



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.005.01.2023

Pan  
Jacek Wójcicki  
Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego  
Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego  
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 4,  
66-400 Gorzów Wlkp.

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/075 – Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej: <i>Urząd</i> ), ul. Gen. Władysława Sikorskiego 4, 66-400 Gorzów Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wójcicki, Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej: <i>Prezydent Miasta lub organ</i> ), od dnia 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.</li><li>2. Realizacja obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.</li><li>3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i dotyczących przedkładania do zatwierdzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (I kwartał). Badaniem objęto działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy miało to wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Andrzej Misa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/39/2023 z dnia 8 maja 2023 r.</li><li>2. Cezary Romanczenko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/40/2023 z dnia 8 maja 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-8)

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

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

### OCENA OGÓLNA

Organizacja pracy Urzędu, pozwalała na prawidłową realizację przez Prezydenta Miasta zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, polegającego na gospodarowaniu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Nieruchomości znajdujące się w ww. zasobie prawidłowo udostępniano, a ich ewidencja była zgodna z odpowiednimi przepisami o gospodarowaniu nieruchomościami. Prezydent Miasta prawidłowo udzielał ulg w spłacie należności z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadku pięciu największych zaległości z tytułu ich udostępniania, organ prowadził działania windykacyjne, nie dopuszczając do przedawnienia tych należności. Natomiast w przypadku pięciu najstarszych zaległości nie dokonano odpisu aktualizującego ich wartość, a w konsekwencji w przypadku czterech z nich, które uległy przedawnieniu, nie dokonano spisania w ciężar kosztów.

Miasto w prawidłowy sposób zbywało nieruchomości Skarbu Państwa, w szczególności ustalając cenę z uwzględnieniem zasad określonych w obowiązujących przepisach oraz zawierając umowę z oferentem, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę. W dwóch z trzech badanych przypadków, zaświadczenia o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, przeznaczonych na cele mieszkaniowe w prawo własności, wydano po upływie ustawowych terminów.

Prezydent Miasta prawidłowo podejmował działania w celu zabezpieczenia niezagospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, z wyjątkiem jednej nieruchomości. W ocenie NIK działania podjęte celem zabezpieczenia jednego z nieużytkowanych budynków były podjęte zbyt opieszale, zwłaszcza w kontekście decyzji organów nadzoru budowlanego nakazujących usunięcie stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi wynikającego ze stanu technicznego nieużytkowanego budynku, wydanych w kwietniu i maju 2023 r. Ponadto Prezydent zobowiązał podmioty będące stronami umów (np. najmu, dzierżawy czy nieodpłatnego użytkowania) do utrzymania nieruchomości w należytym stanie i jej właściwej eksploatacji, a następnie monitorował realizację postanowień umownych.

Rzetelnie sporządzono i terminowo przekazano Wojewodzie Lubuskiemu: *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa*, roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ. Wszystkie objęte badaniem wnioski Prezydenta Miasta o wyrażenie przez Wojewodę zgody na obrót nieruchomościami były kompletne i zawierały rzetelne uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej, której miała dotyczyć zgoda.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono wymaganej przepisami inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, co wynikało, jak wyjaśnił Prezydent Miasta, z braku prowadzenia ewidencji pozabilansowej tych nieruchomości.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.

Opis stanu faktycznego

**1.1.** W strukturze organizacyjnej Urzędu zadania związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego jako miasta na prawach powiatu (dalej: *Miasto*) realizował Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Majątku (dalej: *WGM*). Z kolei zadania związane z dochodzeniem należności Skarbu Państwa realizował Wydział Podatków i Opłat (dalej: *WPO*). Do zadań *WGM* w ww. zakresie należało: reprezentowanie Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, nabywanie nieruchomości Skarbu Państwa oraz wykonywanie zadań administracji rządowej oraz gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>4</sup>. Natomiast do zadań *WPO* w ww. zakresie należało: występowanie o ustanowienie hipoteki na nieruchomościach za zaległości w podatkach i wieczystym użytkowaniu gruntu Skarbu Państwa, prowadzenie ewidencji należności z tytułu dzierżaw, najmu i użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa oraz prowadzenie ewidencji należności z tytułu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

