



Problemy w gospodarowaniu działkami

Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy

PIOTR KWAŚNIAK

Nieruchomości gruntowe, którymi dysponują samorzady miejskie budzą zainteresowanie ze względu na ich atrakcyjne położenie i – co za tym idzie – znaczną wartość. Obrót nimi przybiera formę zbywania lub udostępniania. Ta druga zazwyczaj gwarantuje miastom długotrwale korzyści finansowe z najmu lub dzierżawy, zbycie nieruchomości zapewnia natomiast większy dochód, jest on jednak jednorazowy. Najwyższa Izba Kontroli zbadała, czy miasta prawidłowo i rzetelnie wykonywały te zadania¹. W żadnej skontrolowanej jednostce Izba nie wydała pozytywnej oceny końcowej, a w dwóch kontrole zakończyły się ocenami negatywnymi. W artykule przedstawiono najważniejsze ustalenia NIK.

Wstęp

Gospodarowanie nieruchomościami należy do zadań własnych gminy. To zadanie z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa (SP) wykonują starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu. Reguły gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność SP oraz jednostek samorządu terytorialnego (JST) określa ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n. lub ustawa)². Organy wykonawcze miast (zgodnie z art. 23

ust. 1 u.g.n.) gospodarują zasobem nieruchomości gruntowych, a w szczególności: ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości, zapewniają wycenę, zabezpieczają przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą ich windykację, współpracują z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami, zbywają oraz nabywają te wchodzące w skład gminnego zasobu.

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie*, nr. ewid. P/24/073.

² Dz.U. z 2026 r. poz. 399.

Gminne nieruchomości gruntowe są przedmiotem obrotu³, np. oddania w użytkowanie wieczyste (UW), najmu lub dzierżawy, sprzedaży czy też zamiany. Mogą być także obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi lub wnoszone jako wkłady niepieniężne⁴ do spółek. Organy działające za SP i JST są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Dysponowanie nieruchomościami gminy w zakresie zwykłego zarządu leży w gestii jej organu wykonawczego. Sprawy przekraczające zwykły zarząd należą do kompetencji rady gminy, która może, choć nie musi, uchwalić zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania. Należy zaznaczyć, że delegacja ustawowa nadająca takie kompetencje organom uchwałodawczym JST – wynikająca z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ (u.s.g.) – nie jest wystarczająco czytelna. Świadczy o tym to, że w latach 2010–2025 wojewodowie, w ramach nadzoru nad działalnością gmin dotyczącego gospodarowania nieruchomościami, wydali 717 prawomocnych rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność – w całości lub w części – uchwał rad gmin podjętych na tej podstawie. Uzasadniano je najczęściej: przekroczeniem delegacji ustawowej, brakiem właściwej podstawy prawnej, naruszeniem swobody umów,

brakiem publikacji w dzienniku urzędowym, używaniem sformułowań niejednoznacznych i niejasnych lub błędnym określeniem uchwał jako aktów kierownictwa wewnętrznego⁶.

Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez miasta to złożony proces, w ramach którego powinien wystąpić mechanizm polegający na godzeniu realizacji zadań publicznych z uzyskiwaniem jak najwyższych dochodów do budżetu. Samorządy dysponują w tym zakresie większą autonomią, jeżeli chodzi o nieruchomości komunalne i mniejszą w wypadku tych należących do SP. Jednak zawsze są zobowiązane do uwzględniania specyfiki dysponowania mieniem publicznym. Kontrole NIK z lat 2003–2021 wykazały m.in., że: znaczna część skontrolowanych gmin nie posiadała długookresowej strategii wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości ani planów wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości, przeznaczanie nieruchomości do zbycia było zdeterminowane ustaleniami planu dochodów budżetowych na dany rok, często sprzedawano je poza przetargami, stwierdzono przypadki naruszania obowiązku oszacowania wartości nieruchomości przed ich zbyciem przez rzeczoznawców majątkowych, nie przestrzegano procedur zbywania nieruchomości w trybie przetargowym⁷; występowały

³ Unormowania u.g.n. w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami SP oraz JST regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w Kodeksie cywilnym (wyrok WSA w Gdańsku z 22.1.2026, II SA/Gd 593/25).

⁴ Aporty.

⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.

⁶ Dane pozyskane od 16 wojewodów na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

⁷ Kontrola: *Zbywanie nieruchomości komunalnych przez gminy*, nr. ewid. P/03/149.



liczne różnice w danych o nieruchomościach wykazywanych w ewidencji nieruchomości⁸; w urzędach gmin zidentyfikowano obszary korupcjogenne w związku z ograniczaniem dostępu do informacji o zbywaniu nieruchomości oraz przypadek wykorzystania stanowiska służbowego do czerpania korzyści majątkowych⁹; w dwóch trzecich skontrolowanych urzędów przed zawarciem umów wystąpiły przypadki niesporządzenia i niepodania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy lub najmu bądź opublikowane wykazy nie były kompletne¹⁰; wystąpiły przypadki zbywania w latach 2015–2017 działek na terenach wyłączonych z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze, a jednocześnie niechronionych przed zabudową na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP)¹¹; w wielu gminach nie podejmowano wystarczających działań, aby udostępnić nieruchomości do korzystania oraz aktualizować wysokość opłat rocznych z tytułu UW¹².

