



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.30.1.2024

**Pan
Jacek Sutryk
Prezydent Wrocławia**

Urząd Miejski Wrocławia
pl. Nowy Targ 1-8
50-141 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia ¹ , ul. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sutryk, Prezydent Wrocławia, od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych. 2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ² , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/184/2024 z 4 grudnia 2024 r. 2. Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/183/2024 z 4 grudnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd lub UMW.

² 25 kwietnia 2025 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Analiza 20 wybranych transakcji zbycia nieruchomości gruntowych wykazała nieprawidłowości polegające na: [1] zbyciu w jednym przypadku nieruchomości w trybie bezprzetargowym pomimo braku przesłanek do zastosowania takiego trybu, [2] zaniżeniu ceny za ustanowienie służebności w przypadku zbycia jednej nieruchomości, [3] braku uzasadnienia dla dopuszczenia do przetargu sześciu zakwalifikowanych uczestników i niedopuszczenia siódmego uczestnika, [4] niepoinformowaniu Wojewody Dolnośląskiego o zawartej umowie zbycia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa (niezgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵), oraz [5] niewskazaniu wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta w pisemnym przetargu nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej.

Urząd nie posiadał planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości w formie jednolitego dokumentu, co mogło ograniczać realizację miejskiej polityki zarządzania nieruchomościami gruntowymi, a także nadawać doraźny charakter poszczególnym operacjom przeprowadzanym na nieruchomościach gruntowych. Stwierdzono również, że plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierał wszystkich elementów wymaganych art. 23 ust. 1db ugn. Ponadto w uchwale nr XLIX/697/98 Rady Miejskiej Wrocławia z 27 lutego 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław⁶, znajdowały się zapisy niezgodne z ugn lub stanowiące powtórzenia regulacji zawartych w tej ustawie. Pomimo tego nie podjęto działań zmierzających do wprowadzenia stosownych zmian.

Z kolei udostępnianie sześciu nieruchomości na okres powyżej trzech lat lub bezterminowo przeprowadzone zostało w trybie bezprzetargowym, mimo nieuzyskania zgód Rady Miejskiej Wrocławia dotyczących tych nieruchomości, co było niezgodne z art. 37 ust. 4 ugn.

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

Niezależnie od powyższego Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań w obszarze zbywania nieruchomości gruntowych. W sposób prawidłowy prowadził ewidencję nieruchomości gruntowych zasobu gminnego oraz zasobu Skarbu Państwa, tj. zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, ze zm., dalej: ugn.

⁶ Dz. Urz. Woj. Dol. z 2024 r., poz. 5388, dalej: uchwała z 27 lutego 1998 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

1.1. Struktura organizacyjna UMW

W analizowanym okresie następujące komórki organizacyjne UMW realizowały zadania w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych należących do zasobu Gminy Wrocław oraz zasobu Skarbu Państwa:

1) Wydział Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości⁸:

- sprawy dotyczące sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych, zabudowanych i niezabudowanych, w trybie przetargowym i bezprzetargowym;
- wnoszenie nieruchomości aportem do spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław;
- zbywanie nieruchomości w trybie zamiany;
- organizacja i przeprowadzanie przetargów na sprzedaż gminnych nieruchomości gruntowych, lokali mieszkalnych i użytkowych;
- ewidencja nieruchomości gminnych.

2) Wydział Nieruchomości Skarbu Państwa⁹:

- zbywanie i nabywanie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa;
- dokumentowanie, regulacja stanów prawnych nieruchomości i ustanawianie oraz zmiany tytułów prawnych do nieruchomości;
- prowadzenie spraw dotyczących roszczeń o ustanowienie lub zmianę tytułu prawnego do nieruchomości;
- prowadzenie postępowań w sprawach trwałego zarządu;
- ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa.

3) Wydział Nieruchomości Komunalnych¹⁰:

- sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym darowizny na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego;
- darowizny na cele publiczne na rzecz innych podmiotów;
- darowizny, użyczenia, oddawanie w trwały zarząd nieruchomości komunalnych;
- ewidencja ilościowo-wartościowa nieruchomości gminnych.

4) Biuro Rozwoju Gospodarczego¹¹:

- dzierżawa terenów na zorganizowane place targowe (umowy z operatorami gminnych targowisk);
- udostępnianie części wybranych nieruchomości w celu prowadzenia handlu okrężnego z ruchomych stoisk handlowych oraz pojazdów gastronomicznych (umowy z podmiotami prowadzącymi handel okrężny);

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Komórka organizacyjna Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji Urzędu. W ramach tego Wydziału funkcjonowały: Dział Przygotowania Nieruchomości do Obrotu Cywilnoprawnego, Dział Nabywania i Zamiany Nieruchomości, Dział Przetargów i Promocji Nieruchomości.

⁹ Komórka organizacyjna Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji Urzędu. W ramach tego Wydziału funkcjonował Dział Regulacji Stanów Prawnych oraz Zespół Zarządzania Zasobem.

¹⁰ Komórka organizacyjna Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji Urzędu. W ramach tego Wydziału funkcjonowały: Dział Regulacji Prawnych i Komunalizacji, Dział Ustanawiania Praw do Nieruchomości, Dział Eksploatacji, dalej: WNK.

¹¹ Komórka organizacyjna Departamentu Strategii i Zrównoważonego Rozwoju Urzędu. W ramach tego Biura funkcjonowały: Dział Handlu i Reklam oraz Zespół ds. Wydarzeń Plenerowych.

- udostępnianie części wybranych nieruchomości w celu umieszczania nośników reklamowych (umowy z firmami reklamy zewnętrznej posiadającymi sieć stypizowanych tablic i urządzeń reklamowych);
- udostępnianie części wybranych nieruchomości w celu organizacji wydarzeń plenerowych (umowy z firmami organizującymi wydarzenia, np. jarmarki, kiermasze).

5) Wydział Zarządzania Należnościami¹²:

- egzekwowanie należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2; tom VIII, str. 6-116; tom IX, str. 35-242)

Ww. komórki organizacyjne UMW posiadały aktualne regulaminy organizacyjne. Dla żadnej z tych komórek organizacyjnych nie określono w regulaminie organizacyjnym zadań związanych z opracowaniem planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Stanowiska pracy utworzone w ramach tych komórek organizacyjnych UMW posiadały stosowne karty opisu stanowiska pracy. Pracownicy Urzędu zatrudnieni na tych stanowiskach posiadali aktualne karty zakresu i rodzaju pracy pracowników samorządowych UMW¹³.

(akta kontroli: tom VIII, str. 117-657; tom IX, str. 228-242)

Ponadto zadania w obszarze zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa realizowały gminne jednostki organizacyjne:

1) Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu:

- dzierżawy nieruchomości w trybie bezprzetargowym i przetargowym, pisemnym, nieograniczonym;
- bezpłatne użyczenie nieruchomości;
- inne formy udostępniania nieruchomości.

2) Zarząd Cmentarzy Komunalnych we Wrocławiu:

- najmy, dzierżawy nieruchomości.

3) Zarząd Zasobu Komunalnego we Wrocławiu:

- dzierżawa zarządzanych terenów, głównie na cele: ogródków przydomowych, miejsc zbiórki odpadów, docieplenia budynku, urządzenia klimatyzacyjne, poprawa warunków użytkowania nieruchomości przyległej (w tym wnętrz podwórkowych);
- dzierżawa i użyczenie użytkowych nieruchomości gminnych zabudowanych (w tym garaży);
- dzierżawa terenów gminnych na cel organizacji ogródka gastronomicznego.

4) Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu:

- dzierżawa gruntów w pasie drogowym dróg publicznych i wewnętrznych na cele niezwiązane z budową, przebudową i ochroną dróg.

(akta kontroli: tom IX, str. 228-242)

1.2. Audyty i kontrole

W latach 2019-2024 w UMW przeprowadzono cztery kontrole dotyczące gospodarowania nieruchomościami, tj.:

1) dwie kontrole wewnętrzne:

- a) w 2019 r. - kontrola WKN-KPZ.1712.4.2019, przeprowadzona przez Wydział Kontroli¹⁴ w WNK,
- b) w 2021 r. - kontrola WKN-KPZ.1712.4.2021, przeprowadzona przez WKN w WNK;

¹² Komórka organizacyjna Departamentu Finansów Publicznych Urzędu.

¹³ [1] Zakres ogólnych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności; [2] Zakres szczegółowych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności; [3] Upoważnienie do przetwarzania danych osobowych.

¹⁴ Dalej: WKN.

- 2) dwie kontrole zewnętrzne:
- a) w 2020 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu¹⁵,
 - b) w 2023 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

[Ad. 1a] W 2019 r. WKN przeprowadził w WNK kontrolę wewnętrzną dotyczącą prawidłowości przygotowania do sprzedaży jednej nieruchomości gruntowej, położonej we Wrocławiu. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. W związku z czym nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

[Ad. 1b] W 2021 r. WKN przeprowadził w WNK kontrolę wewnętrzną dotyczącą: (1) prawidłowości udostępniania czasowego gruntów stanowiących własność Gminy Wrocław; (2) prawidłowości ustalania i egzekwowania opłat planistycznych oraz roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za lata 2018-2019. W trakcie tej kontroli stwierdzono nieprawidłowości związane z sześcioma sprawami dotyczącymi ustalenia opłaty planistycznej, które polegały na:

- załatwieniu czterech spraw z naruszeniem miesięcznego terminu wynikającego z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶;
- określeniu w jednej decyzji opłaty planistycznej dla trzech nieruchomości, w tym dwóch, których wartość nie uległa zwiększeniu wskutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, czym naruszono art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷, z tym, że wysokość opłaty była właściwa dla nieruchomości, w stosunku do której opłatę tą można było określić.

Mając powyższe na uwadze zalecono prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Z informacji UMW wynika, że wniosek pokontrolny został zrealizowany.

[Ad. 2a] W 2020 r. RIO przeprowadziła w Gminie Wrocław kontrolę problemową w zakresie realizacji dochodów z mienia Skarbu Państwa w okresie lat 2018-2019. W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- w analizowanym okresie Prezydent Wrocławia nie przekazywał do Wojewody Dolnośląskiego informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 13 ugn, do czego był zobowiązany na podstawie art. 23 ust. 4 ugn;
- w przypadkach nabycia, na mocy decyzji wydanych przez starostów, prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, z opóźnieniem były sporządzane i przekazywane do organów podatkowych deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości oraz podatek rolny, co było sprzeczne z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁸ oraz art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁹;
- po terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, składane były korekty deklaracji na podatek od nieruchomości, w przypadku, gdy w trakcie roku podatkowego nastąpiło nabycie lub sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa;
- nabyte w badanym okresie przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości, nie zostały odpowiednio ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo obowiązku wynikającego z art. 21 ugn;

¹⁵ Dalej: RIO.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 752.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1176, ze zm.