(akta kontroli str. 224-235)

W ramach struktury *WGM* zadania te realizowała wyodrębniona komórka, to jest Referat Majątku Miasta i Skarbu Państwa (dalej: *WGM-II*)<sup>5</sup>, a zadania te przypisano sześciu stanowiskom pracowniczym, to jest: Dyrektorowi *WGM*, Zastępcy Dyrektora *WGM*, Kierownikowi *WGM-II*, stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami oraz stanowisku ds. aktualizacji bazy danych nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwałą zarząd, użytkowanie wieczyste i przekształconych na własność oraz ustalania i aktualizacji opłat. Z kolei w ramach struktury *WPO* zadania te realizował Referat Windykacji Podatków i Opłat (dalej: *RWPiO*)<sup>6</sup>, a zadania te przypisano dwóm stanowiskom pracy, to jest: stanowisku ds. windykacji podatku od nieruchomości od osób prawnych, należności Skarbu Państwa, opłaty planistycznej oraz stanowisku ds. windykacji należności Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 236-312)

Pracownicy *WGM* i *WPO* bezpośrednio realizujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej związane z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz osoby nadzorujące te zadania, posiadały wykształcenie i przygotowanie merytoryczne do realizacji powierzonych zadań oraz zapewniono im dostęp do

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> W zakresie: współpracy z właściwym organem w sprawach dotyczących przekazywania nieruchomości na potrzeby statutowe urzędów centralnych, ministerstw, urzędów wojewódzkich etc., wywłaszczania i orzekania o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych, orzekania o nadaniu własności nieruchomości, zezwoleń na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości, sporządzania planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami, składania wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości, stwierdzania nabycia mienia po jednostkach, które utraciły byt prawny.

<sup>5</sup> Nadzór nad pracą wydziału sprawowały Dyrektor i Zastępca Dyrektora *WGM*.

<sup>6</sup> Nadzór nad pracą wydziału sprawowały Dyrektor i Zastępca Dyrektora *WPO* oraz Kierownik *RWPiO*.

specjalistycznej wiedzy<sup>7</sup>. W okresie kontrolowanym pracownicy brali udział w szkoleniach specjalistycznych, jednak nie były to szkolenia dotyczące gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 313)

Obydwa wydziały realizując zadania dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa, posiłkowały się zewnętrznymi kancelariami prawnymi (konsorcjum firm), wyłonionymi do stałej obsługi prawnej Miasta Gorzowa Wlkp. w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>8</sup>. W ramach zadań realizowanych przez WGM, podmiot ds. obsługi prawnej m.in. reprezentował Skarb Państwa w sprawie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu na nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz skargi na orzeczenie referendarza sądowego w przedmiocie dokonania wpisu o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Z kolei w ramach zadań realizowanych przez WPO, podmiot świadczący obsługę prawną, poza bieżącymi poradami prawnymi, wszczywał i prowadził na wniosek wydziału dalsze postępowania windykacyjne wobec dłużników, to jest m.in. pozwy o zapłatę z tytułu rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, występowanie do sądu z wnioskiem o nadanie orzeczeniu klauzuli wykonalności oraz składania do komornika wniosku o wszczęcie egzekucji.

(akta kontroli str. 314-323)

**1.2.** Na podstawie ewidencji Urzędu (kataster nieruchomości) oraz dokumentacji dotyczącej zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Prezydent Miasta w okresie 2020-2023 (I kwartał), w tym ewidencji księgowej ustalono, że powierzchnia działek stanowiących własność Skarbu Państwa zmniejszyła się z 297,62 ha wg stanu na koniec 2020 r. do 264,28 ha na koniec I kwartału 2023 r. (tj. o 33,34 ha), w tym powierzchnia działek udostępnionych w trybie określonym ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami<sup>9</sup> (dalej: *ugn*) oddanych w najem i dzierżawę według stanu na koniec 2020 r. wyniosła 0,15 ha oraz udostępnionych w innej formie (w użyczeniu i użytkowaniu) – 0,21 ha (były to powierzchnie udostępnione nieodpłatnie), a według stanu na koniec I kwartału 2023 r. powierzchnia działek oddanych w najem i dzierżawę wyniosła 0,18 ha. Na 31 marca 2023 r. nie wystąpiły przypadki powierzchni udostępnionych nieodpłatnie.