W celu zweryfikowania sposobu zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych przez miasta NIK przeprowadziła kontrolę planową: „Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie”¹³.

Założenia kontroli

W ramach kontroli chciano sprawdzić przede wszystkim, czy w latach 2019–2025 miasta prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości. Dodatkowo zbadano, czy dysponowanie nimi wynikało z realizacji planów wykorzystania zasobów (PWZ) i było zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, a także czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania oraz zabezpieczono interesy SP albo JST. W odniesieniu do zbywania nieruchomości gruntowych sprawdzono prawidłowość uwzględnienia postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium) lub MPZP¹⁴ oraz prawidłowość i rzetelność ustalenia cen i wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Natomiast w wypadku udostępniania nieruchomości sprawdzono dodatkowo prawidłowość i rzetelność ustalania wartości lub wysokości stawek opłat za te nieruchomości.

Badaniem objęto 14 urzędów miast, w tym takie, w których siedziby mają wojewodowie, tj.: Lublin, Katowice, Bydgoszcz, Kraków, Łódź, Wrocław i Olsztyn oraz urzędy miast nieposiadające takiej pozycji (Zamość, Piotrków Trybunalski, Częstochowa, Wałbrzych, Zakopane,

⁸ Kontrola: *Zarządzanie nieruchomościami gminnymi*, nr. ewid. P/07/140.

⁹ Kontrola: *Zbywanie nieruchomości gminnych w latach 2005–2008*, nr. ewid. P/09/171.

¹⁰ Kontrola: *Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia*, nr. ewid. P/11/128.

¹¹ Kontrola: *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*, nr. ewid. P/21/074.

¹² Kontrola: *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości*, nr. ewid. P/06/132.

¹³ Patrz przyp. 1.

¹⁴ Zagadnienia dotyczące tych dwóch dokumentów planistycznych reguluje ustawa z 27.3.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538).

Giżycko oraz Toruń). Przy wyborze jednostek do kontroli kierowano się formą zbycia lub udostępnienia nieruchomości gruntowych oraz liczbą transakcji o wartości minimum 100 tys. zł. Zbadano 503 przypadki gospodarowania nieruchomościami, 292 dotyczyły ich zbycia (w formie: sprzedaży, oddania w UW, zamiany, aportu i darowizny) a 211 udostępnienia (w formie: najmu, dzierżawy, użytkowania, użyczenia i innych form udostępniania). Wybrano je spośród 86 133 umów, z których 81 882 dotyczyły różnych form udostępniania (61% to dzierżawa, 13% najem, 3% użyczenie, 23% inne formy udostępnienia, np. służebność) a 4251 zbycia nieruchomości (89% to sprzedaż, 4% zamiana, 4% UW, 2% aport i 1% darowizna).

Regulacje prawne

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych przez miasta jest u.g.n. Gospodarka nieruchomościami powinna być prowadzona w sposób przewidywalny, mierzalny i racjonalny na podstawie opracowywanych na okres trzech lat planów wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych oraz planów wykorzystania zasobów nieruchomości SP (PWZ SP). Winny one zawierać m.in.: program zagospodarowania nieruchomości zasobu, zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste

oraz nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków¹⁵. W art. 35 ustawy nałożono na właściwy organ obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, co odpowiada zasadzie jawności i transparentności obrotu nimi. Ma to umożliwić wszystkim zainteresowanym ubieganie się o nabycie praw do nieruchomości. Wykaz umożliwia też składanie roszczeń dotyczących nieruchomości przed ich zbyciem, a także skorzystanie z prawa pierwokupu przez uprawnione osoby¹⁶. Ustawa reguluje również podstawowe zagadnienia dotyczące określenia ceny (na podstawie wartości) oraz główne reguły, na podstawie których gminy zbywają i udostępniają nieruchomości gruntowe. Kwestie dotyczące wyceny nieruchomości doprecyzowano w wydanym na podstawie art. 159 u.g.n. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości¹⁷, natomiast uszczegółowienie spraw związanych z przeprowadzaniem przetargów – w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹⁸ (rozporządzenie ws. przetargów), wydanym na podstawie art. 42 ustawy. W jej art. 37 ust. 1 założono, że nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste

¹⁵ Art. 23 ust. 1db i art. 25 ust 2a u.g.n.

¹⁶ E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2026, art. 35 u.g.n.

¹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1832. Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.9.2004 w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555) utraciło moc prawną z 9.9.2023.