- w deklaracjach na podatek nieruchomości i podatek rolny za 2018 r. i 2019 r. wykazano łącznie nieruchomości Skarbu Państwa (podlegające opodatkowaniu oraz zwolnione) o powierzchniach mniejszych niż w rzeczywistości;
- w dwóch przypadkach sprzedaży (na sześć objętych kontrolą), wbrew postanowieniom art. 41 ust. 1 ugn, nie zawiadomiono właściwie nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości;
- w dwóch przypadkach sprzedaży (na sześć objętych kontrolą), wbrew postanowieniom § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości²⁰, nie podano do publicznej wiadomości, poprzez wywieszenie w swojej siedzibie, na okres do najmniej 7 dni, informacji o wyniku przetargu;
- w przypadku jednej nieruchomości nie dochowano terminu publikacji ogłoszenia o sprzedaży określonego w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań.

W związku z przedmiotową kontrolą RIO sformułowała m.in. następujące wnioski pokontrolne:

1) przestrzeganie ugn, a w szczególności:

- ujmowanie w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, stosownie do art. 21 ugn;
- przekazanie dla Wojewody Dolnośląskiego informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 13, stosownie do art. 23 ust. 4 ugn;

2) przestrzeganie postanowień rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań, a w szczególności w zakresie:

- publikacji ogłoszeń o przetargu na zbycie nieruchomości, stosownie do § 6 ust. 5 rozporządzenia;
- podawania do publicznej wiadomości informacji o wynikach przetargu, stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia;

3) przestrzeganie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a w szczególności w zakresie:

- terminowego składania organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, stosownie do zapisów art. 6 ust. 9 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 10 ustawy;
- terminowego korygowania deklaracji na podatek od nieruchomości, stosownie do zapisów art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy;

4) przestrzeganie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, w szczególności w zakresie terminowego składania organowi podatkowemu deklaracji na podatek rolny na dany rok podatkowy, stosownie do zapisów art. 6a ust. 8 pkt 1 w związku z art. 6a ust. 9 tej ustawy;

5) w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym przeprowadzanie rokowań z potencjalnymi nabywcami po wprowadzeniu nieruchomości do obrotu, tj. po wywieszeniu wykazu (art. 35 ugn) i upływie terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn;

6) poinformowanie RIO o wynikach, w tym finansowych, podjętych działań mających na celu ujawnienie w deklaracjach podatkowych faktycznej powierzchni

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów oraz rokowań.

nieruchomości Skarbu Państwa podlegających opodatkowaniu oraz zwolnionych z podatków.

UMW poinformował, że podjęto działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

[Ad. 2b] NIK Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w UMW w 2023 r. kontrolę dotyczącą zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. W związku z tą kontrolą stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niedoprowadzenie do przedłożenia Radzie Miejskiej Wrocławia projektu uchwały krajobrazowej²¹. Pomimo upływu ponad siedmiu lat od podjęcia uchwały w sprawie przygotowania projektu uchwały krajobrazowej nie została ona wykonana, tj. stosowny projekt nie wpłynął do Rady Miejskiej Wrocławia celem dalszego procedowania;
- nierzetelne sprawowanie nadzoru w zakresie umieszczania reklam na nieruchomościach komunalnych;
- niepodejmowanie działań w celu dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów komunalnych w związku z nielegalnym umieszczeniem tam nośnika reklamowego.

W wyniku przedmiotowej kontroli sformułowano poniższe wnioski pokontrolne, w odniesieniu do których podjęte zostały działania na rzecz ich realizacji²²:

- 1) wykonanie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przygotowania projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;
- 2) zapewnienie monitorowania działalności podmiotów zarządzających nieruchomościami Gminy Wrocław w zakresie realizacji zadań związanych z umieszczaniem reklam;
- 3) zapewnienie dokonywania systematycznej kontroli legalności umieszczania nośników reklamowych w przestrzeni miejskiej;
- 4) podejmowanie działań w celu dochodzenia roszczeń o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości Gminy Wrocław wykorzystywanych do umieszczania reklam.

Ponadto NIK Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w 2023 r. w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta²³ (jednostce organizacyjnej Gminy Wrocław) kontrolę dotyczącą zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. W trakcie tej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak w pełni skutecznego monitorowania sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych Wrocławia pod kątem legalności zajęcia pasa drogowego na cele reklamowe;
- nieprzekazywanie informacji do Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia oraz Straży Miejskiej Wrocławia o nielegalnych reklamach, w tym w szczególności na terenie Parku Kulturowego²⁴ oraz na zabytkach wpisanych do rejestru;
- nierzetelne prowadzenie postępowań w sprawie wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego;
- niewłaściwe naliczanie opłat w decyzjach o zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe;

²¹ Uchwała, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²² Wnioski [3] i [4] zostały zrealizowane, a wnioski [1] i [2] były w trakcie realizacji.

²³ Nadzór funkcjonalny: Departament Infrastruktury i Transportu Urzędu.

²⁴ Uchwała nr LVII/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z 10 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”.

- niewłaściwe naliczanie kar w decyzjach nakładających kary pieniężne za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi;
- niepodjęcie działań windykacyjnych w przypadku wydania decyzji nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

W wyniku przedmiotowej kontroli sformułowano poniższe wnioski pokontrolne, które zostały zrealizowane:

- 1) zapewnienie rzetelnego monitorowania pasa drogowego;
- 2) współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Gminy Wrocław i właściwymi organami w związku ze stwierdzonymi przypadkami nielegalnych reklam;
- 3) wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy na podstawie kompletnych wniosków;
- 4) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad naliczaniem opłat w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego oraz nakładających kary za umieszczenie reklamy w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi;
- 5) niezwłoczne przekazywanie decyzji nakładających kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi do Działu Windykacji w celu ich wyegzekwowania.

Również w 2024 r. zakończone zostało zadanie audytowe zapewniające pt. „Procedura oddawania nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste wraz z kontrolą wykonywania warunków umowy i przestrzegania jej warunków przez użytkownika wieczystego”. Audytor wewnętrzny objął zakresem audytu użytkowanie wieczyste ustanawiane mocą umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w zakresie:

- zasad/procedur kontroli zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste zgodnie z terminem oraz zgodnie z celem,
- aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

W wyniku przedmiotowego audytu sformułowano poniższe zalecenia, które były w trakcie realizacji²⁵:

- zapewnić funkcjonalność systemu KSAT – moduł SGN, tak aby było możliwe generowanie zbiorczego raportu/zestawienia i/lub filtrowania bazy według terminu zabudowy;
- zapewnić funkcjonalność systemu KSAT – moduł SGN, tak aby było możliwe generowanie zbiorczego raportu/zestawienia i/lub filtrowania bazy według celu użytkowania wieczystego i stawki procentowej opłaty rocznej;
- zapewnić funkcjonalność systemu KSAT – moduł SGN, tak aby było możliwe generowanie zbiorczego raportu/zestawienia i/lub filtrowania bazy według dat aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego;
- zapewnić aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w sposób zapewniający, że nie następuje uszczuplenie dochodów.

(akta kontroli: tom IX, str. 290-516)

Wojewoda Dolnośląski w latach 2019-2024 nie przeprowadził kontroli dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz nie podejmował działań nadzorczych, o których mowa w art. 3 ust. 2a pkt 1-3 oraz ust. 2aa ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁶, odnośnie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa będących w dyspozycji Prezydenta Wrocławia.

(akta kontroli: tom I, str. 361-363)

²⁵ Termin realizacji zaleceń wyznaczony został do dnia 30 listopada 2025 r.

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 190, ze zm.

1.3. Dochody Gminy Wrocław ze zbycia nieruchomości gruntowych

Dochody Gminy Wrocław ze zbycia nieruchomości gruntowych (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste) kształtowały się w latach 2019-2023 w skali roku na poziomie od 162 761 tys. zł do 408 233 tys. zł, co stanowiło wykonanie planu z tego tytułu na poziomie od 97,3% w 2023 r.²⁷ do 176,3% w 2021 r.²⁸. Najwyższe dochody ze zbycia nieruchomości gruntowych uzyskano w 2022 r., natomiast najniższe w 2020 r. W roku 2024 (według stanu na 31 października) realizacja dochodów z powyższego tytułu wyniosła 265 421 tys. zł, co stanowiło 89,0% planu.

(akta kontroli: tom IX, str. 519-520)

1.4. Informacje dotyczące zbycia nieruchomości gruntowych

W latach 2019-2023 Gmina Wrocław zawierała łącznie w wymiarze rocznym od 75 do 127 umów sprzedaży nieruchomości gruntowych. Najwięcej umów zawarto w 2021 r., natomiast najmniej w 2020 r. Dominujące formy sprzedaży to: [1] tryb bezprzetargowy²⁹ (od 28 do 40 umów rocznie), oraz [2] przetarg ustny nieograniczony (od 39 do 76 umów rocznie). Poza tym stosowano przetarg ustny ograniczony (zawierając nie więcej niż siedem umów rocznie) oraz przetarg pisemny nieograniczony (zawierając od jednej do 11 umów rocznie). Nie zbywano nieruchomości w przetargu pisemnym ograniczonym oraz w ramach rokowań po drugim przetargu. W 2024 r. (według stanu na 31 października) Gmina Wrocław zawarła łącznie 90 umów sprzedaży³⁰.

Ponadto w analizowanym okresie Gmina Wrocław zawierała rocznie od dwóch do dziewięciu umów o użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych. Najwięcej umów zawarto w 2021 r., natomiast najmniej w 2020 r. i w 2023 r. W drodze bezprzetargowej³¹ zawierano od jednej do sześciu umów rocznie. W wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego zawierano nie więcej niż trzy umowy rocznie. W 2024 r. (według stanu na 31 października) zawarto jedną umowę o użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej³².

W ww. okresie Gmina Wrocław wносиła aportem, w drodze bezprzetargowej³³, w wymiarze rocznym łącznie od dwóch do trzech nieruchomości gruntowych. W 2024 r. (według stanu na 31 października) Gmina Wrocław nie przeprowadzała takich operacji.

W rozpatrywanym okresie Gmina Wrocław dokonała zamiany, w drodze bezprzetargowej³⁴, w wymiarze rocznym łącznie od trzech do 11 posiadanych nieruchomości gruntowych. Najwięcej w 2020 r., natomiast najmniej w 2022 r. W 2024 r. (według stanu na 31 października) Gmina Wrocław przeprowadziła osiem takich transakcji, wszystkie w drodze bezprzetargowej³⁵.