W latach 2020-2023 (I kwartał) Prezydent Miasta nie oddawał gospodarowanych przez siebie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd i w użytkowanie wieczyste, ani nie dokonywał przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Powierzchnia działek udostępnionych w trybie określonym w *ugn* zmniejszyła się z 0,36 ha w 2020 r. do 0,18 ha wg stanu na 31 marca 2023 r. i stanowiła 0,07 % ogólnej ich powierzchni. Największy odsetek powierzchni działek oddano w 2020 roku - 0,36 ha (0,18 ha wg stanu na 31 marca 2023 r., tj. 0,14% udostępnionych powierzchni) oraz w 2022 roku – 0,27 ha (0,18 ha wg stanu na 31 marca 2023 r., tj. 0,10% udostępnionych powierzchni).

(akta kontroli str. 324)

---

<sup>7</sup> Pracownicy mieli bezpośredni dostęp do aktów prawnych oraz innych regulacji dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (*LEX – System Informacji Prawnej*).

<sup>8</sup> Na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1710, ze zm).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 344, ze zm.

W okresie kontrolowanym wystąpiło siedem przypadków<sup>10</sup>, w których nieruchomości będące w zasobie Skarbu Państwa i gospodarowane przez Prezydenta Miasta, nie były udostępnione w trybie określonym w ugn, tj.:

- 1) dwie nieruchomości (budynki) nabyte do zasobu Skarbu Państwa w 2021 r. w związku z wygaszeniem państwowym jednostkom organizacyjnym trwałego zarządu nieruchomości<sup>11</sup>;
- 2) jedna nieruchomość (budynek) nabyty do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z mocy prawa w 2018 r., tj. w udziale 1/2 części w drodze decyzji Prezydenta Miasta jako mienie po podmiocie, który został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego, (dalej: *KRS*)<sup>12</sup>;
- 3) jedna nieruchomość (zabudowana budynkiem mieszkalnym) nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z mocy prawa w 2016 r., tj. w udziale 3/4 części w drodze decyzji Prezydenta Miasta jako mienie po podmiocie, który nie przerejestrował się z rejestru sądowego do *KRS*<sup>13</sup>;
- 4) jedna nieruchomość (zabudowana budynkiem gospodarczym) nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w 1946 r.<sup>14</sup> oferowana była do wynajęcia klubowi sportowemu, który nie zaakceptował warunków najmu<sup>15</sup>;
- 5) jedna nieruchomość (zabudowana budynkiem administracyjno-biurowym i budynkami garażowymi) nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w 2020 r. w związku z wygaszeniem trwałego zarządu Lubuskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu, (dalej: *L UW*) nie była udostępniana ze względu na plan jej zbycia na rzecz Miasta<sup>16</sup>;
- 6) jedna nieruchomość (budynek) nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w 2007r.) w latach 2007 - 2021 udostępniana była Urzędowi w formie użyczenia z przeznaczeniem na jego siedzibę; w 2022 r. Miasto przekazało nieruchomość Wojewodzie Lubuskiemu na jego wniosek;
- 7) trzy nieruchomości (garaże) nabyte do zasobu Skarbu Państwa w 2007 r. przez kilka miesięcy 2021 r. pozostawały niezagospodarowane, gdyż dotychczasowi dzierżawcy zrezygnowali z dzierżawy<sup>17</sup>.

Powierzchnie działek niebędących przedmiotem udostępnienia, które nie przynosiły dochodów a generowały koszty wyniosły od 4,2853 ha w 2020 r. do 2,7627 ha w I kwartale 2023 r. Natomiast powierzchnia takich budynków wyniosła od 6 518,26 m<sup>2</sup> w 2020 r. do 469,65 m<sup>2</sup> w I kwartale 2023 r.