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2213.



w drodze przetargu. Wyjątki od tej zasady zawarto w kolejnych jednostkach redakcyjnych artykułu. Nie w każdym jednak przypadku precyzyjnie je określono, ponieważ w ust. 2 pkt 6 tego artykułu nie wyjaśniono pojęcia przesłanki braku możliwości zagospodarowania działki jako odrębnej nieruchomości¹⁹.

Zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, JST należą do sektora finansów publicznych. Organami wykonawczymi miast są burmistrzowie lub prezydenci. Prezydent miasta na prawach powiatu posiada uprawnienia do działania jako organ powiatu, tj. starosta, zaś na podstawie art. 26 ust. 1 i 4 u.s.g. jest organem wykonawczym gminy. W konsekwencji łączy uprawnienia do realizacji zadań z zakresu samorządu gminnego i powiatowego. Prezydent miasta na prawach powiatu jest więc jednocześnie starostą, a pracownicy urzędu miasta w procesie wydawania decyzji przez starostę stają się pracownikami starostwa²¹. Do ich zadań należy m.in. wykonywanie budżetu, gospodarowanie mieniem komunalnym, reprezentowanie miasta na zewnątrz, kierowanie bieżącymi sprawami oraz wykonywanie uchwał rady (art. 30-31 u.s.g.). Ustawa o samorządzie gminnym zawiera podstawę prawną pozwalającą gminnym organom uchwałodawczym na podejmowanie

uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu i dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Jest wymagana również, w wypadku gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady – art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Zasady m.in. zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania to zbiór podstawowych reguł postępowania obowiązujących organy wykonawcze JST w tym zakresie, z zastrzeżeniem, że nie mogą one naruszać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc jej dopełnienie lub uzupełnienie, jak również nie mogą dotyczyć szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez burmistrza lub prezydenta²². Jeżeli zasady gospodarowania daną nieruchomością zostały określone w uchwale rady gminy, organ wykonawczy JST może je realizować w dowolny sposób, posługując się w tym celu dozwolonymi prawnymi formami działania.

¹⁹ Na problemy w stosowaniu tej regulacji wskazuje np. E. Klat-Górska oraz J. Jakub [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, E. Klat-Górska (red.), J. Wilk, A. Bródka, A. Nikiforów, Warszawa 2024, art. 37 u.g.n., LEX.

²⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

²¹ Wyrok NSA z 20.4.2011, II OSK 702/10.

²² M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, J. Głumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, Cz. Martysz, A. Matan, A. Wierzbiца, Warszawa 2021, art. 18 u.s.g., LEX.

Jednakże muszą one znajdować podstawę w uchwale rady, która określa reguły tych działań²³. Należy dodać, że w sytuacji gdy czynność prawna nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu, jej dokonanie pozostaje w wyłącznej kompetencji wójta²⁴, a w wypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych rada może jedynie wyrazić zgodę na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, jednakże nie posiada uprawnień do wskazywania, z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta²⁵. Kontrola NIK pokazała jednak, że samorządy mają duży problem z prawidłowym określeniem tych zasad. Najczęstsze błędy dotyczyły tego, że w uchwałach przypisywano nadmierne kompetencje radom miast, które w konsekwencji ograniczały prawa burmistrzów i prezydentów dotyczące gospodarowania nieruchomościami. Powyższa regulacja u.s.g. jest bardzo ogólna i nie zawiera czytelnych wytycznych do stanowienia takiego rodzaju aktu prawa miejscowego,

co powoduje problemy w prawidłowym formułowaniu treści uchwał w sprawie zasad zbywania i udostępniania nieruchomości. Skutkuje to licznymi przypadkami stwierdzenia ich nieważności (w części lub całości) przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne²⁶.

Najważniejsze ustalenia

Wyczerpujące ustalenia z przeprowadzonych przez NIK kontroli jednostkowych w urzędach miast zaprezentowano w 14 wystąpieniach pokontrolnych oraz Informacji o wynikach kontroli, opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Izby. W żadnej skontrolowanej jednostce nie wydano pozytywnej oceny końcowej, w przypadku 12 miast wydano je w formie opisowej, a w dwóch kontrole zakończyły się ocenami negatywnymi. Ujawniono wiele nieprawidłowości, które dotyczyły zagadnień objętych badaniem²⁷. Izba stwierdzała, że w dwóch urzędach miast w ogóle nie sporządzono PWZ²⁸, a w 12 wystąpiły w tym zakresie stany niepożądane, które

²³ B. Dolnicki: *Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 1-2/2007/, s. 80.

²⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 2.10.2008, ON-I-0911/405/08, LEX nr 492890.

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 11.10.2007, II SA/Wr 35/07, LEX nr 398981.

²⁶ W ramach kontroli w dwóch przypadkach wojewodowie złożyli do wojewódzkich sądów administracyjnych, za pośrednictwem rady gminy, skargi o stwierdzenie nieważności uchwał w sprawie zasad.