W omawianym okresie Gmina Wrocław dokonała darowizn posiadanych nieruchomości gruntowych, w drodze bezprzetargowej³⁶, w wymiarze rocznym wynoszącym nie więcej niż dwie takie nieruchomości. W 2024 r. (według stanu na

²⁷ W roku 2023 dochody Gminy Wrocław ze zbycia nieruchomości wyniosły 398 881 tys. zł.

²⁸ W roku 2021 dochody Gminy Wrocław ze zbycia nieruchomości wyniosły 392 030 tys. zł.

²⁹ Jako podstawę trybu bezprzetargowego wskazywano art. 37 ust. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 32 ugn.

³⁰ W tym: [1] w trybie bezprzetargowym, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 32 ugn – 30, [2] przetargu ustnego nieograniczonego – 56, [3] przetargu ustnego ograniczonego – 3, [4] przetargu pisemnego nieograniczonego – 1. Nie zawarto umów w wyniku przetargu pisemnego ograniczonego oraz w wyniku rokowań po drugim przetargu.

³¹ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn.

³² Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn.

³³ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 7 ugn.

³⁴ Na podstawie art. 15 ust. 1 ugn.

³⁵ Na podstawie art. 15 ust. 1 ugn w związku z art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

³⁶ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

31 października) Gmina Wrocław przeprowadziła jedną taką operację w drodze bezprzetargowej³⁷.

(akta kontroli: tom IX, str. 521-526)

1.5. Plany wykorzystania zasobu posiadanych nieruchomości

W Urzędzie nie sporządzano planów wykorzystania miejskiego zasobu posiadanych nieruchomości, o czym szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

W dniu 8 marca 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw³⁸, Urząd przekazał do zatwierdzenia Wojewodzie Dolnośląskiemu plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024. Wojewoda nie wniósł do przedstawionego projektu uwag. Plan nie zawierał wykazu nieruchomości przeznaczonych do obrotu oraz wymaganych ugn: miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, jak również programu zagospodarowania nieruchomości zasobu. Zagadnienie opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2019-2021 nie został przygotowany z uwagi na uchylenie, z dniem 1 stycznia 2017 r.³⁹, art. 23 ust. 1d ugn. Przywrócenie obowiązku sporządzania planu nastąpiło z dniem 9 września 2021 r., poprzez dodanie w art. 23 ust. 1da⁴⁰. Urząd przekazywał corocznie Wojewodzie Dolnośląskiemu projekty planów dochodów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa a w cyklach kwartalnych – informacje z zakresu wykonania tych planów.

(akta kontroli: tom I, str. 3-6, 10-14, 16-18, 21, 239-363)

1.6. Wewnętrzne procedury dotyczące zasad zbywania i udostępniania nieruchomości

W Gminie Wrocław obowiązywała uchwała z 27 lutego 1998 r. określająca podstawowe reguły postępowania Prezydenta Wrocławia z nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław ze wskazaniem okoliczności, jakie należy uwzględnić podejmując decyzje w tych sprawach. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław należy do Prezydenta Wrocławia, który m.in. dokonuje wyboru formy prawnej przekazania nieruchomości, przeprowadza postępowanie przetargowe lub bezprzetargowe przewidziane przepisami prawa bądź wynikające z uchwał Rady Miejskiej Wrocławia, zawiera umowy cywilnoprawne oraz w przypadkach przewidzianych ustawą wydaje decyzje administracyjne. W myśl § 3 ust. 3 uchwały, zgody Rady Miejskiej Wrocławia, wyrażonej odrębną uchwałą, wymaga: [1] przekazanie nieruchomości w drodze darowizny na cele publiczne, [2] przekazanie nieruchomości Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego w drodze darowizny, [3] sprzedaż nieruchomości Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego za cenę obniżoną oraz oddanie nieruchomości gruntowej Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste, [4] nieodpłatne obciążenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi, [5] zamiana nieruchomości, zamiana prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości oraz zamiana

³⁷ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1561.

³⁹ Art. 19 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260, ze zm.).

⁴⁰ Art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.

praw użytkowania wieczystego, o ile dokonywana jest między Gminą Wrocław a Skarbem Państwa oraz jednostkami samorządu terytorialnego bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości lub praw. W uchwale znalazły się zapisy stanowiące powtórzenia przepisów ugn, lub niezgodne z ugn. Mimo tego w Urzędzie nie podjęto działań zmierzających do wprowadzenia w tej uchwale stosownych zmian, co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Prezydent Wrocławia nie wydawał regulacji w zakresie zbywania nieruchomości stanowiących własność Gminy Wrocław. W piśmie okólnym Prezydenta Wrocławia z 30 maja 2000 r. wskazano, iż w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie uregulowanych odrębnymi przepisami, stosuje się odpowiednio zasady ustalone w obowiązujących uchwałach organów Gminy Wrocław.

(akta kontroli: tom I, str. 185)

Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia nr 4365/20 z 31 grudnia 2020 r.⁴¹ wprowadzono zasady wydzierżawiania i udostępniania nieruchomości stanowiących zasób Gminy Wrocław oraz ustalania wysokości stawek czynszu i opłat z tym związanych. W dniu 28 maja 2024 r. ww. zarządzenie zostało zmienione w zakresie stawek czynszów i opłat⁴². Przed 31 grudnia 2020 r. w przedmiotowym zakresie obowiązywało zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 8600/10 z 1 lutego 2010 r.⁴³, nowelizowane 29 lipca 2011 r. i 22 kwietnia 2020 r. Powyższe zarządzenia określały zasady dokonywania waloryzacji czynszów i opłat. Załączniki do ww. zarządzeń zawierały tabele ze stawkami czynszów i opłat za m², których wysokość była uzależniona od rodzaju prowadzonej działalności oraz lokalizacji nieruchomości w jednej z trzech stref Wrocławia.

(akta kontroli: tom I, str. 199-238)

1.7. Prawdliwość zbywania nieruchomości

Przeprowadzone w dniu 22 stycznia 2025 r. oględziny funkcjonujących w UMW systemów ewidencji nieruchomości gruntowych⁴⁴ wykazały, że ewidencja nieruchomości gruntowych zasobu własnego Gminy Wrocław prowadzona jest przy wykorzystaniu modułu (podsystemu) SGN systemu informatycznego KSAT. System KSAT (KSAT2000i) to internetowy zintegrowany system zarządzania dla jednostek samorządu terytorialnego – wielomodułowy system informatyczny przeznaczony dla jednostek samorządu terytorialnego, którego zadaniem jest wspomaganie całości procesów administracyjnych realizowanych w tych jednostkach. Moduł (podsystem) SGN (System Gospodarowania Nieruchomościami) służy do ewidencji nieruchomości będących własnością Gminy Wrocław, obsługi umów zbycia i obsługi innych dokumentów dotyczących nieruchomości, a także planowania i analizy wykorzystania majątku nieruchomego. Ponadto do ewidencjonowania i administrowania nieruchomościami gminnymi UMW wykorzystywał wspierające systemy informatyczne:

- GEO-INFO i.Mapa⁴⁵ – obiektowy, zintegrowany system informacji przestrzennej, przeznaczony do prowadzenia i prezentacji wieloskalowej mapy zasadniczej oraz obsługi rejestrów opisowych (np. ewidencja gruntów i budynków, infrastruktura techniczna). System wspiera zarządzanie danymi przestrzennymi oraz rejestrami

⁴¹ Dalej: zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 4365/2020.

⁴² Zarządzeniem nr 140/24 Prezydenta Wrocławia zmieniającym zarządzenie nr 4365/20 Prezydenta Wrocławia z 31 grudnia 2020 r., w sprawie zasad wydzierżawiania i udostępniania nieruchomości stanowiących zasób Gminy Wrocław oraz ustalania wysokości stawek czynszu za nieruchomości oddawane w dzierżawę i stawek opłat za korzystanie i udostępnianie tych nieruchomości w innej formie.

⁴³ Dalej: zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 8600/10.

⁴⁴ Nieruchomości zasobu Gminy Wrocław oraz zasobu Skarbu Państwa.

⁴⁵ W Gminie Wrocław system administrowany przez Zarząd Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego we Wrocławiu.

geodezyjnymi, dostarczając narzędzia na potrzeby administracji samorządowej, planowania przestrzennego oraz udostępniania informacji publicznej (Kataster Miejski);

- Geoportal⁴⁶ – system informacji przestrzennej Wrocławia (SIP), zawierający bazę danych o gminnej przestrzeni, obiektach przestrzennych oraz relacjach między nimi. Geoportal umożliwia przeglądanie map, analizę danych przestrzennych oraz dostęp do informacji o zasobach gminnych. W ramach Geoportalu funkcjonuje portal „Giełda Nieruchomości” – podsystem dedykowany do prezentacji nieruchomości komunalnych przeznaczonych do sprzedaży.

Ewidencja nieruchomości gruntowych zasobu Skarbu Państwa prowadzona była przy wykorzystaniu dedykowanych arkuszy programu Excel (tzw. „zbiory dziedziczne”), które są cyklicznie, co miesiąc, pozyskiwane z systemu GEO-INFO i Mapa (Kataster Miejski). Dodatkowo, nieruchomości gruntowe Skarbu Państwa, na których ustanowione są tytuły prawne, ewidencjonowane były w module SGN systemu KSAT. Dla wybranych 35 nieruchomości gruntowych⁴⁷ przeprowadzono analizę zgodności miejskiej ewidencji nieruchomości gruntowych z Ewidencją Gruntów i Budynków⁴⁸. Badanie nie wykazało nieprawidłowości. Analizowana ewidencja zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn.

Dla tych samych 35 nieruchomości gruntowych przeprowadzono również analizę zgodności miejskiej ewidencji nieruchomości gruntowych z EGIB, określoną w art. 23 ust. 1c ugn. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom IX, str. 527-530)

W ramach przedmiotowej kontroli NIK szczegółowemu badaniu w obszarze zbywania nieruchomości gruntowych przez Gminę Wrocław poddano 20 wybranych celowo transakcji zbycia⁴⁹ tychże nieruchomości dokonanych w okresie objętym kontrolą kontroli.

Z wyjaśnień Prezydenta Wrocławia wynikało, że przed decyzją przeznaczenia nieruchomości do zbycia była przeprowadzana analiza zasadności (opłacalności lub korzyści) jej zbycia. Nie sporządzano w tym celu odrębnego dokumentu. Wyniki analizy zawarto m.in. w uzasadnieniach do ogłoszeń o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przetargu.