Wysokość poniesionych kosztów m.in. z tytułu ochrony obiektów w systemie monitorowania, podatku od nieruchomości oraz zabezpieczenia nieruchomości

---

<sup>10</sup> Dotyczących 10 nieruchomości będących w zasobie Skarbu Państwa.

<sup>11</sup> Nieruchomości przeznaczono do zbycia w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, w związku z czym nie było możliwości korzystania z nich na podstawie stosunku zobowiązaniowego (nieruchomości zostały zbyte w drodze przetargów ustnych nieograniczonych we wrześniu i grudniu 2021 roku).

<sup>12</sup> Nieruchomość była objęta postępowaniem prowadzonym przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej w skutek roszczenia wspólników byłej spółki z o.o. o zwrot udziału w nieruchomości lub zapłatę kwoty w trybie art. 25e ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym Dz. U. z 2023 r. poz. 685, ze zm. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, postępowanie było nierozstrzygnięte.

<sup>13</sup> Ze względu na bardzo zły stan techniczny budynek nie mógł być udostępniony w żadnej formie, więc podjęto działania zmierzające do zbycia nieruchomości w drodze przetargu. Wnioskiem z dnia 21 marca 2023 r. Prezydent Miasta wystąpił do Wojewody Lubuskiego o zgodę na sprzedaż tej nieruchomości w drodze przetargu.

<sup>14</sup> Na mocy art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 87).

<sup>15</sup> Nieruchomość ze względu na usytuowanie (niewielka powierzchnia i usytuowanie przy rzece Warcie), nie znajdowała zainteresowania najmem.

<sup>16</sup> Nieruchomość została nabyta do zasobu Skarbu Państwa w marcu 2022 r. w udziale wynoszącym 36/100 i udostępniona została w części dotychczasowym jej użytkownikom, którzy związani byli umowami cywilnoprawnymi z *L UW*. Przysługujący Skarbowi Państwa udział przeznaczony został do zbycia w drodze darowizny na rzecz Miasta. Umowa notarialna została zawarta w lipcu 2022 r. W związku z tymi zamierzeniami, Skarb Państwa nie udostępniał pozostałych pomieszczeń.

<sup>17</sup> W 2021 r. Miasto przygotowało przetarg na najem garaży, w wyniku którego wyłoniono ich nowego najemcę.

wyniosła: w 2000 r. – 34094,96 zł, w 2021 r. – 29950,10 zł, w 2022 r. – 17252,19 zł i w I kwartale 2023 r. – 6381,00 zł.

W latach 2020-2023 (I kwartał) powierzchnia działek nieudostępniionych/rozdysponowanych wynosiła wg stanu na koniec roku odpowiednio 297,4299 ha (2020 r.), 265,4271 ha (2021 r.), 264,2737 ha (2022 r.) i 264,1013 ha wg stanu na 31 marca 2023 r., a powierzchnia nieudostępniionych budynków wg stanu na koniec roku odpowiednio 6.763,51 m<sup>2</sup> (2020 r.), 4.957,69 m<sup>2</sup> (2021 r.), 469,60 m<sup>2</sup> (2022 r.) i 643,60 m<sup>2</sup> wg stanu na 31 marca 2023 r.

Analiza zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wykazała również nieudostępniione grunty, które stanowiły: niewielkie działki gruntu, w tym wydzielone w wyniku regulacji rzeki Kłodawki (stanowiące wewnętrzne drogi dojazdowe, tereny zielone), działki będące przedmiotem wniosku do Wojewody Lubuskiego o uwłaszczenie (Polskie Koleje Państwowe S.A.), nieruchomości przygotowane do zbycia oraz działki nieposiadające dostępu do drogi publicznej. Grunty pozostające w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa były udostępniiane na podstawie zawartych umów dzierżawy oraz umów pod inwestycje.