²⁷ Nieprawidłowości wystąpiły w ramach zbadanych przez NIK nw. zagadnień: gospodarowanie nieruchomościami bez PWZ i PWZ SP lub na podstawie niekompletnych planów, nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości, nieprawidłowe zasady zbywania i udostępniania oraz indywidualne zgody rady gminy, nieprawidłowości w wycenach nieruchomości, niezwaloryzowane opłaty za udostępnienie nieruchomości i nieprawidłowości w ich waloryzacji, nieprawidłowe wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, odchodzenie od zasady przetargowego zbywania nieruchomości, nieprawidłowości w przetargowym zbywaniu i udostępnianiu nieruchomości, nieprawidłowości w bezprzetargowym zbywaniu i udostępnianiu nieruchomości, nieprawidłowości przy udzielaniu bonifikat, nieprawidłowe odzyskiwanie kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia.

²⁸ Wystąpienia pokontrolne skierowane do: Prezydenta Wrocławia, s. 17; <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lwr~p_24_073_202503311633211743431601~id0~01,typ,kj.pdf> oraz Prezydenta Zamościa, s. 15; <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,llu~p_24_073_202503311633211743431601~id1~01,typ,kj.pdf>.



dotyczyły m.in.: nieterminowego ich opracowywania, nieterminowego przekazywania PWZ SP wojewodom do zatwierdzenia, używania w ich treści zbyt ogólnych postanowień, uniemożliwiających nadzorowanie i monitorowanie realizacji tych planów. To ostatnie ustalenie pokazało sprzeczność z zasadami prawidłowej gospodarki, ponieważ plany wykorzystania zasobów są instrumentami długofalowej strategii rozwoju gospodarowania nieruchomościami, mającymi zapewniać transparentność i jawność zarządzania mieniem. Powinny być weryfikowalne odnośnie do stopnia ich rzeczowego wykonania. Oznacza to, że w PWZ należało skonkretyzować nieruchomości gruntowe, które były zaplanowane do zbycia lub udostępnienia, np. przez wskazanie ich konkretnych lokalizacji lub przynajmniej obszarów, na których są położone.

W czterech skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w ewidencjach nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu gminy oraz oddanych w UW. Nierzetelne działania polegały np. na nieokreśleniu w ewidencjach: informacji o przeznaczeniu nieruchomości w MPZP²⁹, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych³⁰. Nie wskazywano też daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu UW oraz nie ujęto oznaczenia nieruchomości

według księgi wieczystej. W pozostałych 10 skontrolowanych urzędach miast ewidencjonowanie nieruchomości następowało zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c u.g.n. oraz było rzetelnie prowadzone³¹.

Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych JST odbywało się w zgodzie z uchwałami podjętymi przez radnych. W dziewięciu miastach obowiązywały uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości gruntowych, a w 10 – ich udostępniania. Miały one moc aktów prawa miejscowego i zostały uchwalone na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. W pozostałych skontrolowanych jednostkach zbywanie i udostępnianie nieruchomości wymagało uzyskania indywidualnych zgód rad tych miast. Nieprawidłowości w treści projektów uchwał, które następnie zostały podjęte przez właściwe organy uchwałodawcze, wystąpiły w ośmiu skontrolowanych jednostkach i dotyczyły np. tego, że: w projektach uchwał przygotowanych w pięciu urzędach miast wskazywano tryb oraz formę w jakich winna być zbyta nieruchomość, co naruszało art. 25 ust. 1 ustawy i prowadziło do przejęcia przez radę gminy kompetencji zastrzeżonych dla prezydentów lub burmistrzów; w projektach 20 uchwał indywidualnych³² zawarto postanowienia, że wyraża ona zgodę na sprzedaż nieruchomości w drodze bezprzetargowej bądź w drodze przetargu, co stanowiło naruszenie podziału obowiązków

²⁹ W przypadku braku MPZP – w studium.

³⁰ Zob. np. Wystąpienie pokontrolne skierowane do Prezydenta Torunia, s. 14-15; <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lby~p_24_073_202503311633211743431601~id1~01,typ,kj.pdf>.

³¹ Zob. np. Wystąpienie pokontrolne skierowane do Prezydenta Lublina, s. 9; <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,llu~p_24_073_202503311633211743431601~id0~01,typ,kj.pdf>.

³² Zbadanych w jednej z kontrolowanych jednostek.

wynikającego z art. 25 ust. 1 u.g.n. i art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.³³; w trzech urzędach w projektach uchwał ustalono generalną zgodę na odstąpienie od obowiązku zawarcia umów dzierżawy w formie przetargu na oznaczony czas, dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, co było przekroczeniem kompetencji rady gminy. Izba uznała także za nierzetelne to, że organy wykonawcze skontrolowanych miast nie podjęły działań w celu usunięcia lub zmiany postanowień uchwał rad gminy niezgodnych z przepisami u.g.n., mimo ich obowiązywania nierzadko przez cały okres objęty badaniem.