Wartość nieruchomości we wszystkich badanych 20 sprawach była określana na podstawie operatu szacunkowego nieruchomości, sporządzanego na zlecenie Urzędu przez licencjonowanego rzeczoznawcę majątkowego. Kosztami sporządzenia operatów szacunkowych obciążano nabywców nieruchomości (co szerzej opisano poniżej).

W przypadku analizowanych 20 transakcji trzykrotnie wystąpiła konieczność uzyskania stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co zostało zrealizowane.

Żadna z przedmiotowych nieruchomości nie była położona na terenach górniczych, terenach parków narodowych bądź na terenach graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

We wszystkich 20 wybranych sprawach stosowne wykazy nieruchomości przeznaczone do zbycia zostały sporządzone właściwie oraz upublicznione w lokalnej

⁴⁶ W Gminie Wrocław system administrowany przez Wydział Planowania Przestrzennego UMW.

⁴⁷ Dotyczyło to 20 nieruchomości, które zostały zbyte oraz 15 nieruchomości, które zostały udostępnione.

⁴⁸ Dalej: EGIB.

⁴⁹ Wybrana próba to 20 czynności prawnych prowadzących do zbycia nieruchomości gruntowych, w tym: 10 zbytych w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 ugn (w tym jedna zamiana, dwie darowizny, dwa wniesienia nieruchomości aportem do spółki) i 10 w drodze przetargu (dziewięć sprzedaży i jeden przypadek oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste).

prasie⁵⁰, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na jego stronie internetowej na okres co najmniej 21 dni.

Spośród 20 analizowanych przypadków 10 nieruchomości zbyto w przetargu nieograniczonym⁵¹ (pięć w ustnym i pięć w pisemnym), natomiast pozostałe 10 nieruchomości zbyto w trybie bezprzetargowym. W przypadku przetargów cenę wywoławczą podwyższano o koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży. W transakcjach bezprzetargowych koszty te uwzględniano w cenach sprzedaży nieruchomości. W przypadku dwóch transakcji darowizn w umowie określono cel darowizny (była zgoda Rady Miejskiej Wrocławia na ich dokonanie). W dwóch przypadkach nieruchomości stanowiły aport do spółki komunalnej (100% udziału Gminy Wrocław) zrealizowany z zachowaniem zasady ekwiwalentności między wartością wniesionych nieruchomości i objętymi udziałami (akcjami) w spółce. Wniesione aportem nieruchomości zostały wykorzystane na prowadzenie działalności statutowej spółek. W umowach zbycia nieruchomości określano przeznaczenie zbywanej nieruchomości.

Transakcje siedmiu z 10 analizowanych nieruchomości zbytych w drodze przetargu oraz dziewięć z 10 zbytych w trybie bezprzetargowym przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami, prawidłowo udokumentowano i właściwie zabezpieczono interesy majątkowe Gminy Wrocław a postanowienia zawartych umów dotyczących zbycia nieruchomości były zgodne z wynikami przetargów bądź protokołów z rokowań i zabezpieczały interesy majątkowe Gminy Wrocław. W trzech przypadkach nieruchomości zbytych w trybie przetargowym stwierdzono nieprawidłowości polegające na: [1] nie poinformowaniu Wojewody Dolnośląskiego o zawartej umowie zbycia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ugn, [2] braku uwzględnienia w cenie nieruchomości, przynależnej do niej służebności i braku uzasadnienia niedopuszczenia do przetargu wszystkich zakwalifikowanych uczestników, [3] nie wskazaniu wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości. Natomiast w przypadku jednej nieruchomości zbytej w trybie bezprzetargowym nie stwierdzono przesłanek do zastosowania tego trybu sprzedaży. Powyższe nieprawidłowości opisane zostały szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Nie stwierdzono przypadków, aby postanowienia zawartych umów co do sposobu wykorzystania nieruchomości gruntowych były sprzeczne z postanowieniami mpzp lub obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵².

We wszystkich objętych badaniem 20 transakcjach, nabywca nieruchomości ponosił koszty aktu notarialnego (umowy sprzedaży) oraz inne koszty poniesione w związku z przygotowaniem nieruchomości do zbycia. We wszystkich przypadkach uzgodniona cena została opłacona w ustalonym czasie i kwocie, a nieruchomość wydana. W jednej na 20 transakcji nabywca złożył wniosek o zmianę w mpzp⁵³, co zostało uwzględnione. Łączna wartość wszystkich 20 analizowanych nieruchomości wyniosła 139 985 tys. zł. We wszystkich 20 badanych przypadkach radni miejscy⁵⁴ przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości zostali poinformowani o jej przeznaczeniu wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych i planowanym przez nabywcę sposobie zagospodarowania.

⁵⁰ Publikacje zawierały informacje pozwalające na identyfikację nieruchomości.

⁵¹ Nie było przypadków przetargu ograniczonego.

⁵² Dalej: Studium.

⁵³ Wnioskowane zmiany dotyczyły możliwości wyniesienia budynku dwukondygnacyjnego z płaskim dachem zgodnie z zawartą umową na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W tym zakresie mpzp został zmieniony.

⁵⁴ Członkowie właściwych komisji Rady Miejskiej Wrocławia.

(akta kontroli: tom I, str. 423-556; tom II, str. 1-644; tom III, str. 1-815; tom IV, str. 1-589; tom V, str. 1-545; tom IX, 604-643)

W opisywanej próbie 20 zbytych nieruchomości sześć było przeznaczonych w obowiązującym Studium⁵⁵ na cele wykluczające zabudowę. Wśród pozostałych nieruchomości zbytych przez Gminę Wrocław w okresie objętym kontrolą były jeszcze trzy o podobnym przeznaczeniu określonym w Studium. Wszystkie te nieruchomości zostały zbyte na cele, w przypadku których nie przewidziano ich zabudowy.

(akta kontroli: tom I, str. 370-422; tom V, str. 329-545; tom IX, str. 604-643)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ogłoszeniu o sprzedaży nieruchomości zabudowanej przy ul. Benedyktyńskiej we Wrocławiu błędnie określono wartość służebności na rzecz każdorazowego właściciela sprzedawanej nieruchomości, zaniżając ich wartość o 25,6 tys. zł netto. Służebności te, zgodnie z wykazem nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży z 17 września 2021 r. oraz z ogłoszeniem o przetargu z 12 listopada 2021 r., miały zostać ustanowione odpłatnie w umowie sprzedaży ww. nieruchomości oraz obejmować prawo przejazdu i przechodu (bez prawa zatrzymania i postoju pojazdu) przez dwie pobliskie działki. Wartość służebności, którą określono w operatach szacunkowych dla każdej z dwóch działek, wynosiła odpowiednio 25,6 tys. zł netto i 100,6 tys. zł netto, tj. łącznie 126,2 tys. zł netto. W ogłoszeniu o przetargu wartość służebności została określona na kwotę 100,6 tys. zł netto, co skutkowało zaniżeniem należnego Gminie Wrocław dochodu o 25,6 tys. zł.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że w toku prowadzonej procedury sporządzone zostały trzy operaty szacunkowe: [a] określający wartość rynkową nieruchomości – w wysokości 2551,0 tys. zł, [b] określający wartość służebności gruntowej planowanej do ustanowienia na części działki numer 16/2, AM-28, obręb Plac Grunwaldzki – w wysokości 100,6 tys. zł, [c] określający wartość służebności gruntowej planowanej do ustanowienia na części działki numer 12/18, AM-28, obręb Plac Grunwaldzki – w wysokości 25,6 tys. zł. Nadmieniał, że wartość nieruchomości zabudowanej została oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego na kwotę 2551,0 tys. zł i na tej podstawie 12 listopada 2021 r. został ogłoszony przetarg ustny nieograniczony na sprzedaż nieruchomości zabudowanej wraz z ustanowieniem do niej służebności z ceną wywoławczą 2600,0 tys. zł, tj. wyższą od wartości wynikającej z operatu szacunkowego o kwotę 49,0 tys. zł. Jednocześnie, zgodnie z pkt 18 ogłoszenia, wskazano, że do ceny zakupu nieruchomości zostanie dodana kwota 100,6 tys. zł netto odpowiadająca wartości służebności. Prezydent Wrocławia wskazał również, że nie doszło do uszczuplenia należnego dochodu Gminy Wrocław, ponieważ cena nieruchomości została podniesiona, w stosunku do jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, o kwotę 49,0 tys. zł, wyższą niż wartość służebności ustanowionej na działce numer 12/18, AM-28, obręb Plac Grunwaldzki, tj. 25,6 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 148-161, 557-568; tom II, str. 136-203, 216-225, 236-240, 253-266)

NIK wskazuje, że cenę wywoławczą w przetargu ustala się, w myśl art. 67 ust. 2 ugn, w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości. I w ten sposób została ustalona cena dla omawianej nieruchomości, przy czym dotyczyła ona wyłącznie sprzedaży nieruchomości (bez ustanowienia służebności), co wynikało z ogłoszenia o przetargu. W ogłoszeniu o przetargu wskazano bowiem (pkt 18), że „wartość służebności w kwocie 100.600 złotych (...) powiększona o należny podatek VAT zostanie dodana do ceny zakupu nieruchomości”. Wartość tych

⁵⁵ Przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr L1177/18 z 11 stycznia 2018 r.

służebności, podana w ogłoszeniu, została jednak zaniżona o 25,6 tys. zł netto w stosunku do ich łącznej wartości wynikającej z operatów szacunkowych.

2. Brak w protokole przeprowadzonego przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż ww. nieruchomości, położonej przy ul. Benedyktyńskiej we Wrocławiu, uzasadnienia dopuszczenia sześciu licytantów i niedopuszczenia siódmego licytanta, którzy wpłacili wadium, co było niezgodne z § 10 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że decyzja o dopuszczeniu sześciu z siedmiu osób, które wpłaciły wadium spowodowana była tym, że jedna z osób, która wpłaciła wadium nie stawiała się na przetarg. W dokumentacji przetargowej nie został omyłkowo odnotowany fakt niedopuszczenia jednego podmiotu do przetargu.

(akta kontroli: tom I, str. 149, 160; tom II, str. 230-231, 234, 236-240)

3. Podczas przeprowadzania przetargu pisemnego nieograniczonego na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej niezabudowanej, położonej przy ul. Starogajowej we Wrocławiu, nie określono w warunkach przetargu wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta, co było działaniem nierzetelnym.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że przetarg został przeprowadzony zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przetargów oraz rokowań. Żaden przepis ww. rozporządzenia nie nakłada obowiązku ustalenia wag kryteriów przy wyborze oferenta. Natomiast według § 21: „Przy wyborze oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę zaoferowaną cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu”.