Urząd nie posiadał informacji dotyczącej wartości ww. nieruchomości wg ewidencji księgowej z uwagi na brak ewidencji pozabilansowej, co opisano w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego i w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 335-338, 677)

**1.3.** Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w formie elektronicznej<sup>18</sup>. Na podstawie badania dwunastu nieruchomości ujętych w ewidencji zasobów Skarbu Państwa (wg stanu na 31 marca 2023 r.)<sup>19</sup>, tj. dziesięciu nieruchomości gruntowych oraz dwóch nieruchomości zabudowanych stwierdzono, że ewidencja ta prowadzona była ze szczegółowością określoną w art. 23 ust. 1c ugn. Umowy i decyzje o udostępniieniu nieruchomości Skarbu Państwa, znajdowały odzwierciedlenie w prowadzonej przez Miasto ewidencji, a dane w niej widniejące były zgodne z danymi z ewidencji geodezyjnej oraz były na bieżąco aktualizowane.

(akta kontroli str. 339-340)

**1.4.** Nieruchomości Skarbu Państwa ewidencjonowano w sposób przewidziany w art. 23 ust. 1c w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, jednak nie ujmowano ich ewidencji pozabilansowej, co było przyczyną braku przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 345-347, 595-601, 682-699)

**1.5.** Na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań kwartalnych Rb-27 ZZ – sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za lata 2020-2023 (I kwartał)<sup>20</sup> Miasto z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa uzyskało następujące dochody ogółem: w 2020 r. – 5 766,0 tys. zł, w 2021 r. – 9 065,2 tys. zł, w 2022 r. – 9 682,4 tys. zł, a w 2023 r. (I kwartał) – 4 742,4 tys. zł. W poszczególnych latach najwyższy poziom dochodów uzyskano:

<sup>18</sup> Przy pomocy arkusza kalkulacyjnego Excel.

<sup>19</sup> Dobranych w sposób celowy z uwzględnieniem wszystkich kategorii nieruchomości Skarbu Państwa (działki, budynki, lokale).

<sup>20</sup> Dochody wykonane wg dział 700 - Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

- w 2020 r.: z tytułu użytkowania wieczystego – 4 989,7 tys. zł, z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 237,0 tys. zł oraz z tytułu sprzedaży – 201,0 tys. zł;

- w 2021 r.: z tytułu użytkowania wieczystego – 7 302,7 tys. zł, z tytułu sprzedaży – 1 369,8 tys. zł oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 177,4 tys. zł;

- w 2022 r.: z tytułu sprzedaży – 2 641,5 tys. zł, z tytułu użytkowania wieczystego – 665,2 tys. zł oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 143,2 tys. zł;

- w 2023 r. (I kwartał): z tytułu użytkowania wieczystego – 4 465,8 tys. zł, z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 147,8 tys. zł oraz z tytułu trwałego zarządu 85,6 tys. zł;

Należności ogółem pozostałe do zapłaty w poszczególnych latach wyniosły<sup>21</sup>: w 2020 r. – 7 038,4 tys. zł, w 2021 r. – 5 895,1 tys. zł, w 2022 r. – 5 676,4 tys. zł, a w 2023 r. (I kwartał) – 7 692,8 tys. zł. Na 31 marca 2023 r. najwyższy poziom należności stanowiły: użytkowanie wieczyste – 4 368,2 tys. zł, wpływy z odsetek – 2 989,5 tys. zł oraz przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 276,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 333-334)

**1.6.** Analiza kwot dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, odprowadzonych przez Urząd na rachunek LUW w marcu<sup>22</sup> każdego z kontrolowanych lat (2020 - I kwartał 2023) wykazała, że we wszystkich przypadkach dochody zostały przekazane terminowo, tj. stosownie do art. 255 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>23</sup> (dalej: *ufp*). Dochody Miasta stanowiło 25% środków uzyskanych z wpływów z tytułu udostępnienia lub zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z odsetkami za nieterminowe wnoszenie tych należności, co było zgodne z art. 23 ust. 3 ugn.

