1) i ich zawartości (§13 i 15), prowadzenia postępowań przez komisję w składzie min. 3-osobowym (§ 8 ust. 1 i 2), sporządzenia protokołu (§10), podania informacji o jego wyniku w BIP i na tablicy ogłoszeń Urzędu (§12);
- w każdym przypadku wyłoniono zwycięzcę przetargu i zawarto umowę.

Sprzedaż³² w III. ustnym przetargu nieograniczonym odbyła się po negatywnych wynikach poprzednich przetargów, gdzie zwycięzcy nie zaoferowali postąpienia ponad ceny wywoławcze, przy czym ceny te ustalono z zachowaniem rygoru art. 67 ust. 1 i 2, a terminy przetargów wyznaczono zgodnie z art. 39 Ugn.

(akta kontroli str. 10-13, 151-212, 217, 402-451)

1.15. Badanie zbycia dziewięciu nieruchomości bez przetargu, w tym sześciu na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej oraz po jednej transakcji darowizny, zamiany i przeniesienia własności aportem, wykazało, że wszystkie postępowania prowadzono wg art. 72 Kc., sporządzono protokoły z rokowań, cenę nieruchomości ustalano w oparciu o operat szacunkowy (art. 67 ust. 1 i 3 Ugn), a cele zagospodarowania były zgodne z mpzp, przy czym:

- w jednym przypadku sprzedaży istniała przesłanka z art. 37 ust. 3 pkt 1 Ugn, gdzie nabywca uzasadniał wniosek zamiarem realizacji celu publicznego³³;
- w pięciu sprzedażach podstawą był art. 37 ust. 2 pkt 6 Ugn (poprawa nieruchomości przyległej), przy czym w czterech możliwość odnosiła się do większej liczby działek³⁴, ale nie wymagało to przetargów³⁵; Naczelnik WM podał, że tryb ten zapewniał nabywcom dostęp do dróg publicznych;
- przedmiotem darowizny³⁶ był cel publiczny określony w umowie za zgodą RM; wg Naczelnika, monitorowano osiągnięcie tego celu względem mpzp i zgodnie z art. 13 ust. 2b Ugn oraz śledzono aktualną ortofotomapę w SIP³⁷;
- w wyniku zamiany³⁸ postanowionej przez strony i za zgodą odpowiednio RM i Biskupa Elckiego, Miasto zamierzało wykorzystać pozyskany teren na cele zabudowy wielorodzinnej wg mpzp, a tytułem rozliczeń dokonało dopłaty 20,1 tys. zł, a kontrahent zapłacił za podział geodezyjny i 50% za oba operaty;
- przeniesienie własności przez wniesienie nieruchomości jako wkładu do Spółki³⁹ odbyło się w formie uchwały nadzwyczajnego zgromadzenia jej wspólników, które podwyższyło kapitał zakładowy o 38,3 mln zł i zmieniło

³⁰ Zaproszenie dot. oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wysłano do 10 podmiotów z branży hotelarskiej, a ogłoszenie o sprzedaży działek Nr 1328 i 680/66 – do 13 developerów.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).

³² Działki Nr 201/15 i 202/28 – obręb 2, miasto Giżycko.

³³ Na wniosek PWiK Sp. z oo. w Giżycku (27.03.2020 r.), Burmistrz decyzją z 26.05.2020 r. ustalił lokalizację celu publicznego polegającego na budowie przepompowni ścieków na działce Nr 529/1.

³⁴ Dz. Nr 149/25 (obręb 6 Grajwo), 202/29 (2 Giżycko), 1367/1 (2 Giżycko), 539/9 (1 Giżycko).

³⁵ Wyrok SN z 6.03.2009 r. - II CSK 589/08, Lex nr 530697: tryb wg art. 37 ust. 2 pkt 6 nie ma zastosowania, gdy nabycie poprawia min. dwie nieruchomości przyległe; jeśli możliwość ta odnosi się do większej liczby działek, musi być przetarg, a umowa zbycia bez przetargu jest bezwzględnie nieważna (art. 58 Kc. w zw. z art. 37 ust. 1 Ugn).

³⁶ Urządzenie infrastruktury drogowej przez Gminę Giżycko na działce Nr 85/1 w obrębie 4 Gajewo.

³⁷ System Informacji Przestrzennej Miasta na stronie www.mgizycko.e-mapa.pl

³⁸ Dz. Nr 105/35 - własność Miasta Giżycko - obręb 2 oraz dz. Nr 105/34 - Parafii św. Anny - obręb 2.

³⁹ Szpital Giżycka Ochrona Zdrowia Sp. z oo. z/s w Giżycku, w której Miasto posiada 100% udziałów.

treść aktu założycielskiego, w którym kapitał wzrósł do 52,5 mln zł, z możliwością podwyższenia do 100 mln zł do 2030 r., co miało poprawić sytuację finansową/kredytową Sp. (dzierżawcy od 11 sierpnia 2023 r.);

- wszystkie badane umowy sprzedaży zawierały dane o przeznaczeniu zbywanych nieruchomości, lecz w żadnej z umów nie ujęto informacji o zabezpieczeniu interesu publicznego (np. w formie kar umownych) na wypadek odstąpienia nabywców od realizacji celów określonych w mpzp; wg Naczelnika WM, nie było podstaw prawnych do stosowania sankcji, co wynika z przepisów prawa własności, w tym art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 157 § 1 i art. 140 Kc., w zw. z którymi SN orzekł, że zm. przeznaczenia kupionej rzeczy mogłaby wpłynąć na skuteczność umowy w razie zastrzeżenia zakazu tej zmiany, co względem nieruchomości jest niedopuszczalne⁴⁰, a właściciel może czynić ze swoją rzeczą wszystko, co nie jest zabronione przez ustawy i nie jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa⁴¹; Naczelnik podał, że monitoring ww. gruntu odbywał się przez analizy, wizje terenowe, system SIP i przegląd umów przy ustalaniu opłat adiacenckich.