Generalnie informowano radnych o zbywanych i udostępnianych nieruchomościach³⁴. W dwóch skontrolowanych jednostkach wystąpiły jednak nieprawidłowości, które polegały na przekazywaniu radnym nierzetelnych informacji przy podejmowaniu uchwał w sprawie wyrażenia zgody na ich zbycie. W pierwszej nie było informacji, kto jest zainteresowany zamianami nieruchomości, a w drugiej – na jaki cel została przeznaczona sprzedawana działka. Należy zaznaczyć, że obowiązek kompleksowego informowania radnych o uchwalanych sprawach (m.in. w uzasadnieniach do uchwał)

potwierdza wyrok NSA z 15 czerwca 2020 r.³⁵

Operaty szacunkowe (wyceny nieruchomości) wykonują uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi. Zdaniem NIK w ośmiu skontrolowanych jednostkach weryfikowano je w prawidłowy sposób³⁶, w pozostałych stwierdzono przypadki niewłaściwego wyceniania nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia, co stwarzało ryzyko ustalenia niewłaściwej ceny. Przyjmowano np. wyceny sporządzone przez podmioty zewnętrzne, zainteresowane nabyciem nieruchomości, dwukrotnie dokonano niezgodnego z u.g.n. potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych. Poza tym wystąpiły przypadki niezapewnienia wyceny nieruchomości przez organ wykonawczy miasta, pobieżnie weryfikowano operaty oraz nieuwzględniono w nich aktualnych danych rynkowych przyjętych do wycen nieruchomości gruntowych.

We wszystkich skontrolowanych podmiotach obowiązywały właściwe regulacje odnoszące się do stawek czynszu za dzierżawienie gruntów. Jednak w trzech przypadkach nie dokonano waloryzacji stawek opłat czynszowych. Nieuzyskane z tego tytułu przychody w jednym urzędzie miasta Izba oszacowała na prawie 1,5 mln złotych. Zaniechanie

³³ Podział kompetencji opiera się nie tyle na rodzaju spraw, ile raczej na wadze i formie rozstrzygnięć oraz sferze, w której one zapadają. Tak np. określanie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi w zakresie ich zbywania, nabywania i obciążania na okres dłuższy niż trzy lata należy do właściwości rady (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.), podczas gdy samo gospodarowanie tymi nieruchomościami - do wójta gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Z kolei przykładem powiązania kompetencji z trybem załatwiania sprawy i formą rozstrzygnięcia jest zastrzeżenie do właściwości wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnych – Zob. G. Jyż, Z. Plawecki, A. Szewc: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Opublikowano: LEX 2012, art. 18 u.s.g.

³⁴ Rzetelnie w 12 urzędach miast.

³⁵ Sygn. akt I OSK 2106/19.

³⁶ A także zaliczono koszty z nimi związane w poczet ceny zbywanych nieruchomości gruntowych.



kompleksowej regulacji czynszów dzierżawnych oraz nieprzeprowadzenie ich aktualizacji³⁷ było nierzetelne, niegospodarne i niezgodne z art. 12 u.g.n., który stanowi, że organy reprezentujące SP oraz JST w sprawach gospodarowania nieruchomościami są zobowiązane do czynienia tego w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki³⁸.

Co do zasady, jeśli wystąpiło gospodarowanie nieruchomościami położonymi w strefach szczególnych, uzyskiwano wymagane w art. 19 ust. 1 u.s.g. opinie i porozumienia właściwych organów. Jedynie w jednym urzędzie dwukrotnie nie pozyskano wymaganej dokumentacji od organu właściwego do udzielania koncesji na wydobywanie kopalin (lub organu nadzoru górniczego) przy zbyciu jednej i udostępnieniu sześciu nieruchomości.

Artykuł 35 u.g.n. nakłada na właściwe organy (w tym organy wykonawcze JST) obowiązek sporządzania i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu i na jego stronie internetowej. Tylko w jednym urzędzie miasta³⁹ wykazy zostały prawidłowo sporządzone i upublicznione

oraz zawierały określone w u.g.n. elementy. W pozostałych jednostkach wystąpiło 27 nieprawidłowości, jak np.: brak wykazu, nierzetelna informacja lub jej brak w lokalnej prasie o zamieszczeniu wykazu w określonych ustawowo miejscach czy niewymienienie wymaganych elementów w ich treści.

W jednym urzędzie miasta na 10 zbadanych przetargów zbywania nieruchomości gruntowych w dziewięciu zgłosił się tylko jeden uczestnik, który zaoferował jedno postąpienie. W związku z tym cena nabycia była wyższa jedynie o 1% od ceny wywoławczej. Izba ustaliła także, że w ośmiu urzędach wystąpiły nieprawidłowości w przetargowym zbywaniu i udostępnianiu nieruchomości. Dotyczyły one m.in.: nieokreślenia w warunkach przetargu pisemnego nieograniczonego na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wagi zastosowanych kryteriów przy wyborze oferenta; nieustalenia – oprócz ceny – innych kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty przy organizacji przetargu pisemnego ograniczonego; zaniechania wprowadzenia warunków przetargowych dla przystępujących do przetargu małżonków; niedochowania terminów, określonych w art. 39 u.g.n.⁴⁰,

³⁷ Gdy umowa z dzierżawcą przewidywała jej przeprowadzenie zgodnie z art. 5 u.g.n.