(akta kontroli: tom I, str. 148-161; tom III, str. 1-125)

NIK wskazuje, że działania organów publicznych winny być transparentne. Celem przetargu pisemnego, zgodnie z art. 40 ust. 2 ugn, jest wybór najkorzystniejszej oferty. Zatem stosując kryteria wyboru ofert, należy również określać wagę tych kryteriów, aby zapewnić wybór najkorzystniejszej oferty w sposób przejrzysty, umożliwiający weryfikację prawidłowego wyłonienia nabywcy w szczególności na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań. Poprzez publikację ogłoszenia o przetargu i przystąpienie do przetargu, pomiędzy zbywającym nieruchomości Skarbem Państwa, albo jednostką samorządu terytorialnego a uczestnikami przetargu, nawiązuje się stosunek prawny, na mocy którego organizator przetargu (działający przez komisję) i uczestnicy przetargu zobowiązują się do przestrzegania trybu zbywania nieruchomości na zasadach określonych w ogłoszeniu. Przy czym w postępowaniu przetargowym obowiązują ogólne zasady prawa cywilnego, w tym zasada równości stron, zachowania uczciwej konkurencji. Naruszeniem tej zasady jest uznaniowy, a w praktyce dowolny wybór nabywcy nieruchomości, co ma miejsce w razie nieokreślenia jednoznacznych zasad jego wyłaniania.

4. Urząd nie przekazywał Wojewodzie Dolnośląskiemu informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym zawierających określenie stron umowy lub innych czynności prawnych, wartość nieruchomości i cenę nieruchomości a w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz uczestników przetargu, co było to niezgodne z art. 23 ust. 4 ugn. W okresie objętym kontrolą Urząd dokonał zbycia 14 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na łączną kwotę 16 490,1 tys. zł, w tym dziewięciu w formie sprzedaży, po dwóch – w formie użytkowania wieczystego i zamiany, oraz jednej darowizny. Ponadto Urząd udostępnił 34 nieruchomości Skarbu Państwa, z tego po 14 w formie dzierżawy i użyczenia, pięć w formie najmu oraz jednego oddania w użytkowanie.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że w przyjętej praktyce współpracy pomiędzy Prezydentem Wrocławia, wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej i jego organem nadrzędnym – Wojewodą Dolnośląskim, przyjął się model oparty na trójetapowej wymianie informacji związanej z procedurą zbywania nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa. Na etapie pierwszym Prezydent Wrocławia kieruje do Wojewody Dolnośląskiego wystąpienie o wyrażenie zgody na zbycie określonej nieruchomości, we wskazanym trybie oraz o wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego w przekazywanym temuż Wojewodzie operacie szacunkowym nieruchomości. Po uzyskaniu zarządzenia wyrażającego zgodę i przygotowaniu zgodnie z art. 35 ugn wykazu nieruchomości przeznaczonej do zbycia, wykaz ten również przekazywany jest służbom Wojewody Dolnośląskiego, w celu jego publikacji na stronie podmiotowej Wojewody Dolnośląskiego w BIP. Liczba zawartych umów w poszczególnych trybach była następnie przekazywana Wojewodzie Dolnośląskiemu w sprawozdaniu rocznym, a środki finansowe pochodzące z transakcji oraz sprawozdanie z wykonania dochodów przekazywane są kwartalnie. Prezydent Wrocławia nadmienił, że jednostkowo informacji o zawartych umowach nie przekazywano i nie było wezwań organu w sprawie braku realizacji takiego obowiązku.

(akta kontroli: tom I, str. 162-166, 364-369; tom III, str. 1-217)

5. W Urzędzie nie sporządzano w formie osobnych dokumentów planów wykorzystania miejskiego zasobu posiadanych nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 i 2a ugn.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że uwzględniając wielkość zasobu gminy oraz zmienność zasad gospodarowania zasobem gminnym, wynikającą z przepisów ustawowych (np. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁵⁶) oraz fakt uchwalania lub zmiany około 30 mpzp rocznie, a także biorąc pod uwagę fakt, iż każdorazowa zmiana aktów, o których mowa w przywołany wyżej pismach, czy prognozach, przygotowywanych w cyklach rocznych, to cel gospodarowania nieruchomościami gminnymi zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, polegający na optymalizacji ponoszonych nakładów oraz uzyskiwanych efektów rzeczowych i finansowych, jest skuteczniej osiągany poprzez sporządzanie szeregu aktów indywidualnych, które przejrzystość prezentują plany (prognozy) wykorzystania przez Gminę Wrocław posiadanego zasobu.

(akta kontroli: tom I, str. 3-6, 10-14, 21, 23-26, 155-161)

NIK wskazuje, że brak jednolitych planów wykorzystania miejskiego zasobu posiadanych nieruchomości naruszał ugn, w której wskazano na konieczność sporządzenia planu zawierającego elementy wymienione w art. 25 ust. 2a.

6. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 nie zawierał wymaganych według art. 23 ust. 1db ugn: [1] miejscowości położenia nieruchomości, [2] powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, [3] programu zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że:

[1] brak wskazania miejscowości dotyczył tylko pięciu działek o łącznej powierzchni 0,2891 ha pozostających w tych latach w użytkowaniu wieczystym przypadającym Skarbowi Państwa – Prezydentowi Wrocławia na gruntach stanowiących własność innych gmin/powiatów (nabycie w trybie ustawy z dnia

⁵⁶ Dz. U. z 2025 r., poz. 6.

20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁷) – w pozostałych przypadkach zasób, którym gospodaruje Prezydent Wrocławia wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, obejmuje wyłącznie nieruchomości położone na terenie powiatu Wrocławia;

[2] w Planie nie ujęto zagregowanej powierzchni użytkowych budynków i samodzielnych lokali a dane w tym zakresie znajdują się w ewidencjach prowadzonych przez Wydział Nieruchomości Skarbu Państwa Urzędu;

[3] w zestawieniu nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa przedstawiono w ujęciu jednolitym powierzchnie nieruchomości o stanie już zagospodarowanym. Nie wszystkie z tych nieruchomości są możliwe do objęcia jakąkolwiek koncepcją zagospodarowania, w zestawieniu tym znajdują się m.in. rowy, nieużytki, resztówki po wydzieleniach geodezyjnych pod realizację inwestycji, nieruchomości w trakcie regulacji stanu prawnego, etc. Nieruchomości, których zagospodarowanie w konkretny sposób byłoby możliwe na potrzeby tworzonego planu w perspektywie trzyletniej zostały w nim wymienione w punkcie V.

(akta kontroli: tom I, str. 3-6, 10-14, 155-161, 239-245)

Zdaniem NIK wskazane w pkt [3] informacje dotyczą innych, wymaganych przez ugn, elementów planu, tj. zestawienia powierzchni nieruchomości oraz prognozy ich zagospodarowania. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 nie zawierał natomiast programu zagospodarowania nieruchomości zasobu, tj. zbioru działań, które zostały zaplanowane do realizacji.

7. W Urzędzie nie podjęto działań zmierzających do usunięcia lub zmiany zapisów uchwały z 27 lutego 1998 r., niezgodnych z ugn, ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁸, lub zawierających powtórzenia zapisów ustawowych, tj. w szczególności:

[a] § 2 ust. 2 uchwały, który jest niezgodny z art. 25 ust. 1 ugn w zakresie w jakim narzuca Prezydentowi Wrocławia tryb przetargowy jako tryb podstawowy przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem, a nadto jest niezgodny z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w zakresie w jakim dotyczy użytkowania, najmu i dzierżawy na czas do lat 3. W świetle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy rada gminy nie ma uprawnień do regulowania w uchwale spraw związanych z umowami użytkowania, najmu czy dzierżawy do lat 3, za wyjątkiem przypadku „gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”;

[b] § 2 ust. 3 uchwały, który jest niezgodny z art. 25 ust. 1 ugn w zakresie w jakim wkracza w kompetencje Prezydenta Wrocławia, dotyczące wyboru formy przetargu;

[c] § 2 ust. 4 uchwały, w zakresie w jaki wprowadza niezgodne z art. 37 ust. 4 ugn zasady odstępowania od trybu przetargowego zawierania umów użytkowania, dzierżawy i najmu nieruchomości na czas dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony ugn (uchwały o odstąpieniu od zawierania ww. umów w trybie przetargowym, w przypadkach objętych art. 37 ust. 4, powinny odnosić się do skonkretyzowanych nieruchomości a nie posiadać charakter generalny) oraz niezgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, dotyczy również ww. umów na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata;

[d] § 3 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim mowa w nim o oddaniu nieruchomości gruntowej Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego w nieodpłatne użytkowanie wieczyste, który jest niezgodny

⁵⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 979.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

- z art. 14 ust. 1 ugn, w myśl którego oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste może nastąpić bez pobierania pierwszej opłaty, a nie nieodpłatnie;
- [e] § 6 ust. 2-4, które są niezgodne z art. 25 ust. 1 w związku z art. 63 ugn, ponieważ stanowią wkroczenie w kompetencje Prezydenta Wrocławia;
 - [f] § 7 ust. 2, 3 i 4 uchwały, w zakresie w jakim wprowadzają zwolnienia o charakterze generalnym od zasady zbycia nieruchomości w drodze przetargu i są niezgodne z art. 37 ust. 3 i 3a ugn (uchwały o odstąpieniu od zbycia nieruchomości w trybie przetargowym, w przypadkach objętych art. 37 ust. 3 i 3a ugn, powinny odnosić się do skonkretyzowanych nieruchomości a nie posiadać charakter generalny);
 - [g] § 10 ust. 1 i ust. 1a uchwały pozostają niezgodne z 25 ust. 1 i art. 70 ust. 2 ugn, ponieważ stanowią wkroczenie w kompetencje Prezydenta Wrocławia i zawężają zakres przypadków wynikających z ugn, w których cena może być rozłożona na raty;
 - [h] § 10 ust. 2 i 4 uchwały, które są niezgodne z art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 2 ugn, ponieważ stanowią wkroczenie w kompetencje Prezydenta Wrocławia;
 - [i] § 29 uchwały, który jest niezgodny z art. 25 ust. 1 ugn, ponieważ stanowi wkroczenie w kompetencje Prezydenta Wrocławia;
 - [j] § 3 ust. 3 pkt 1 do 5 o treści: „Zgody Rady Miejskiej wyrażonej odrębną uchwałą wymaga: 1) przekazanie nieruchomości w drodze darowizny na cele publiczne, 2) przekazanie nieruchomości Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego w drodze darowizny, 3) sprzedaż nieruchomości Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego za cenę obniżoną (...), 4) nieodpłatne obciążenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi”, 5) zamiana nieruchomości, zamiana prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości oraz zamiana praw użytkowania wieczystego, o ile dokonywana jest między Gminą a Skarbem Państwa oraz jednostkami samorządu terytorialnego bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości lub praw”, co stanowiło powtórzenie art. 13 ust. 2a, art. 14 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 zdanie drugie, art. 14 ust. 3-5 ugn;
 - [k] § 10 ust. 3 o treści: „3. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.(...)”, co stanowiło powtórzenie art. 70 ust. 3 ugn.