(akta kontroli str. 44-53, 249-250, 452-583)

1.16. Badanie wybranych transakcji zbycia wykazało, że postanowienia umów były zgodne z wynikami przetargów i zapisami ich protokołów lub rokowań. W umowach ujęto zasady i terminy wniesienia ceny nieruchomości i ustalonych opłat, datę wydania nieruchomości oraz informacje o ich przeznaczeniu. W umowie użytkowania wieczystego zawarto klauzulę jej rozwiązania lub ustalenie dodatkowych opłat wg art. 33, 63 i 65 Ugn i kary umowne; 250 tys. zł w razie złożenia wniosku o pozwolenie na budowę z projektem bez uzyskania akceptacji oraz kary za nierozpoczęcie budowy/niewykonanie fundamentów w ciągu 3 lat od daty wydania nieruchomości oraz gdyby stan surowy budynku nie powstał w ciągu 6 lat, a także wskaźnik zabudowy wg inwentaryzacji powykonawczej był niższy od oferty. Wszyscy nabywcy terminowo dokonali zapłaty lub pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, protokołu z przetargu i rokowań, pomniejszonej o wadium i zwiększonej o koszty geodezyjne. Dochody ze zbycia wyniosły ogółem 22 439,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 44-53, 251-252, 151-666)

1.17. Spośród 20 badanych przypadków zawarcia umowy zbycia nieruchomości lub oddania w użytkowanie wieczyste, stwierdzono po jednym przypadku występowania o zmianę mpzp oraz wydanie warunków zabudowy, tj.:

- Użytkownik wieczysty⁴² wystąpił (24 marca 2023 r.) o możliwość zm. mpzp zwiększającej współczynnik zabudowy wg projektu zagospodarowania, w którym w strefie ochrony konserwatorskiej⁴³ zaprojektowano budynek/hotel ograniczając skalę jego zabudowy – przy współczynniku intensywności 2,0 wobec 2,5 w mpzp; z uwagi na warunki przetargu, umowę i pozwolenie WKZ, Urząd uzależnił zm. od projektu nowej koncepcji zagospodarowania obejmującej kompleksowo zabudowę wg mpzp jako warunek bezwzględny (także część spoza strefy konserwatorskiej) i zawarcia nowej umowy, która wydłużyłaby termin końca budowy do 1 stycznia 2029 r. Nowa koncepcja wpłynęła 5 listopada 2024 r., lecz Urząd nie zaakceptował jej wskutek niezgodności z mpzp – wskaźnik nowej intensywności zabudowy wyniósł 2,35. Wg woli obu stron zaplanowano negocjacje, lecz do zakończenia kontroli NIK jeszcze ich nie przeprowadzono, przy czym 4 marca 2025 r.

⁴⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z 18 listopada 1967 r. III CZP 59/67.

⁴¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 1997 r. III CZP 36/97.

⁴² Przedsiębiorstwo DORYB z/s w Elku – użytkowanie wieczyste dz. Nr 289/1 o pow. 1,5 ha (obręb 1) – KW Nr O/1G/00050731/3; umowa z 5 stycznia 2019 r., ze zm. 29 grudnia 2021 r.

⁴³ Zgodnie z pozwoleniem WKZ Nr IZNR.5142.486.2022 z 1 września 2022 r.

Użytkownik zaznaczył, że nie może realizować umowy ze względu na brak pozytywnej opinii WKZ oraz podał, że wg nowej koncepcji, której Miasto nie akceptuje, ww. wskaźnik osiąga 2,5, jeśli w pow. obiekcie uwzględną się tarasy, balkony i loggie. Stwierdził, że ze względu na opłaty i niewykonalność umowy wskutek ww. przyczyn, będzie zmuszony od tej umowy odstąpić;

- osoba fizyczna, która 19 lutego 2019 r. nabyła nieruchomości⁴⁴ przeznaczoną wg Studium do zabudowy jednorodzinnej, wnioskowała o wyd. decyzji o warunkach zabudowy na budowę dwóch jednorodzinnych budynków mieszkalnych; z uwagi na brak mpzp na tym terenie, Urząd wydał ww. decyzję na podstawie jej projektu sporządzonego przez uprawnionego urbanistę oraz wyników analizy warunków zagospodarowania i zabudowy wynikających z przepisów odrębnych.

(akta kontroli str. 10-16, 55-69, 236-244, 1029-1032)

1.18. Z 20 badanych dokumentacji wynika, że projekty uchwał RM zezwalających na zbycie nieruchomości zawierały kompleksowe informacje o ich przeznaczeniu wg mpzp lub Studium, co ujmowano w uzasadnieniu do każdej uchwały i weryfikowano z danymi w systemie SIP. Naczelnik WM wyjaśnił, że radni miejscy posiadali do niego dostęp i przed głosowaniem zapoznawali się z uzasadnieniem tych uchwał. Z analizy uchwał wynika, że wszystkie zostały podjęte w ramach kompetencji należnych RM na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Usg i art. 13 i 37 ust. 1-3 Ugn, nie były uchylane przez Wojewodę i zostały opublikowane w dzienniku urzędowym, a mimo opisywania w nich nieruchomości w różny sposób, pozwalały na ich konkretną identyfikację wg mpzp, co wynikało z uzasadnień i zał. graficznych do projektów ww. uchwał, tj.:

- W większości uchwał wskazano lokalizację działek, ich numery oraz księgę wieczystą, co w przypadku braku generalnych zasad gospodarki gruntami konkretyzowało nieruchomości będące przedmiotem transakcji zbywania;
- W pięciu uchwałach⁴⁵ zobowiązano Burmistrza do konkretnych działań na rzecz gospodarki gruntami wskazując cel ich zbycia wg art. 37 ust. 2 pkt 6 Ugn, tj. na poprawę zagospodarowania działek przyległych, co wykraczało⁴⁶ poza kompetencje RM i naruszało konstytucyjną zasadę podziału organów na stanowiące i wykonawcze, gdyż Rada nie mogła regulować spraw leżących w kompetencji Burmistrza jako organu wykonawczego⁴⁷, tj. określonych w art. 25 ust. 2 Ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 Usg;
- W trzech uchwałach⁴⁸ odniesiono się ogólnie do lokalizacji terenów (wg mpzp) nie konkretyzując numerów działek. co mogło wpływać na dowolne działania Burmistrza w wykonaniu uchwał, które powinny być realizowane wg precyzyjnych zapisów eliminujących tę dowolność⁴⁹; w uchwałach tych zgoda RM na zbycie dotyczyła nieruchomości na wskazanych terenach, a nie konkretnej nieruchomości, lecz nie mogła mieć charakteru generalnego, a RM nie miała kompetencji wydania aktu prawa miejscowego wyrażającego ogólną zgodę na zbycie nieruchomości położonych na jakimś obszarze, zaś wydanie generalnej zgody prowadziłoby do wyzbycia się kompetencji RM.