³⁸ Organ samorządu terytorialnego, wskazane w art. 11 u.g.n., reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są w tym zakresie samodzielne, a jedyną dyrektywą, którą powinny się kierować są wyrażone w wyżej wymienionym artykule zasady prawidłowej gospodarki – wyrok WSA w Krakowie z 7.3.2018, II SA/Kr 26/18.

³⁹ Wystąpienie pokontrolne skierowane do Prezydenta Olsztyna, s. 19-20; <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lol~p_24_073_202503311633211743431601~id0~01,typ,kj.pdf>.

⁴⁰ Właściwy organ (...) nie ma obowiązku organizowania drugiego przetargu, może bowiem wycofać się z zamiaru zbycia nieruchomości (np. jeśli ocenił na podstawie przebiegu pierwszego przetargu, że w aktualnych warunkach rynkowych zbycie nie jest korzystne). Organ nie może jednak zamiast zorganizowania drugiego przetargu zbyć nieruchomości w trybie bezprzetargowym – zob. E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, op.cit., art. 39 u.g.n.

umożliwiających kontynuację procedury zbycia nieruchomości bez konieczności sporządzenia nowego wykazu; niewłaściwego informowania nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży; niezawarcia w protokołach z przetargów wymaganych informacji o osobach dopuszczonych do udziału w nich, uzasadnieniu niedopuszczenia do przetargu jednego przystępującego, terminie i miejscu przetargu, obciążeniu nieruchomości lub o jej braku, zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość lub o ich braku, wyjaśnieniach i oświadczeniach złożonych przez oferentów lub o ich braku⁴¹.

Skala nieprawidłowości przy udostępnieniach nieruchomości w trybie przetargowym była znacznie mniejsza, w trzech urzędach miast stwierdzono jedynie trzy nieprawidłowości. Polegały one na: nieudokumentowaniu dat wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia o przetargu w siedzibie urzędu, niepoinformowaniu pisemnie wybranego dzierżawcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy i o uprawnieniu organizatora przetargu o odstąpieniu od jej zawarcia.

W połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono 61 nieprawidłowości⁴² przy bezprzetargowym zbywaniu nieruchomości, a przy ich udostępnianiu w tym trybie – tylko w jednym urzędzie. Polegały one m.in. na: zawarciu w czterech jednostkach pięciu umów sprzedaży w trybie

bezprzetargowym, mimo braku przesłanek do rezygnacji z przetargu, w tym dwie umowy zawarto z naruszeniem art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy – było to spowodowane brakiem wyjaśnienia ze strony ustawodawcy pojęcia „przesłanki braku możliwości zagospodarowania działki jako odrębnej nieruchomości” i dokonywania przez urzędy swobodnej interpretacji, której przyczyną nie były obiektywne okoliczności⁴³; nieudokumentowaniu w sześciu sprawach wyników negocjacji prowadzonych z dzierżawcami; niezabezpieczeniu interesów miasta w treści protokołu z rokowań na wypadek rezygnacji drugiej strony z umowy. Ponadto w jednym urzędzie miasta nie przestrzegano zasad prawidłowej gospodarki, określonych przepisem u.g.n. oraz nie zachowano wymaganej w art. 50 ust. 1 u.s.g. staranności przy dokonywaniu czterech transakcji zamiany dotyczących aż 17 nieruchomości. Miasto zrezygnowało z możliwych do uzyskania korzyści ze zbywania nieruchomości w konkurencyjnym trybie przetargowym. W wyniku umów zamiany nieruchomości, dokonanych z osobami zawodowo zajmującymi się pośrednictwem w ich obrocie, korzyść odnieśli pośrednicy, którzy zbyli nieruchomości uzyskane od miasta za cenę wyższą od wartości wyceny przyjętej przy zawieraniu umów zamiany. Zyskali również właściciele nieruchomości nabytych od pośredników⁴⁴ ze względu na ominięcie obowiązku

⁴¹ Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5, 6 rozporządzenia ws. przetargów, zob. – Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zbywanie i udostępnianie nieruchomości...*, op.cit., s. 14-15.

⁴² Dotyczące kryterium: legalności, gospodarności lub rzetelności.

⁴³ Zob. R. Padrak: *Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa*, Wrocław 2010, s. 123-125.