Powtórzenia przepisów ustawowych były niezgodne z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁹.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że w Urzędzie toczy się obecnie dyskusja nad zmianą uchwały z 27 lutego 1998 r. Rozważane są warianty zaproponowania kilku odrębnych uchwał określających zasady dla poszczególnych rodzajów nieruchomości lub pozostawienie jednolitej uchwały w nowym brzmieniu. Wskazać należy, że uchwała została podjęta kilka lat przed wejściem w życie regulacji obecnie obowiązujących w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej, które ponadto były od tamtego czasu nowelizowane. Ponadto należy zauważyć, że rozporządzenie samo w sobie nie nakazuje dokonywania przeglądu istniejących aktów prawnych i ciągłego ich dostosowywania do aktualnie obowiązujących standardów, a ocena sądowicza w tym zakresie nie jest jednolita, np. w wyroku z dnia 12 października 2005 r., II SA/Wr 385/05, Sąd uznał, że „niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów

⁵⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 283, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej.

ustawowych, gdyż dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały". W wyroku z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06, Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 r. Nr 174, poz. 2237, Sąd uznał, że „przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu” byłoby dopuszczalne, „jeżeli czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały”. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91). Dlatego też dopuszczalne jest przytoczenie w uchwale rady gminy określonych zapisów ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym. Rada Miejska Wrocławia uchwaliła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącyymi własność Gminy Wrocław, do czego była ustawowo upoważniona. Jest to sposób zapisania pewnych zasad, a nie dążenie do ograniczenia roli Prezydenta Wrocławia, ale wypełnienie delegacji ustawowej.

Ponadto Prezydent Wrocławia podniósł również, że:

- ustawowe unormowanie nie zawiera szczegółowych przesłanek, na podstawie których takie odstąpienie od obowiązku przetargowego może nastąpić. Ustawodawca pozostawia w tej sferze szeroki zakres uznaniowości m.in. radzie gminy. Według Prezydenta Wrocławia, tym samym tylko od woli tego organu zależy czy nastąpi zwolnienie, czy też nie. Brakuje przeszkód, aby zgoda rady gminy lub sejmiku w tym zakresie miała charakter generalny i była elementem odpowiedniej uchwały o zasadach nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości;
- poruszając zagadnienie dotyczące § 2 ust. 2 uchwały wyjaśniam, że ww. przepis należy rozpatrywać łącznie z § 2 ust. 4 pkt 1 ww. uchwały, zgodnie z którym, przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem Prezydent Wrocławia może odstąpić od przetargu w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata;
- poruszając zagadnienie dotyczące § 2 ust. 4 uchwały wyjaśniam, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r. (Sygn. akt II SA/Kr 442/09) uzasadniono pogląd, że wykładnia językowa i systemowa oraz celowościowa art. 37 ust. 4 ugn wskazuje na trafność tezy o dopuszczalności wyrażenia przez radę gminy zgody generalnej na odstąpienie od trybu przetargowego. Z wykładni językowej wynika, że zgoda może dotyczyć „tych umów”, zatem wszelkich umów użytkowania, najmu lub dzierżawy. Wykładnia celowościowa uwzględnia cel regulacji, którym było umożliwienie organowi wykonawczemu zawierania tego rodzaju umów, najczęściej w bardzo drobnych sprawach, bez konieczności każdorazowego angażowania rady. Sesje rady miejskiej nie będą wówczas w znaczącej części poświęcane debatowaniu w kwestii oddawania w dzierżawę ogródków przydomowych. Wykładnia systemowa nakazuje uwzględnić, że rada gminy jako organ uchwałodawczy zajmuje się ustaleniem zasad, czyli rozwiązań generalnych w zakresie gospodarowania (art. 18 ust. 2 pkt 9a usg). Dlatego więc według art. 37 ust. 4 ugn rada miejska miałaby rozstrzygać podobne kwestie tylko indywidualnie. Ponadto ust. 4 następuje po ust. 3 art. 37 ugn, w którym ustawa zawiera upoważnienie do zwolnienia generalnego z obowiązku zbycia w drodze przetargu określonych nieruchomości. Dlatego zatem w kwestiach mniej doniosłych wykluczać zgodę generalną i wymagać rozstrzygnięć indywidualnych. W omawianym wyroku wskazano ponadto, że podjęcie uchwały generalnej wcale nie pozbawia rady uprawnień kontrolnych.

Dodać można, że uprawnień tych pozbawił praktycznie rady gmin sam ustawodawca poprzez ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (patrz na ten temat Cz. Martysz w Komentarzu do art. 15 usg część 1). Funkcja kontrolna obejmuje przecież kontrolę sposobu stosowania uchwały generalnej przez prezydenta miasta, więc podjęcie uchwały dopiero umożliwia kontrolę, nie zaś ją wyklucza. Z kolei twierdzenie o rzekomym delegowaniu kompetencji wychodzi z błędnego założenia, jakoby wyrażenie zgody następowało wyłącznie w drodze uchwały indywidualnej;

- w kwestii podania w uchwale szczegółowych przypadków uzasadniających odstępianie od przetargu trafnie wskazano w omawianym wyroku, że uchwała wprowadza wyjątki od zasady, zatem korzystniej jest te wyjątki uściślić i doprecyzować. Obecnie trwa analiza, rozważane są warianty zaproponowania kilku odrębnych uchwał określających zasady dla poszczególnych rodzajów nieruchomości lub pozostawienie jednolitej uchwały w nowym brzmieniu.

(akta kontroli: tom I, str. 162-166, 557-568, 364-369)

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że przytoczenie w przedmiotowej uchwale wskazanych zapisów ustawowych nie było konieczne dla uczynienia jej czytelnym i zrozumiałym. Ze względu na konieczność zapewnienia zgodności działania organów administracji publicznej z przepisami powszechnie obowiązującymi, Prezydent Wrocławia powinien podjąć działania celem zapewnienia zgodności postanowień uchwały z przepisami prawa, w ugn i w ustawie o samorządzie gminnym.

Stwierdzone niezgodności omawianej uchwały ze stanem prawnym znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie. I tak, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 1996 r. (sygn. akt II S.A./Wr 496/96) wskazano, że przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez prezydenta miasta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala.

Zgodnie natomiast z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 października 2004 r. (sygn. akt II SA 3144/03⁶⁰), przekazanie pewnych spraw do kompetencji organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez nie do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.

Z kolei w myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 4 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 132/18⁶¹) dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednostkowo sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałoby formę przytoczenia treści in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu

⁶⁰ Opubl. W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dalej: CBOSA.

⁶¹ Opubl. CBOSA.

Administracyjnego w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt II IV SA/Po 1284/14⁶²).

Wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 zdanie pierwsze ugn, nie może stanowić upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Tego rodzaju uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Bezprzetargowa dzierżawa lub najem nie jest materią podlegającą normowaniu drogą aktu prawa miejscowego i stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 27 września 2023 r. II SA/Ke 368/23⁶³).

8. Działka położona przy ul. Pabianickiej we Wrocławiu została zbyta w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn pomimo tego, iż nie została spełniona przesłanka do zastosowania tego trybu.

Sekretarz Miasta oświadczył, że w przypadku tej działki spełniona została przesłanka określona w art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn. Podstawą uznania nieruchomości za niesamodzielną, a co za tym idzie możliwą do zbycia w drodze bezprzetargowej, była opinia Wydziału Architektury i Budownictwa UMW z 8 lutego 2023 r., stwierdzająca niesamodzielną przedmiotowej działki. Ponadto zapisy mpzp (przedstawione w wypisie i wyrysie dla rejonu ulic Pabianickiej, Ślężnej i Wielkiej we Wrocławiu, sporządzonymi 6 lutego 2023 r. przez Wydział Planowania Przestrzennego UMW) nie przewidują odrębnej nieruchomości.

Ponadto Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że decyzja o sprzedaży przedmiotowej nieruchomości została poprzedzona stosowną analizą, która wykazała, że działka położona jest na obszarze objętym przystąpieniem do sporządzenia mpzp, w związku z czym poinformowano zainteresowanego, że nieruchomość nie stanowi oferty sprzedaży. Uchwałą nr LIX/1564/22 Rady Miejskiej Wrocławia z 20 października 2022 r. uchwalony został mpzp dla rejonu ulic Pabianickiej, Ślężnej i Wielkiej we Wrocławiu. Po wejściu w życie ww. mpzp zainteresowany ponownie wystąpił z zapytaniem o możliwości nabycia przedmiotowej działki, wskazując również na posiadane uzgodnienie ze spółką Tauron na przeniesienie stacji transformatorowej. Wydział merytoryczny ponownie przeprowadził analizę zapisów mpzp, która wykazała, że linie zabudowy dla nowej inwestycji wyraźnie wskazują na konieczność likwidacji stacji transformatorowej, znajdującej się na działce nr 10/1 lub w budowania jej w nowy obiekt. Przeanalizowano również strukturę własności nieruchomości sąsiednich (sąsiedztwo tylko jednej działki nr 10/2, której właścicielem był zainteresowany), powierzchnię działki nr 10/1 (93 m²) i na tej podstawie określono możliwość zbycia przedmiotowej działki jedynie w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli: tom V, str. 1-204; tom VII, str. 426-430; tom IX, str. 553-582, 626-627)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przedmiotowa działka była na dzień jej zbycia zagospodarowana, o czym świadczyła umowa dzierżawy i znajdująca się na niej funkcjonująca stacja transformatorowa⁶⁴. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zagospodarowanie nieruchomości nie może być utożsamiane wyłącznie z możliwością jej zabudowy. W powołanej opinii z 8 lutego

⁶² Opubl. CBOSA.

⁶³ Opubl. CBOSA.

⁶⁴ Działka posiadała dostęp do drogi publicznej – ustanowiona była służebność przejazdu i przechodu.