Burmistrz wyjaśniła, że skoro organ wykonawczy był projektodawcą ww. uchwał oraz stwierdził istnienie przesłanek do sprzedaży bezprzetargowej konkretnych

⁴⁴ Działki Nr 812, 813/1, 813/2, 813/3, 822/2 i 822/4 – obręb 2, miasto Giżycko.

⁴⁵ Nr XLIX/96/2021 z 27.10.2021 r., XLII/117/2017 z 30.08.2017 r., XLIX/5/2018 z 18.01.2018 r., LVIII/23/2022

z 23.02.2022 r. i LXXXV/64/2023 z 28.06.2023 r.

⁴⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 9 marca 2023 r. II SA/Sz 928/22.

⁴⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07.

⁴⁸ Nr XXVIII/82/2012 z 20.12.2012 r., XLVI/136/2017 z 25.10.2017 r. oraz XXIV/31/2020 z 28.05.2020 r.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2007 r. I SA/Wa 1654/07.

działek, to zgoda Rady winna zawierać wskazanie ustawowej podstawy prawnej umożliwiającej jej realizację, a sama treść uchwały informacyjnie (porządkowo) odzwierciedla jedynie przesłankę ustawową. Rada winna być poinformowana przez Burmistrza o charakterze zamierzonej czynności zbycia nieruchomości w sytuacji, gdy jest on inicjatorem podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na dokonanie konkretnej czynności. Rada nie określiła tych zasad, więc nie weszła w kompetencje Burmistrza. Oceny tej nie może zmieniać odwołanie się do jednego z wyroków WSA w Szczecinie, choćby z uwagi na to, że w innym wyroku⁵⁰ ten sam Sąd dopuścił wskazania w trybu zbycia, podnosząc, że podjęcie uchwały w trybie art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a Usg w zw. z art. 37 ust. 2 pkt 6 Ugn winno zatem ograniczać się do zgody na sprzedaż w ramach przetargu, bez wskazania organowi wykonawczemu jego formy. Wskazanie podstawy bezprzetargowego zbycia nie jest też kwestionowane w innych wyrokach sądów⁵¹, gdyż podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy jest burmistrz⁵². Uchwały nie były kwestionowane przez Wojewodę ani Sąd, w zw. z tym brak jest podstaw do podważania legalności. W kwestii uchwał, w których nie wymieniono konkretnie numerów zbywanych działek, Burmistrz podała, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Usg nie stawia wymogów do treści uchwał wyrażających zgodę na zbycie działek i nie ogranicza ich liczby. Nieruchomości, mimo braku numerów są skonkretyzowane w mpzp, więc brak było obaw, że Burmistrz mógłby działać dowolnie.

(akta kontroli str. 44-53, 270-332, 336-341)

1.19. W zakresie badanej próby nieruchomości nie stwierdzono przypadków ich zbywania na potrzeby budowlane na obszarach, które w Studium lub planie ogólnym miały przeznaczenie wykluczające zabudowę, m.in. terenów zagrożonych powodzią. Wg Naczelnika WPI, odnosiło się to do całego zasobu.

(akta kontroli str. 10-16, 38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. Sporządzenie pięciu projektów uchwał dotyczących wyrażenia przez RM zgody na zbycie nieruchomości, ze wskazaniem celu ich zbycia z art. 37 ust. 2 pkt 6 Ugn, tj. na poprawę zagospodarowania działek przyległych, co względem konstytucyjnej zasady podziału organów na stanowiące i wykonawcze, w myśl orzecznictwa naraziło Radę na przekroczenie uprawnień, bowiem nie mogła ona regulować spraw leżących w kompetencji Burmistrza jako organu wykonawczego, tj. określonych w art. 25 ust. 2 Ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 Usg (opis w punkcie 1.19 wystąpienia).

Wg Burmistrza, celem ujęcia w projektach uchwał danych o przeznaczeniu gruntów było informowanie Rady o charakterze czynności ich zbycia w sytuacji, gdy Burmistrz był inicjatorem podjęcia tych uchwał, a Rada nie określiła zasad, więc nie weszła w kompetencje Burmistrza. Uchwały zostały opublikowane i nie były kwestionowane przez Wojewodę ani Sąd, a podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy jest Burmistrz, co potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 19 września 2024 r. (II SA/OI 612/24).

2. Sporządzenie trzech projektów uchwał dot. zbycia nieruchomości, które określono przez ogólny opis ich lokalizacji nie podając numerów działek, co wg orzecznictwa mogło umożliwiać Burmistrzowi dowolne działania względem wykonania uchwał RM, które przy braku generalnych zasad powinny precyzyjnie określać zbywane grunty i eliminować tę dowolność. Zgoda RM nie może być generalna, gdyż RM nie ma kompetencji wydania aktu prawa miejscowego ws. zbycia gruntów położonych na jakimś obszarze (opis w punkcie 1.19).

⁵⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 9 lutego 2023 r. II SA/Sz 768/22.

⁵¹ Wyroki NSA z 19.06.2024 r. I OSK 99/24 oraz WSA w Gdańsku z 10.10.2023 r. II SA/Gd 557/23.

⁵² Wyrok WSA w Olsztynie z 19 września 2024 r. II SA/OI 612/24.

Burmistrz podała, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Usg nie stawia wymogów do treści uchwał wyrażających zgodę na zbycie działek i nie ogranicza ich liczby. Zbywane grunty, mimo braku podania numerów działek są skonkretyzowane w mpzp, więc brak było obaw, że Burmistrz mógłby dowolnie działać w ich zakresie.

(akta kontroli str. 44-53, 270-332, 336-341)