⁴⁴ Z branży deweloperskiej.



stawania do przetargów organizowanych przez miasto i wyłączenie ryzyka poniesienia większych kosztów nabycia w wypadku przystąpienia do przetargu innych uczestników. Szczegółowa analiza wykazała, że 16 działek (z 17) zostało sprzedanych przez pośredników osobom fizycznym lub prawnym, które działały w branży deweloperskiej. Jedna z transakcji obejmująca dwie działki została zrealizowana tego samego dnia, ale za wyższą cenę. Na przykładzie dwóch następnycy transakcji obejmujących pięć działek zaobserwowano, że sprzedaż nieruchomości przez pośredników kolejnym nabywcom nastąpiła po cenach wyższych niż nabycie. Analiza lokalizacji nieruchomości gruntowych objętych badaniem wykazała, że mimo wskazywania przez urząd, iż zbywane działki cechowały się brakiem lub ograniczonymi możliwościami zagospodarowania, 12 z nich leżało w bezpośrednim sąsiedztwie gruntów posiadanych już przez kolejnych nabywców (deweloperów). Zatem zbycie tych działek mogło nastąpić w trybie przetargowym, a ceny transakcyjne przekroczyłyby wartość oszacowania (przynajmniej o kwotę jednego postąpienia)⁴⁵.

Ważnym zagadnieniem zidentyfikowanym podczas kontroli było niejednorodne podejście samorządów do udzielania bonifikat, czyli odejścia od zasady sprzedaży

nieruchomości za kwotę odpowiadającą jej rynkowej wartości⁴⁶. Stosowanie tego mechanizmu oznacza rezygnację z dochodów (najczęściej komunalnych) w zamian za osiągnięcie innego społecznego lub ekonomicznego celu. W trzech urzędach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Polegały one na nieokreśleniu lub niedokumentowaniu warunków ich udzielania oraz stosowaniu nieuzasadnionych i nierzetelnych zróżnicowanych stawek bonifikat. Chociaż ustawodawca w art. 68 ustawy nie sprecyzował, czy należy określić ogólne zasady udzielania bonifikat, to warunki i sposób ich udzielania w ramach sprzedaży powinny być przejrzyste i jawne dla wszystkich zainteresowanych. Opisanie nieprawidłowości dowodzą, że gminy niezbyt ściśle stosują się do tego przepisu.

Kolejnym zagadnieniem, wskazującym tym razem na niejednorodne podejście samorządów do zasady prawidłowej gospodarki wyrażonej w art. 12 ustawy, jest kwestia odzyskiwania kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia. Podejmowanie przez organ wykonawczy gminy działań w celu ich przeniesienia na nabywcę (w ramach przetargów i bezprzetargowego ich zbywania) jest przejawem prawidłowego gospodarowania nieruchomościami, zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym⁴⁷

⁴⁵ Wystąpienie pokontrolne skierowane do Prezydenta Lublina, s. 25-26, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz_llu~p_24_073_202503311633211743431601~id0~01,typ,kj.pdf>.

⁴⁶ Bonifikata ma charakter fakultatywny (z wyjątkiem tych stosowanych w wypadku nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i bonifikat od opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, udzielanych osobom o niskich dochodach, na podstawie art. 74 ust. 1 u.g.n.), a jej udzielenie zależy odpowiednio: od tego, czyją własnością jest nieruchomość; od uznania starosty (reprezentującego Skarb Państwa) lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – Zob. E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, op.cit., art. 68 u.g.n.

⁴⁷ Art. 50 ust 1 u.s.g.

oraz wyrazem pieczy o finanse publiczne⁴⁸. W czterech samorządach nie podjęto takich działań, a w trzech nie sformułowano w tym zakresie nieprawidłowości, ponieważ niektóre regionalne izby obrachunkowe wydawały zalecenia nieobciążania nabywców nieruchomości kosztami związanymi z ich wyceną (inaczej niż NIK interpretując przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 2 u.g.n.).

Pozytywnie oceniono dbałość wszystkich sprawdzanych samorządów o właściwie zabezpieczenie interesów majątkowych gmin w zawartych umowach, zarówno tych dotyczących zbywania, jak i udostępniania nieruchomości gruntowych. Postanowienia skontrolowanych umów były prawidłowe, zgodne z rezultatami przetargów lub uzgodnień zawartych w treści protokołów. Ustalono w postępowaniach ceny sprzedaży zostały zapłacone, a nieruchomości wydane terminowo.

W większości poddanych badaniu urzędów miast prawidłowo zbywano nieruchomości gruntowe na potrzeby budowlane na obszarach, które w studium lub MPZP miały przeznaczenie wykluczające zabudowę określonego rodzaju. Ustalono jedną nieprawidłowość dotyczącą nierzetelnego uzasadnienia przesłanek, które spowodowały kwalifikację sposobu zagospodarowania działek do celów sakralnych. Kwestionowana nieruchomość nie spełniała warunków przeznaczenia na cele działalności sakralnej, a jej przeznaczenie w MPZP także było inne⁴⁹.