2023 r. nie wykluczono możliwości zabudowy działki przy ul. Pabianickiej we Wrocławiu, ale stwierdzono, że możliwości zabudowy są w „znaczący sposób ograniczone”. Ponadto wydana na rzecz innego zainteresowanego w dniu 21 lipca 2022 r. decyzja nr 488/2022 o warunkach zabudowy przy ul. Pabianickiej 25 świadczy o zainteresowaniu przedmiotową nieruchomością więcej niż jednego podmiotu, co przemawia za zastosowaniem trybu przetargowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Zbywanie przez Gminę Wrocław nieruchomości gruntowych należy ocenić negatywnie, ponieważ analiza 20 wybranych do badania transakcji zbycia nieruchomości gruntowych wykazała nieprawidłowości polegające na: 1) zbyciu w drodze bezprzetargowej jednej nieruchomości pomimo braku przesłanek do zastosowania takiego trybu, 2) zaniżeniu ceny za ustanowienie służebności w przypadku zbycia jednej nieruchomości 3) braku uzasadnienia dopuszczenia do przetargu sześciu zakwalifikowanych uczestników i niedopuszczenia siódmego z nich, 4) nie poinformowaniu Wojewody Dolnośląskiego o zawartej umowie zbycia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ugn, 5) niewskazaniu wagi zastosowanych kryteriów w pisemnym przetargu nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej. Ponadto stwierdzono, że plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierał wszystkich wymaganych elementów. Natomiast w uchwale nr XLIX/697/98 Rady Miejskiej Wrocławia z 27 lutego 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław, znalazły się zapisy niezgodne z ugn lub będące powtórzeniami regulacji zawartych w tej ustawie. Mimo tego nie podjęto działań zmierzających do wprowadzenia stosownych korekt.

Ponadto Urząd nie posiadał planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości w formie jednolitego dokumentu, co mogło ograniczać realizację miejskiej polityki zarządzania nieruchomościami gruntowymi, a także nadawać doraźny charakter poszczególnym operacjom przeprowadzanym na nieruchomościach gruntowych.

Urząd Miejski Wrocławia był w okresie objętym kontrolą organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań w obszarze zbywania nieruchomości gruntowych. Kompetencje Gminy Wrocław w tym zakresie zostały rozdzielone pomiędzy pięć komórek organizacyjnych UMW⁶⁵. Zadania Gminy Wrocław w tym obszarze realizowały również cztery gminne jednostki organizacyjne⁶⁶. Przedmiotowe komórki organizacyjne Urzędu posiadały aktualne regulaminy organizacyjne. Stanowiska pracy dedykowane do obsługi transakcji przeprowadzanych na nieruchomościach gruntowych posiadały stosowne karty opisu stanowiska pracy. Pracownicy Urzędu zatrudnieni na tych stanowiskach posiadali aktualne zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. UMW prowadził ewidencję nieruchomości gruntowych zasobu gminnego oraz zasobu Skarbu Państwa w sposób prawidłowy, tj. zgodny z art. 23 ust. 1c ugn.

OBSZAR

2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych

Opis stanu faktycznego

Organizacja wewnętrzna oraz operacyjna UMW odnośnie udostępniania nieruchomości gruntowych, organizacja postępowań dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych i zawierania umów w tym zakresie oraz egzekwowania należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także kontrolowania sposobu wykorzystania udostępnionych nieruchomości i ewidencjonowania nieruchomości oraz przeprowadzanych kontroli i audytów została

⁶⁵ Wydział Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości, Wydział Skarbu Państwa, Wydział Nieruchomości Komunalnych, Biuro Rozwoju Gospodarczego, Wydział Zarządzania Należnościami.

⁶⁶ Zarząd Zieleni Miejskiej, Zarząd Cmentarzy Komunalnych, Zarząd Zasobu Komunalnego, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta.

przedstawiona na początku pkt 1 (tj. łącznie dla zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych).

2.1. Dochody Gminy Wrocław z udostępniania nieruchomości gruntowych

Dochody Gminy Wrocław z udostępniania nieruchomości gruntowych (dzierżawa, trwałe zarząd, użytkowanie, służebności, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) w latach 2019-2023 kształtowały się na poziomie rocznym od 47 792 tys. zł do 63 313 tys. zł, co stanowiło wykonanie planu na poziomie od 96,5% do 120,1%. Największe dochody z udostępniania nieruchomości gruntowych uzyskano w 2023 r., natomiast najmniejsze w 2020 r. W 2024 r. (według stanu na 31 października) realizacja dochodów z tego tytułu wyniosła 62 984 tys. zł, co stanowiło 101,7% planu.

(akta kontroli: tom IX, str. 519-520)

2.2. Informacje dotyczące udostępnienia nieruchomości gruntowych

W latach 2019-2023 Gmina Wrocław zawierała łącznie w wymiarze rocznym od 1211 do 1540 umów dzierżawy nieruchomości gruntowych. Najwięcej umów zawarto w 2021 r., natomiast najmniej w 2020 r. Dominującą formą była dzierżawa w drodze bezprzetargowej⁶⁷ (od 1205 do 1521 umów rocznie). Ponadto stosowano przetarg ustny nieograniczony (od jednej do 12 umów rocznie), przetarg ustny ograniczony (od czterech do 17 umów rocznie) oraz przetarg pisemny nieograniczony (od dwóch do 10 umów rocznie). Nie przekazywano w dzierżawę nieruchomości w wyniku przetargu pisemnego ograniczonego oraz w wyniku rokowań po drugim przetargu. W 2024 r. (według stanu na 31 października) zawarto w sumie 1394 umowy dzierżawy⁶⁸.

W analizowanym okresie Gmina Wrocław zawierała rocznie od ośmiu do 14 umów najmu nieruchomości gruntowych. Najwięcej umów zawarto w 2019 r. oraz 2020 r., natomiast najmniej w 2021 r. W drodze bezprzetargowej⁶⁹ zawierano od trzech do sześciu umów rocznie, w wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego zawierano od dwóch do 11 umów rocznie, natomiast w wyniku przetargu pisemnego ograniczonego zawierano do jednej umowy rocznie. Nie przekazywano w najem nieruchomości w wyniku przetargu nieograniczonego i ograniczonego oraz w wyniku rokowań po drugim przetargu. W 2024 r. (według stanu na 31 października) zawarto łącznie dziewięć umów najmu⁷⁰.

W okresie objętym kontrolą Gmina Wrocław zawierała w wymiarze rocznym łącznie od dwóch do sześciu umów użytkowania nieruchomości gruntowych. Najwięcej umów zawarto w 2022 r., natomiast najmniej w 2019 r. Wszystkie umowy zostały zawarte w drodze bezprzetargowej⁷¹. W 2024 r. (według stanu na 31 października 2024 r.) zawarto trzy umowy użytkowania⁷².

W analizowanym okresie Gmina Wrocław zawierała w wymiarze rocznym od ośmiu do 20 umów użyczenia. Najwięcej umów zawarto w 2022 r., natomiast najmniej

⁶⁷ Trwały zarząd na podstawie art. 43 ugn, uchwała nr XLIX/697/98 RMW w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław (§ 28 ust. 1, § 30), zarządzenie nr 1461/11 PW z 30 maja 2011 r.

⁶⁸ W tym: [1] w drodze bezprzetargowej (na podstawie jak w poprzednich latach) – 1366, [2] w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego – 7, [3] w wyniku przetargu ustnego ograniczonego – 6, [4] w wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego – 15. Nie zawarto umów w wyniku przetargu pisemnego ograniczonego oraz w wyniku rokowań po drugim przetargu.

⁶⁹ Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn.

⁷⁰ W tym: [1] w drodze bezprzetargowej, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn – 7; [2] w wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego – 2. Nie zawarto umów w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego i ograniczonego, przetargu pisemnego ograniczonego oraz w wyniku rokowań po drugim przetargu.

⁷¹ Na podstawie art. 37 ust. 4 ugn.

⁷² Wszystkie w trybie bezprzetargowym, na podstawie art. 37 ust. 4 ugn.

w 2023 r. Wszystkie umowy zostały zawarte bez przetargu. W 2024 r. (według stanu na 31 października 2024 r.) zawarto 14 umów użyczenia⁷³.

We wskazanym okresie Gmina Wrocław udostępniała posiadane nieruchomości również w innej formie⁷⁴ w liczbie od 168 do 217 rocznie, co odbywało się w trybie bezprzetargowym⁷⁵. Najwięcej takich udostępnień było w 2020 r., natomiast najmniej w 2021 r. W 2024 r. (według stanu na 31 października) Gmina Wrocław przeprowadziła 200 takich operacji.

(akta kontroli: tom IX, str. 521-526)

2.3. Prawidłowość udostępniania nieruchomości

Udostępnianie nieruchomości gruntowych zostało zbadane na próbie 15 umów, w tym 12 dotyczących dzierżawy i dwóch dotyczących użytkowania. Piętnasta z badanych umów określała zasady współpracy między stronami w zakresie organizacji imprezy okolicznościowej - Jarmarku Bożonarodzeniowego, w udostępnionej przez Urząd przestrzeni miejskiej (Rynek, pl. Solny oraz część ul. Świdnickiej i Oławskiej). Wszystkie umowy zostały zawarte w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie bezprzetargowym. W wyniku zawarcia dziewięciu umów, udostępniono nieruchomości z zasobu Gminy Wrocław a na podstawie jednej umowy udostępniono nieruchomość Skarbu Państwa. Nieruchomości były ewidencjonowane zgodnie z ugn a przed ich udostępnieniem przeprowadzono stosowną analizę, zawierającą uzasadnienie zastosowanej formy i trybu rozporządzenia majątkiem. Należne opłaty z tytułu udostępnienia nieruchomości zostały ustalone na podstawie jednolitych zasad dla poszczególnych kategorii nieruchomości, z uwzględnieniem wartości rynkowej ich użytkowania (w przypadku zastosowania tej formy udostępniania) oraz z zastosowaniem zarządzeń Prezydenta Wrocławia wskazanych w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Przed zawarciem umów sporządzano i upubliczniano na okres przynajmniej 21 dni wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w określonej formie, w których wskazywano m.in. sposób obliczenia opłaty lub czynszu bądź informację, że wysokość opłat zostanie określona w drodze negocjacji. Wykazy publikowano na stronie BIP Urzędu oraz w jego siedzibie a ogłoszenie o ich upublicznieniu zamieszczano w prasie o zasięgu obejmującym m.in. Wrocław. Urząd dokumentował sposób i miejsce publikacji poprzez wydruki raportów z BIP, kopie ogłoszeń prasowych oraz umieszczanie na ogłoszeniach adnotacji o terminie ich wywieszenia w siedzibie Urzędu. Wyjątek od powyższych sposobów publikacji wykazów i ustalania wysokości opłat stanowiły trzy przypadki udostępnienia, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym, nieruchomości na targowiska miejskie. Wysokość opłat w tych przypadkach ustalana była indywidualnie a publikacja wykazu tych nieruchomości dokonywana była zarządzeniami Prezydenta Wrocławia nr 2634/15 z 20 października 2015 r. w sprawie udostępniania miejsc przeznaczonych do handlu okrężnego oraz zasad ich funkcjonowania⁷⁶, a także nr 5740/21 z 23 lipca 2021 r.⁷⁷ i nr 12468/24 z 6 lutego

⁷³ Wszystkie umowy zostały zawarte bez przetargu.