W ocenie Delegatury niekwestionowanie uchwał przez Wojewodę nie ma istotnego znaczenia, o czym świadczy także orzecznictwo⁵³ sądów i szerokie piśmiennictwo⁵⁴ w tym zakresie, gdyż niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego do danego aktu nie jest równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że jest on zgodny z prawem. Uchwały te nie ustanawiały zasad zbywania nieruchomości, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a Usg oraz nie były prawem miejscowym, aczkolwiek zostały opublikowane, co nie świadczyło o ich zgodności z prawem. Treść uchwał przesądzała o ich jednokrotnym zastosowaniu i nie zawierała powszechnie obowiązujących norm, więc nie mogły być uznane za akt prawa miejscowego i nie było podstaw prawnych do ich opublikowania⁵⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo sporządzano plany wykorzystania zasobu gruntów oraz rzetelnie dokumentowano postępowania i prowadzono ewidencję gruntów. Zgodnie z przepisami przeprowadzano przetargi na zbycie nieruchomości, w tym spełniano wymogi dot. sporządzania i publikacji ogłoszeń o przetargach, zapewnienia wycen, cen wywoławczych, opłat za użytkowanie i sporządzania protokołu z przetargu lub rokowań. Sporządzano też kompletne wykazy gruntów zbywanych i terminowo je publikowano, dokonywano analiz celem oceny zasadności zbycia, a za podstawę stosowano ważne uchwały RM i zarządzenia Burmistrza oraz zabezpieczano w umowach interes prawny i ekonomiczny Miasta. Przestrzegano reguł ustawowych dot. bezprzetargowego zbywania gruntów, tj. w zakresie jw. i sporządzania protokołu rokowań. Opracowano jednak nieprecyzyjnie niektóre projekty uchwał (osiem), wskazując w nich cel zbycia nieruchomości (pięć) lub ogólny opis ich lokalizacji bez podania numerów działek celem ich identyfikacji (trzy), co skutkowało podjęciem przez RM uchwał z przekroczeniem uprawnień lub mogło umożliwiać dowolne działania Burmistrza w zakresie wykonania niektórych uchwał.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

2.1. W badanym okresie zadania związane z organizacją postępowań na rzecz udostępniania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie oraz egzekwowaniem należności ich tytułem, zostały przypisane tym samym komórkom, które wskazano w obszarze 1. – WM, WPI i WFK (pkt 1.1 wystąpienia).

(akta kontroli str. 8-37)

2.2. W badanym okresie w Urzędzie nie było kontroli i audytów w zakresie udostępniania gruntów, za wyjątkiem kontroli RIO w 2022 r., która nie stwierdziła nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 39, 54)

2.3. W latach 2019-2024 tytułem udostępniania nieruchomości gruntowych Miasto osiągnęło dochody ogółem w kwocie 1 697,4 tys. zł, z tego:

- 568,2 tys. zł z dzierżaw, tj. 25,4 tys. zł w 2019 r., 16 tys. zł w 2020 r., 105,1 tys. zł w 2021 r., 115,8 tys. zł w 2022 r., 132 tys. zł w 2023 r., 173,9 tys. zł w 2024 r.;

⁵³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.02.2020 r. II SA/Bd 1070/19, LEX nr 2924622.

⁵⁴ D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, P. Chmielnicki, *Usg*, Warszawa 2022 r., art. 92.

⁵⁵ Wg rozstrzygnięcia Wojewody Lubelskiego z 11.03.2025 r., PN-II.4131.49.2025, Lubel 1535/2025.

- 777,7 tys. zł ze służebności, tj. jeden tys. zł w 2019 r., 92 tys. zł w 2020 r., 6,5 tys. zł w 2021 r., 98,5 tys. zł w 2022 r., 407 tys. zł w 2023 r. i 172,7 tys. zł w 2024 r.;
- 351,5 tys. zł z przekazania w trwały zarząd, w tym 3,1 tys. zł w 2019 r., 161,9 tys. zł w 2020 r., 160,6 tys. zł w 2022 r. i 25,9 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 70)

2.4. W latach 2019-2024 zawarto 546 umów na udostępnienie nieruchomości, z tego:

- a) 449 na dzierżawę, w tym 29 w 2019 r., 67 w 2020 r., 66 w 2021 r., 67 w 2022 r., 95 w 2023 r. i 125 w 2024 r., tj. odpowiednio:
 - 27, 56, 56, 64, 93, 122 w trybie bezprzetargowym (art. 37 ust. 4 Ugn);
 - 0, 11, 10, 3, 2, 3 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego (jw.);
 - dwóch w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego w 2019 r. (jw.);
- b) 73 tytułem innych form (bezprzetargowo) – cztery w 2019 r., siedem w 2020 r., trzy w 2021 r., dziewięć w 2022 r., 20 w 2023 r. i 30 w 2024 r., tj.:
 - 0, 1, 0, 7, 0, 0 – służebności grunt. (art. 285 §1 Kc.⁵⁶ i art. 13 ust. 1 Ugn);
 - 1, 6, 2, 1, 19, 29 – służebności przesylu (art. 305¹Kc. i art. 13 ust. 1 Ugn);
 - 2, 0, 1, 0, 1, 1 – przekazania w trwały zarząd (art. 44 i 45 Ugn);
 - po jednej w 2019 r. i 2022 r. – celem wykonania nakładów na rzecz Miasta (art. 13 ust. 1 Ugn w zw. z art. 353¹ i 140 Kc. oraz art. 30 ust. 2 Usg);
- c) 24 tytułem użyczenia – po jednej w 2019 r. i 2022 r., po trzy w 2020 r. i 2021 r. oraz po osiem w 2023 r. i 2024 r. (art. 13 ust. 1 Ugn, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Usg);

(akta kontroli str. 71-72)

2.5. Obowiązujące *Plany*, o których mowa w punktach 1.5 i 1.6 wystąpienia, zawierały informacje o nieruchomościach do udostępnienia oraz założenia, że:

- przeznaczenie terenów do udostępnienia uzależnia się od uchwalenia mpzp lub przedstawienia przez inwestora koncepcji inwestycji, ogłoszenia przetargu oraz wyboru formy prawnej zapewniającej realizację tej koncepcji;
- przeznaczenie będzie rozpatrywane indywidualnie w zależności od potrzeb inwestorów wg ich wniosków, głównie względem gruntów przyległych pod dzierżawy związane z urządzeniem zieleni i uprawą warzyw;
- dalsze korzystanie przez użytkowników nieruchomości będzie się odbywać na ich wniosek na podstawie aktualnych tytułów prawnych;
- udostępnieniu podlegać będą też nieruchomości przeznaczone na czasowe/krótkotrwałe zajęcia terenu celem organizacji imprez i przedsięwzięć;
- podejmowane będą działania celem dostosowania wysokości czynszów dla umów zawartych w trybie bezprzetargowym do min. stawek określonych przez Burmistrza oraz kompleksowej waloryzacji czynszów wg równych warunków dla umów tego samego rodzaju.

Plany były co roku aktualne i zostały zrealizowane względem elastycznych założeń⁵⁷, z zapewnieniem bieżącego monitoringu ich realizacji, który wg Burmistrz odbywał się przez ustne sprawozdania i raporty e-mail z WM.