Wartością dodaną kontroli jest identyfikacja negatywnego trendu odchodzenia od stosowania przetargowego trybu zbywania lub udostępniania nieruchomości (art. 37 ust. 1 u.g.n.) na rzecz trybu bezprzetargowego. W skontrolowanych urzędach mniej niż połowa transakcji sprzedaży odbyła się w trybie przetargowym. W odniesieniu do użytkowania wieczystego ta proporcja była jeszcze mniejsza, ponieważ jedynie 9% postępowań odbyło się w drodze przetargu. Analogicznie, w wypadku udostępniania nieruchomości gruntowych w 14 skontrolowanych UM tylko 1,3% dzierżaw zostało zawartych w trybie przetargowym, a w wypadku umów najmu jedynie 0,5%⁵⁰.

Wnioski pokontrolne

Stwierdzone nieprawidłowości przyczyniły się do sporządzenia dwóch wniosków *de lege ferenda*. Pierwszy dotyczył określenia w ustawie o samorządzie gminnym przesłanek, jakimi winna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwał m.in. w sprawie zasad zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy, uwzględniających zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi wynikające z u.g.n. oraz kompetencje organów wykonawczych JST w zarządzaniu zasobem gminnym. Drugi odnosił się do doprecyzowania sformułowania o braku możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części zbywanej w drodze

⁴⁸ Por. wyrok WSA w Olsztynie, II SA/OI 612/24, LEX nr 3774354.

⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zbywanie i udostępnianie nieruchomości ...*, op.cit., s. 40.

⁵⁰ Tamże, s. 14.



bezprzetargowej, użytego w art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. przez zidentyfikowanie zobiektywizowanych i dających się zweryfikować okoliczności, na podstawie których można zdecydować o braku możliwości zagospodarowania nieruchomości (lub jej części) jako odrębnej nieruchomości gruntowej. Poza tym, po jednostkowych kontrolach w urzędach miast wystosowano do prezydentów i burmistrzów 97 indywidualnych wniosków pokontrolnych. Można je podzielić na trzy zasadnicze kategorie: a) kształtowanie warunków przetargowych lub postanowień umów w trakcie rokowań prowadzonych przed zbyciem nieruchomości w drodze bezprzetargowej w sposób zapewniający uzyskanie dochodu ze zbycia nieruchomości wyższego lub równego sumie wartości jej oszacowania i poniesionym kosztem przygotowania do zbycia;

b) określanie w projektach uchwał organów stanowiących JST przejrzystych warunków przyznawania bonifikat z podaniem kryteriów wyboru konkretnej stawki procentowej upustu cenowego i zachowaniem zasady równego traktowania nabywców nieruchomości znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej; c) dokonanie przeglądu obowiązujących uchwał RM w sprawie gospodarowania nieruchomościami⁵¹ pod kątem postanowień naruszających kompetencje organów wykonawczych gminy.

dr PIOTR KWAŚNIAK
główny specjalista k.p.,
Lubelska Delegatura NIK
w Lublinie

⁵¹ Uchwalonych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. oraz art. 32 ust. 1b, 198i u.g.n.

Słowa kluczowe: nieruchomość gruntowa, gospodarowanie nieruchomościami w gminach, zbywanie, udostępnianie, najem, dzierżawa nieruchomości, oddanie w użytkowanie wieczyste

Bibliografia:

1. Bończak-Kucharczyk E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2026.
2. Dolnicki B. (red.), Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marchaj R., Martysz Cz., Matan A., Moll T., Wierzbica A.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021.
3. Dolnicki B.: *Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 1-2/2007.
4. Klat-Górska E. (red.), Wilk J., Bródka A., Nikiforów A.: *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2024.
5. Jyż G., Pławcki Z., Szewc A.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX 2012.

6. Padrak R.: *Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa*, Wrocław 2010.

ABSTRAKT

How Land Is Sold and Made Available by Municipalities – Problems with Land Management

Sale and provision of land properties by cities is a complex process that should involve balancing the realisation of public tasks with achieving the highest possible budget revenues. Management of property, including land, is a statutory responsibility of municipalities. Local governments have greater autonomy regarding municipal property and less in the case of State Treasury property, but they are always required to take into account the specific nature of public assets management. The examination conducted by NIK between 2003 and 2021 showed that, among other things, a significant proportion of audited municipalities did not have long-term strategies for the use of municipal real estate resources nor plans for their utilisation. The allocation of properties for disposal was often determined by annual budget revenue plans, and properties were frequently sold outside tender procedures. Cases were identified where the obligation to assess property value prior to disposal by experts was not fulfilled, and procedures for tender-based disposal were not followed. Numerous discrepancies were also found in property data recorded in real estate registers. To verify how cities dispose of and provide land properties, NIK conducted an audit entitled “Disposal and Provision of Land Property by Municipalities.” Its main objective was to determine whether, in the years 2019–2025, cities properly performed this task, whether property management resulted from resource utilisation plans and whether it complied with the principles of sound management, as well as whether proceedings were conducted properly and reliably while safeguarding the interests of the State Treasury or local government units. The audit covered 14 city offices.

Piotr Kwaśniak, PhD, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Lublin

Key words: land property, municipal property management, disposal, provision, lease, tenancy, perpetual usufruct