⁷⁴ [1] udostępnianie części wybranych nieruchomości w celu prowadzenia handlu okrężnego z ruchomych stoisk handlowych oraz pojazdów gastronomicznych; [2] udostępnianie części wybranych nieruchomości w celu umieszczania nośników reklamowych; [3] udostępnianie części wybranych nieruchomości w celu organizacji wydarzeń plenerowych; [4] pojazdy gastronomiczne przystosowane do sprzedaży kawy; [5] pojazdy gastronomiczne przystosowane do sprzedaży lodów i napojów; [6] rower trójkołowy (cargo) z własnym zasilaniem akumulatorowym, z witryną mroźniczą do mobilnej sprzedaży lodów; [7] trwałe zarząd - ustanawiany na podstawie art 43 ugn, na rzecz m.in szkół, przedszkoli, żłobków, MOPS.

⁷⁵ Na podstawie art. 37 ust. 4 i art. 43 ugn, zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 8600/10, zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 4365/20.

⁷⁶ https://baw.um.wroc.pl/urzadmiastawroclawia/document/25480/zarzadzenie-2634_15 [data dostępu: 12 lutego 2025 r.]

⁷⁷ https://baw.um.wroc.pl/UrzedMiastaWroclawia/document/62554/Zarzadzenie-5740_21 [data dostępu: 12 lutego 2025 r.]

2024 r.⁷⁸ w sprawie określenia zasad udostępniania terenów Gminy Wrocław na cele prowadzenia handlu okrężnego, targowiskowego oraz miejsc spotkań.

Udostępnianie nieruchomości na targowiska odbywało się bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszeń w prasie lokalnej, tj. niezgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, natomiast wykazy zorganizowanych placów targowych nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 35 ust. 2 ugn, o czym szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

W badanej próbie znalazła się jedna umowa na udostępnienie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w związku z czym uzyskano przed jej przekazaniem stosowne pozwolenie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (DWKZ)⁷⁹. W próbie tej nie znalazły się grunty graniczące z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Zawarcie umów dzierżawy i użytkowania na okres powyżej trzech lat lub bezterminowo, dotyczących sześciu nieruchomości, nastąpiło w trybie bezprzetargowym, mimo nieuzyskania indywidualnych zgód Rady Miejskiej Wrocławia na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, udzielonych w odniesieniu do tych nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 4 ugn i było skutkiem udzielenia w tym zakresie Prezydentowi Wrocławia (przez Radę Miejską Wrocławia) zgody generalnej, tj. nieprawidłowości nr 7 lit. f opisanej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*” w pkt 1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Dotyczyło to nieruchomości położonych we Wrocławiu przy ulicy:

- a) Nowodworskiej – wydzierżawionej na czas nieoznaczony,
- b) Skibińskiego – wydzierżawionej na czas nieoznaczony,
- c) Kwidzińskiej – wydzierżawionej na 10 lat,
- d) Wejherowskiej – oddanej w użytkowanie na czas nieoznaczony,
- e) Obornickiej – wydzierżawionej na 10 lat,
- f) Kosmonautów – oddanej w użytkowanie na czas nieoznaczony.

(akta kontroli: tom I, str. 162-166, 364-369; tom VI, str. 148-149, 166-170, 185-190, 237-239, 261-269, 280-290, 324, 331-332, 336-338, 345-356, 448-449, 461-467, 487-495; tom VII, str. 183-239, 240-281)

Udostępnianie nieruchomości w pozostałym zakresie odbywało się zgodnie z ugn i innymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi, a także zostało prawidłowo udokumentowane. Treść umów odpowiadała warunkom ustalonym w tych postępowaniach. W czterech przypadkach dotyczących udostępniania nieruchomości na czas określony powyżej trzech lat lub bezterminowo, Urząd miał – zgodnie z uchwałą z 27 lutego 1998 r. – obowiązek uzyskania opinii komisji Rady Miejskiej Wrocławia, właściwych w sprawach nieruchomości. Obowiązek ten był każdorazowo realizowany poprzez kierowanie do tych komisji wykazów i kart nieruchomości, w których wskazywano m.in. informacje o ich przeznaczeniu w dokumentach planistycznych oraz planowanym przez kontrahentów sposobie ich zagospodarowania.

(akta kontroli: tom VI, str. 1-612)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wydzierżawianie trzech nieruchomości na targowiska miejskie (przy ul. Komandorskiej/Radosnej, Legnickiej/Niedźwiedziej i Ptasiej) odbywało się bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszeń w prasie lokalnej, tj. niezgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, natomiast wykazy zorganizowanych placów targowych, publikowanych

⁷⁸ https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/70494/Zarządzenie-12468_24 [data dostępu: 12 lutego 2025 r.]

⁷⁹ Pozwolenie DWKZ na organizację Jarmarku Bożonarodzeniowego we Wrocławiu, na obszarze zabytkowym Starego Miasta we Wrocławiu (wydzielony teren).

w zarządzeniach Prezydenta Wrocławia nr 2634/15 z 20 października 2015 r. w sprawie udostępniania miejsc przeznaczonych do handlu okrężnego oraz zasad ich funkcjonowania, a także nr 5740/21 z 23 lipca 2021 r. i nr 12468/24 z 6 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udostępniania terenów Gminy Wrocław na cele prowadzenia handlu okrężnego, targowiskowego oraz miejsc spotkań, nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 35 ust. 2 ugn, tzn. takich jak: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchni nieruchomości, ceny nieruchomości, wysokości opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminów wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat.

Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że targowiska oraz ich lokalizacje ustalone zostały wiele lat temu i mają charakter stały. Dodatkowo akty planistyczne uchwalone przez Radę Miejską Wrocławia gwarantują zagospodarowanie tych miejsc wyłącznie pod targowiska. W związku z powyższym w przypadku udostępnienia (wyznaczenia) trzech nieruchomości z przeznaczeniem na targowiska miejskie przy ul. Komandorskiej/Radosnej, Legnickiej/Niedźwiedziej i Ptasiej, nie zamieszczono ogłoszenia w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość, jednakże zarządzenia określające wykaz zorganizowanych placów targowych wraz z oznaczeniem tych terenów są podawane do publicznej wiadomości i publikowane w BIP Urzędu. Prezydent Wrocławia dodał, że sporządzane w zarządzeniach wykazy placów targowych zawierały podstawowe informacje dotyczące położenia nieruchomości, tj. ulicy i informacji o przeznaczeniu na plac targowy. Ze względu na wykorzystywanie od kilkudziesięciu lat tych terenów na targowiska gminne w celu realizacji przypisanego ustawowo zadania własnego gminy zastosowano alternatywne formy publikacji, takie jak zamieszczanie informacji na stronie internetowej BIP.

(akta kontroli: tom I, str. 557-568; tom VII, str. 1-53)

OCENA CZĄSTKOWA

Przed dokonaniem udostępnienia przez Urząd nieruchomości przeprowadzono stosowną analizę zawierającą uzasadnienie zastosowanej formy i trybu, a należne opłaty z tytułu udostępnienia nieruchomości zostały ustalone na podstawie jednolitych zasad dla poszczególnych kategorii nieruchomości z uwzględnieniem wartości rynkowej tych świadczeń. Przed zawarciem umów sporządzano i upubliczniano, zgodnie z ugn, wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Natomiast udostępnianie nieruchomości na targowiska odbywało się bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszeń w prasie lokalnej a publikowane wykazy zorganizowanych placów targowych nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 35 ust. 2 ugn. Postępowania w celu udostępnienia nieruchomości zostały prawidłowo udokumentowane. Treść umów odpowiadała warunkom ustalonym w tych postępowaniach. Urząd udostępnił, w ramach umów dzierżawy i użytkowania, sześć nieruchomości na okres powyżej trzech lat lub bezterminowo, bez stosownej zgody Rady Miejskiej Wrocławia.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	1. Zapewnienie zgodności warunków sprzedaży określonych w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz ogłoszeniach o przetargach z umowami na ich zbycie. 2. Zapewnienie zawierania w protokole przeprowadzonego przetargu na zbycie nieruchomości informacji o osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, wraz z uzasadnieniem. 3. Wskazywanie wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferentów podczas przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości. 4. Zapewnienie przekazywania Wojewodzie Dolnośląskiemu informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym zawierających określenie stron umowy lub innych czynności prawnych, wartość nieruchomości i cenę nieruchomości, a w przypadku przetargu albo rokowań wykaz uczestników przetargu. 5. Zapewnienie sporządzania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. 6. Zapewnienie umieszczania w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wymaganych informacji i elementów składowych: [1] miejscowości położenia nieruchomości, [2] powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, [3] programu zagospodarowania nieruchomości zasobu. 7. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z uchwały nr XLIX/697/98 Rady Miejskiej Wrocławia z 27 lutego 1998 r. zapisów niezgodnych z ugn lub stanowiących powtórzenia regulacji zawartych w tej ustawie. 8. Zapewnienie zawierania umów dzierżawy i użytkowania nieruchomości na okres powyżej trzech lat lub bezterminowo w trybie bezprzetargowym wyłącznie po uzyskaniu zgód Rady Miejskiej Wrocławia na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, dotyczących skonkretyzowanych nieruchomości objętych tymi umowami. 9. Zapewnienie udostępniania nieruchomości gruntowych na targowiska miejskie po uprzednim zamieszczeniu ogłoszenia w prasie lokalnej, oraz umieszczania w wykazach zorganizowanych placów targowych wszystkich wymaganych elementów, takich jak: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej i katastru nieruchomości, powierzchni nieruchomości, ceny nieruchomości, wysokości opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminów wnoszenia opłat, zasad aktualizacji opłat. 10. Zapewnienie zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej wyłącznie w przypadku wystąpienia przesłanek umożliwiających zbycie nieruchomości w takim trybie.

V. 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 we Wrocławiu. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 29 kwietnia 2025 r.

Kontrolerzy:

Mirosław Perłowski
Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Grzegorz Niemczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/