Burmistrz wyjaśniła, że realizacja *Planów* była na bieżąco monitorowana przez wymianę ustnych informacji na spotkaniach w WM. Nie opracowano odrębnych procedur nadzoru uznając ww. sposób za wystarczający. Sporządzano także roczne sprawozdania z realizacji uchwał RM, co w przypadku braku ogólnych zasad gospodarowania zasobem na czas powyżej 3 lat i na czas nieoznaczony,

⁵⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz.1061, ze zm.).

⁵⁷ Wg § 5/2020-2022 i 2023-2025, § 10 ust.10, 12 i 13/2020-2022 oraz § 10 ust. 7, 9, 11 i 12/2023-2025.

stanowiło dodatkowy nadzór, gdyż uchwały podejmowano indywidualnie, a zbycie następowało wg zarządzeń Burmistrza, który akceptował transakcje

(akta kontroli str. 10-13, 73-108, 253-257, 333-339)

2.6. W okresie objętym kontrolą obowiązywały nw. uchwały RM w sprawie zasad wynajmowania/wydzierżawiania nieruchomości gruntowych:

- Nr XLIV/71/06 z 31 sierpnia 2006 r. ws. bezprzetargowego wydzierżawiania na czas nieoznaczony pod tymczasowe obiekty bud., parkingi i warzywa;
- Nr XX/14/08 z 17 kwietnia 2008 r. ws. przedłużania umów dzierżawy na czas do 3 lat; okres przedłużenia maksymalnie do 12 m-cy, a łączny czas umowy do 3 lat; w świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 Usg i orzecznictwa⁵⁸, regulacja zawierania umów na okres do 3 lat leżała w gestii Burmistrza; wg Burmistrz, przedłużenie umowy stanowi w istocie zawarcie kolejnej umowy względem pierwotnej z wydłużonym w stosunku do pierwotnego okresem jej trwania, zaś ww. uchwała odpowiada treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Usg, wg którego uchwała jest wymagana także przy zawarciu kolejnej umowy na tę samą nieruchomość na okres do 3 lat, jako sprawa przekraczająca zwykły zarząd, co potwierdzają też wyroki sądów⁵⁹;
- Nr VI/3/11 z 20 stycznia 2011 r. ws. bezprzetargowego wydzierżawiania na czas nieoznaczony gruntów pod obiekty służące rekreacji, utrzymaniu porządku oraz wyrażania zgody na zawarcie z tym samym podmiotem kolejnych umów na okres do 3 lat; łączny czas dzierżawy do 3 lat, co leżało w gestii Burmistrza; wg Burmistrz, granica kompetencji obu organów co do ww. czynności nie jest ustawowo określona, stąd niejednolite orzecznictwo;
- Nr XXXII/9/2017 z 19 stycznia 2017 r. ws. bezprzetargowej dzierżawy na nieoznaczony czas lub oznaczony powyżej 3 lat w razie przeznaczenia gruntu pod urządzenia niezwiązane z drogami i ruchem drogowym.

Nadto obowiązywała uchwała z 19 marca 2015 r. ws. obciążania nieruchomości służebnością przesyłu na rzecz przedsiębiorców, którzy zamierzają wybudować lub których własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 §1 Kc.

(akta kontroli str. 40-43, 341-343, 387)

2.7. W okresie objętym kontrolą Urząd nie posiadał pisemnych procedur dot. udostępniania gruntów. Wg Burmistrz, monitoring udostępniania odbywał się w formie ustnej i e-mail w ramach WM oraz sporządzano roczne sprawozdania z realizacji uchwał RM, co przy braku generalnej uchwały ws. udostępniania stanowiło dodatkowy nadzór. Uchwały RM były podejmowane indywidualnie, a transakcje następowały wg zarządzeń Burmistrza lub akceptacji jego zastępcy.

(akta kontroli str.253-257, 333-335)

2.8. W toku niniejszej kontroli dokonano analizy dokumentacji 15 wybranych transakcji w zakresie udostępniania nieruchomości gruntowych, z tego:

- dziewięciu w formie umowy dzierżawy, tj. ośmiu zawartych bezprzetargowo oraz jednej po przetargu pisemnym nieograniczonym;
- czterech tytułem ustanowienia służebności, tj. trzech służebności przesyłu i jednej gruntowej na podstawie uchwał RM;
- dwóch w formie użyczenia na podstawie zarządzeń Burmistrza.

Wszystkie badane nieruchomości były ujęte w RMK, oznaczone wg księgi wieczystej i EGiB, zawierały kompletne dane o ich pow. i przeznaczeniu w mpzp (7) lub Studium (8) oraz nie było w ich przypadku roszczeń i postępowań adm.

⁵⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2011 r. (II SA/Lu 74/11).

⁵⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 23.05.2019 r. III SA/Gd 235/19, wyrok WSA w Olsztynie z 12.01.2017 r. II SA/OI 1364/16, wyrok NSA z 26 lutego 2016 r. I OSA 2534/15.

2.9. W przypadku każdej badanej transakcji, przed udostępnieniem gruntu, na etapie opracowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, przeprowadzano analizę jej zasadności, która wynikała z uzasadnień do projektów uchwał RM ze zgodą na oddanie nieruchomości w dzierżawę oraz innych opracowań pracowników WM w porozumieniu z Burmistrzem i innymi komórkami Urzędu.

2.10. Przy określaniu przez WM opłat w wykazach nieruchomości do oddania w dzierżawę, stosowano jednolite zasady wg wyników przetargów i zarządzeń Burmistrza w sprawie ustalania stawek czynszu za dzierżawę, w tym:

- w umowie zwartej po przetargu pisemnym nieograniczonym wysokość czynszu była wynikiem tego przetargu (jedna sprawa⁶⁰), wg art. 40 ust 2 Ugn;
- w przypadku dzierżaw o charakterze inwestycyjnym, w których zawarto umowy w trybie bezprzetargowym, czynsz ustalono w oparciu o stawki obowiązujące we wcześniejszych umowach zawartych z tymi samymi dzierżawcami wyłoniionymi w przetargu (trzy sprawy⁶¹); ustalenie czynszu indywidualnie wg zarządzenia Burmistrza i zasady, że nakłady po ustaniu umowy stają się własnością Miasta; wobec dz. 311, w poprzedniej formie jej przetargowego wydzierżawienia, podczas postępowania doszło do zmiany treści ogłoszenia⁶² o przetargu ustnym nieograniczonym, w zakresie zmiany wzorów umowy i oferty, terminu wpłaty wadium i rozliczania czynszu za 2022 r., który w wyniku nowego ogłoszenia miał stanowić 50% stawki wylicytowanej przez zwycięzcę przetargu – wg Burmistrza, zmiany te wynikały z postulatów podmiotów zainteresowanych, które wskazały na niemożność dzierżawy wg prawa, gdyż warunki przetargu mogłyby utrudnić działalność na działce i czerpanie z niej pożytków – wymóg, aby dzierżawca na swój koszt wykonał nakaz PINB⁶³ dot. budynku na ww. działce; zm. zapewniały zainteresowanie przetargiem i były zgodne z jego warunkami (art. 70 Kc.);
- w przypadku dzierżaw o charakterze inwestycyjnym, w których zawarcie umowy w trybie bezprzetargowym nie było poprzedzone przetargiem, czynsz ustalono na podstawie dotąd obowiązujących umów (trzy sprawy⁶⁴) oraz analizy czynszu dla podobnej nieruchomości, z uwzględnieniem rodzaju zagospodarowania, nakładów do poniesienia i sposobu rozliczenia; ustalenie czynszu nastąpiło indywidualnie wg zarządzenia Burmistrza;
- wobec dzierżaw nieinwestycyjnych (dwie⁶⁵) o powtarzalnym przeznaczeniu, ustalenie stawki czynszu nastąpiło zgodnie z zarządzeniem Burmistrza.

2.11. Z badanych dokumentacji wynikało, że przy wszystkich dzierżawach (9) i użyczeniach (2) wysokości opłat nie były ustalane przez rzeczoznawców (brak wycen), a w przypadku służebności przesyłu (4), wycen dokonał rzeczoznawca, w tym raz wyłoniiony przez Urząd w trybie zapytania ofertowego i trzy razy na zlecenie przedsiębiorstwa przesyłowego⁶⁶, podając wartość ograniczonych praw rzeczowych lub wynagrodzenia za ustanowienie służebności. Urząd zapłacił za wycenę 492 zł, a pozostałe trzy opłacił podmiot jw. Operaty były ważne na dzień zawarcia umowy.

⁶⁰ Dz. Nr 511, obręb 2 Giżycko (produkcja i sprzedaż lodów z maszyny).

⁶¹ Dz. Nr 647/8, 311 i 535/4 – Giżycko (odpowiednio cele: stoisko gastronomiczne, usługi, lunapark).

⁶² Ogłoszeniem Nr 146/2/2021 z 10.12.2021 r. zm. treść ogł. o przetargu Nr 146/2021 z 16.11.2021 r.

⁶³ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Giżycku.

⁶⁴ Dz. Nr 320 – Grajwo, 311 i 535/2 i 338/4-8 – Giżycko (lotnisko, wodna stacja paliw, park handlowy).

⁶⁵ Dz. Nr 529/2 – obręb 1 Giżycko (cele składowe) oraz Nr 668/6 – obręb 2 Giżycko (parking).

⁶⁶ Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z oo. w Giżycku (PWIK).

2.12. Zawarcie umów oddania nieruchomości w dzierżawę (9) i użyczenia (2) było poprzedzone ujęciem w wykazie gruntów do udostępnienia, który obejmował każdorazowo nieruchomości ujęte w planie wykorzystania ich zasobu, tj.:

- w przypadku dzierżaw zawierał elementy określone w art. 35 ust. 2 pkt 1-5 i 8-12 Ugn, tj. oznaczenie nieruchomości wg księgi wieczystej (pkt 1), jej pow. (pkt 2), opis (pkt 3), przeznaczenie, sposób (pkt 4) i termin zagospodarowania (pkt. 5), wysokość opłat (pkt 8), terminy ich wnoszenia (pkt 9) i zasady aktualizacji (pkt 10), informacje o przeznaczeniu (pkt 11) i termin złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo do nieruchomości (pkt 12); wyjątkiem był brak ujęcia zasad aktualizacji czynszu (pkt. 10) w trzech wykazach⁶⁷, co wg Burmistrz wynikało z omyłki, a każdy czynsz był waloryzowany wg umowy (opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości);
- był zgodny z mpzp/Studium i planem wykorzystania nieruchomości (*Plany*) w zakresie strategicznych celów Miasta i jego potrzeb rozwojowych;
- został upubliczniony przez wymagany okres na tablicy w siedzibie Urzędu, na jego stronie internetowej i w prasie lokalnej;
- w przypadku użyczenia zawierał elementy wg art. 35 ust. 2 pkt 1-5 i 11-12.

Przy transakcjach służebności wykazy nie były wymagane (art. 35 ust. 1). Wszystkie nieruchomości nie były terenami górniczymi, parków narodowych i nie graniczyły z gruntami przekazanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

2.13. Udostępnienie nieruchomości odbywało się wg treści właściwych uchwał RM. W przypadku ośmiu dzierżaw były to uchwały indywidualne ze zgodą na dzierżawę konkretnych działek, a w przypadku jednej – uchwała generalna⁶⁸ umożliwiająca zawarcie nowej umowy z tym samym podmiotem na okres do 3 lat. Służebność gruntową ustanowiono wg uchwały indywidualnej, a służebności przesyłu – w oparciu o uchwałę generalną w sprawie obciążania nieruchomości służebnością przesyłu⁶⁹. Nie było udostępniania na czas ponad 3 lata lub na czas nieoznaczony bez zgody RM. W 11 uchwałach⁷⁰, obok wyrażenia zgody na dzierżawę siedmiu nieruchomości oraz użyczenie i ustanowienie służebności gruntowej (po jednej), określono sposób ich użytkowania, z tego w trzech wskazano dzierżawcę i okres obowiązywania przyszłej umowy, co przekraczało kompetencje RM i naruszało podział organów na stanowiące i wykonawcze, gdyż Rada nie mogła regulować spraw leżących w gestii Burmistrza, tj. określonych w art. 25 ust. 2 Ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 Usg.

Wg Burmistrz, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a Usg nie określa wymogów do treści uchwał – należy się tu odwołać do art. 65 § 1 Kc., wg którego oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje. Dalej wyjaśniła analogicznie jak wobec uchwał dot. zbycia gruntów (pkt 1.19 wystąpienia), co wg niej świadczy o braku podstaw do podważania ważności ww. uchwał. Nadmieniała, że nawet przyjmując wg najnowszych orzeczeń, że wskazanie

⁶⁷ Działki Nr 320 – obręb 6 Grajwo, Nr 511 – obręb 2 Giżycko oraz Nr 311 i 535/2 – obręb 1 Giżycko.

⁶⁸ Uchwała Nr XX/14/08 z 17 kwietnia 2008 r.

⁶⁹ Nr VI/28/2015 z 19 marca 2015 r.

⁷⁰ Nr LXXXV/72/2023 z 28.06.2023 r. (dz. 338/4-8, park handlowy), LXIV/73/2022 z 25.05.2022 r. (320-lądowisko) – zm. L/XXV/160/2022 z 13.12.2022 r., LXXXVII/93/2023 z 27.09.2023 r. (647/8 i 638/4, gastronomia), C/48/2024 z 27.03.2024 r. (usługi), XLVII/87/2021 z 29.09.2021 r. (1365/1 – służebność), XII/63/2019 z 25.06.2019 r. (311 i 535/2 - wodna stacja paliw) – zm. XXXI/87/2020 z 28.10.2020 r., XCI/115/2023 z 28.11.2023 r. (668/6 - parking), XXIX/82/2020 z 29.09.2020 r. (535/2 - lunapark), XXXIX/29/2021 z 31.03.2021 r. (378/2-3, motocross - użyczenie).

przeznaczenia jest dyskusyjne, to wydaje się uprawnione i miało wyłącznie cel informacyjny, a organ wykonawczy zobowiązany był działać wg zasad prawidłowej gospodarki, zaś zawarcie umów i ich warunki nastąpiły wg woli organu, który nie był związany aktami mogącymi ograniczać kompetencję z art. 30 ust. 2 pkt 3 Usg (por. postanowienia NSA⁷¹).

(akta kontroli str. 347-387, 974-976)

W przypadku działki Nr 320 do Wojewody wpłynęła skarga⁷² na działania prowadzone na tym gruncie przez właściciela nieruchomości sąsiedniej Nr 327. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności i wstrzymanie wykonania uchwały RM Nr LXIV/73/2022 z 25 maja 2022 r. ws. zgody na bezprzetargową dzierżawę dz. 320 na czas oznaczony powyżej 3 lat i na czas nieoznaczony jej części (6,7 ha) przeznaczonej na lądowisko na rzecz właściciela dz. sąsiedniej. Uzasadnił, że uchwała ta była podjęta z naruszeniem art. 37 Ugn oraz podał, że był też zainteresowany tym terenem, ale właściciel dz. 327 prowadził na nim działalność bez umowy od 2021 r. i pobierał opłaty. W postępowaniu Wojewody Urząd wyjaśnił⁷³, że dz. 320 nie mogła być samodzielnie wykorzystana, a funkcjonalną całość tworzyła z dz. przyległą dzierżawioną przez firmę INVESTA. Na wezwanie Urzędu dzierżawca wyjaśnił, że od 1 stycznia 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. korzystał bez umowy z części dz. 320 na podstawie ustnej zgody Burmistrza i wniósł o obciążenie go opłatą za ww. okres. Umowę zawarto z nim 24 czerwca 2022 r. na czas do 23 września 2022 r., a jednocześnie w tym dniu opłacił on czynsz w kwocie 22 337 zł brutto/2022 r. W dniu 5 października 2022 r. zawarto z nim umowę dzierżawy części działki na czas nieoznaczony, której dane odpowiadały ważnej uchwale RM z 25 maja 2022 r. i zarządzeniu Burmistrza Nr 934/2022 z 24 czerwca 2022 r. i danym z wykazu w obwieszczeniu Nr 46/2022 z tego dnia. W wyniku rozeznania rynku (Płock, Piła), czynsz określono w kwocie 18 160 zł/rok plus 23% VAT. W dniu 9 stycznia 2025 r. Urząd wezwał dzierżawcę do opłaty za bezumowne korzystanie⁷⁴ z części gruntu 320, tj. ogółem kwoty 32 985 zł brutto (wg ww. stawki), która została uiszczona 15 stycznia 2025 r. Od 1 stycznia 2025 r. czynsz ustalono na kwotę 29 595 zł.

Burmistrz wyjaśniła, że jej poprzednik faktycznie prowadził rozmowy z INVESTĄ i innymi podmiotami nt. lądowiska, co wynika z prowadzonej korespondencji e-mail, lecz nie zakończył ich w sposób wiążący wobec korzystania z lądowiska. Zwrócił się też pisemnie do INWESTY (8 grudnia 2020 r.) o wydzierżawienie Miastu jej dz. 327, aby w drodze konkursu wybrać operatora do obsługi lądowiska na obydwu działkach, lecz nie otrzymał formalnej odpowiedzi. W sierpniu 2021 r. i lipcu 2022 r. skierował również pismo do Stowarzyszenia Lotniczego ws. wykorzystania lądowiska i kontaktował się z Aeroklubem Ziemi Giżyckiej, o czym informował radnych RM. Wskutek braku odzewu ze strony tych podmiotów, 12 maja 2022 r. skierował do RM projekt uchwały wyrażającej zgodę na dzierżawę dz. 320, wg Burmistrz, od 10 marca 2022 r. kalkulacja czynszu dla INWESTY za bezumowne korzystanie z gruntu opierała się o zasadę nominalizmu z art. 351¹ § 1 Kc., wg której zapłata świadczenia winna nastąpić w sumie nominalnej, bez względu, czy między chwilą powstania i wykonania zobowiązania doszło do zmiany siły nabywczej pieniądza, skutkującego zmianą wartości świadczenia⁷⁵. Przyjęto, że mimo wniesienia przez INVESTĘ opłaty wg czynszu z 2022 r., opłata odpowiadała wyłącznie stawce z umowy za okres, w którym firma uzyskała prawo do korzystania z gruntu niezależnie od okresu

⁷¹ Por. postanowienia NSA z 18.10.2024 r. I OSK 398/23 oraz z 12.01.2018 r. I OSK 2789/17).

⁷² 24 czerwca 2022 r.

⁷³ W ramach postępowania nadzorczego wszczętego przez Wojewodę 11 lipca 2022 r.

⁷⁴ Od 1 stycznia 2021 r. do 23 czerwca 2022 r.

⁷⁵ Wg wyroku SN z 27 lutego 2019 r. II CSK 17/18.

obowiązki umowy, a wymagalność opłaty rozpoczęła się od uznania wezwania do zapłaty. Bezumowne korzystanie z gruntu nie skutkowało ograniczeniem w dostępie do jego zbycia, tym bardziej, że w okresie tym grunt pozostawał we władaniu Miasta. Burmistrz podała, że czynsz był wynikiem negocjacji stron, z uwzględnieniem 50% zniżki dla motolotni i 10% dla posiadaczy Giżyckiej Karty Mieszkańca, prawa do nakładów po zakończeniu umowy, cennika wg poziomu rynku, zwolnienia z opłat organizatora wydarzeń. W doktrynie ugruntowało się stanowisko, że o wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu decydują stawki rynkowe⁷⁶, a żądanie opłaty sankcyjnej nie znajduje tu oparcia. Nadmienila, że nie zlecano przy tym opracowania operatu szacunkowego i podała, że w latach 2022-2024 z dzierżawy dz. 320 osiągnięto dochody 76 293 zł, tj. 22 337 zł w 2022 r., 25 308 zł w 2023 r. i 28 648 zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 350, 388-401, 692-742, 969-971, 1024-1028, 1033-1068)

2.14. Postępowania w celu dzierżawy gruntów prowadzono wg Ugn i Kc., tj.:

- podstawą jednej umowy⁷⁷ była zgoda RM i prawidłowy przetarg pisemny nieograniczony, z zachowaniem wymogów Ugn i rozporządzenia ws. przetargów, w zakresie komisji przetargowej, ogłoszenia, wadium, wyboru najkorzystniejszej oferty i sporządzenia protokołu; umowa była zgodna z wynikami przetargu i zabezpieczała interes miejski przez regulacje dot. jej rozwiązania, np. w razie wykorzystania gruntu wbrew jego przeznaczeniu lub modernizacji, braku napraw oraz zaległości w opłatach; postanowienia ww. umowy były zgodne z wynikami przetargu;
- w pozostałych ośmiu dzierżawach – uchwały RM ze zgodą na zawarcie umów (na konkretne działki) i odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu ich zawarcia na podstawie art. 37 ust 4 Ugn;
- zawarcie dwóch umów bezprzetargowo nastąpiło z dotychczasowymi dzierżawcami, których poprzednio wyłoniono w prawidłowych przetargach.

Umowy użyczenia i służebności przesyłu z uwagi na swój charakter nie wymagały trybu przetargowego. Dwie decyzje o użyczeniu gruntu poprzedzono przedłożeniem RM projektu uchwały wraz z uzasadnieniem celem wyrażenia zgody. Obie uchwały zawierały informacje o przeznaczeniu gruntów wg mpzp/Studium, co weryfikowano z danymi w systemie SIP, lecz zostały uchylone przez Wojewodę, gdyż użyczenie nie wymagało zgody Rady. Dostęp do SIP mieli radni, którzy mogli zapoznać się z uzasadnieniem uchwał; w obu przypadkach we właściwej formie opublikowano wykazy tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 270, 347-387, 667-969)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech wykazach nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia, wg obwieszczeń Nr 72/2019, 119/2019 i 46/2022⁷⁸, nie ujęto zapisu dot. zasad aktualizacji opłat, co było wymogiem art. 35 ust 2 pkt 10 Ugn. Wg Burmistrz, wynikało to z omyłki, lecz w każdym przypadku ww. zasady ujęto w umowach, a czynsz był waloryzowany i uiszczany wg tych umów.
2. Sporządzenie 11 projektów uchwał dot. wyrażenia przez RM zgody na wydzierżawienie siedmiu nieruchomości i użyczenie jednej oraz zgody na ustanowienie jednej służebności gruntowej, ze wskazaniem sposobu ich

⁷⁶ Por. wyroki SN z 9 września 2020 r. II CSK 404/19 oraz z 15 kwietnia 2004 r. IV CK 273/03.

⁷⁷ Działka Nr 511.

⁷⁸ Opublikowanych odpowiednio 26 czerwca i 27 listopada 2019 r. oraz 24 czerwca 2022 r.

użytkowania, z tego w trzech przypadkach⁷⁹ wskazaniem dzierżawcy i okresu obowiązywania umowy, co wg orzecznictwa skutkowało podjęciem przez RM uchwał z przekroczeniem uprawnień, bowiem nie może ona regulować spraw leżących w gestii Burmistrza, tj. określonych w art. 25 ust. 2 Ugn i art. 30 ust. 2 Usg (opis w punkcie 2.16).

(akta kontroli str. 40-43, 268-269, 338-343, 347-349, 366-372, 970-976)

Wobec ww. nieprawidłowości Delegatura zajęła stanowisko analogiczne jak względem nieprawidłowości stwierdzonych przy zbywaniu gruntów (w sekcji nieprawidłowości obszaru 1.)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie udostępniania gruntów wchodzących do ich zasobu, opracowywał i w pełni realizował plany gospodarowania zasobem oraz rzetelnie dokumentował czynności w tym zakresie i właściwie ewidencjonował nieruchomości. Wg przepisów organizował i przeprowadzał przetargi na ich dzierżawę, w tym zapewniał ich wyceny i ustalał stawki czynszu wg jednolitych zasad. Sporządzał i terminowo upubliczniał kompletne wykazy działek przeznaczonych do udostępnienia, przy czym w trzech wykazach nie ujął omyłkowo zasad aktualizacji opłat, które były jednak terminowo waloryzowane. Przeprowadzał analizy zasadności udostępniania gruntów, a podstawą tego były ważne uchwały RM ze zgodą na udostępnienia oraz zarządzenia Burmistrza, a w umowach z dzierżawcami zabezpieczał interes prawny i ekonomiczny Miasta. Burmistrz opracował niektóre projekty uchwał (11) dot. wyrażenia przez RM zgody na udostępnienie gruntów, wskazując sposób ich użytkowania, z tego w trzech uchwałach wskazał też przyszłego dzierżawcę i okres obowiązywania umowy, co skutkowało podjęciem przez RM ww. uchwał z przekroczeniem uprawnień.

III. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań celem precyzyjnego sporządzania projektów uchwał dla RM dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych, z uwzględnieniem podziału kompetencji organów gminy.2. Sporządzanie kompletnych wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, z uwzględnieniem zapisów o zasadach aktualizacji opłat. |
|---------|--|

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 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.

⁷⁹ Nr LXXXV/72/2023 z 28.06.2023 r. (dz. 338/4-8), XCI/115/2023 z 28.11.2023 r. (dz. 668/6), XXIX/82/2020 z 29.09.2020 r. (dz. 535/2).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosku

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

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.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Mariusz Lenkiewicz

/podpisano elektronicznie/