(akta kontroli str. 348-413)

**1.7.** Na podstawie ewidencji księgowej oraz sprawozdań Rb-27 ZZ za lata 2020-2023 (I kwartał), ustalono następujący stan zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>24</sup>: w 2020 r. – 5 087,1 tys. zł, w 2021 r. – 5 895,1 tys. zł, w 2022 r. - 5 676,4 tys. zł, a w I kwartale 2023 r. – 5 731,1 tys. zł. Z kolei w poszczególnych latach najwyższe zaległości odnotowano:

- w 2020 r.: z tytułu wpływów z odsetek – 2 537,6 tys. zł, z tytułu użytkowania wieczystego – 2 287,1 tys. zł oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 254,1 tys. zł;

- w 2021 r.: z tytułu użytkowania wieczystego – 2 989,2 tys. zł, z tytułu wpływów z odsetek – 2 673,4 tys. zł oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 223,7 tys. zł;

- w 2022 r.: z tytułu wpływów z odsetek – 2 905,5 tys. zł, z tytułu użytkowania wieczystego – 2 507,1 tys. zł oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 222,8 tys. zł;

- w 2023 r. (I kwartał): z tytułu wpływów z odsetek – 2 989,5 tys. zł, z tytułu użytkowania wieczystego – 2 512,8 tys. zł oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 220,3 tys. zł.

<sup>21</sup> Wg stanu na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. i 31 marca 2023 r.

<sup>22</sup> Pobrane dochody wraz z należnymi odsetkami w terminie do 15 i 25 dnia miesiąca, wg stanu określonego odpowiednio na 10 i 20 dzień miesiąca.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023, poz. 1270, ze zm.

<sup>24</sup> Stany na ostatni dzień okresu.



Poziom zaległości ogółem na koniec badanego okresu (I kwartał 2023 r.) w stosunku do pierwszego okresu objętego badaniem (2020 r.) wzrósł o 12,7%. Z kolei najwyższy wzrost poziomu zaległości nastąpił z tytułu wpływów z odsetek (o 17,8%) oraz z tytułu użytkowania wieczystego (o 9,9%). Natomiast poziom zaległości z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności spadł o 13,3%.

(akta kontroli str. 333-334)

Z wyjaśnienia Inspektor ds. windykacji należności Skarbu Państwa<sup>25</sup> wynikało, że przyczyną wzrostu zaległości z tytułu użytkowania wieczystego oraz wpływu z odsetek było ustawowe przesunięcie terminu płatności opłaty rocznej za 2020 r. na dzień 31 stycznia 2021 r. w związku epidemią spowodowaną wirusem SARS-CoV 2. Wskutek tego zaległości, które w normalnym trybie zostałyby przypisane na 2020 rok, zwiększyły kwotę zaległości na koniec 2021 r.<sup>26</sup>. Zwiększenie stanu zaległości spowodowane było nieterminowym regulowaniem należności, które w dużej mierze generowane były przez wieloletnich, uporczywych dłużników, którzy nagminnie nie regulowali płatności i zalegali również z innych tytułów.

(akta kontroli str. 414-417)

**1.8.** Odpowiedzialnymi za ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa było dwoje pracowników RWPiO, zatrudnionych na stanowiskach - ds. windykacji podatku od nieruchomości od osób prawnych, należności Skarbu Państwa, opłaty planistycznej i ds. windykacji należności Skarbu Państwa. Urząd, ani jego jednostka organizacyjna (WPO), nie miał opracowanych własnych procedur wewnętrznych w zakresie podejmowania czynności w celu odzyskania zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 283-287)

Z wyjaśnienia Inspektora ds. windykacji należności Skarbu Państwa<sup>27</sup> wynikało, że w okresie kontrolowanym w RWPiO na bieżąco monitorowano stan należności, poprzez wgląd w konta kontrahentów (dłużników). W przypadku braku zapłaty należności w terminie, sporządzane były wezwania do zapłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego w celu przymusowego ściągnięcia należności w trybie sądowym. W razie braku skutecznego doręczenia, kierowano do dłużników wezwanie ponowne. Wobec dłużników w przypadku których było to możliwe, prowadzony był monit telefoniczny, co było odnotowywane na ich kontach. W przypadku nieuiszczenia należności przygotowywane były akta sprawy zaległości każdego z dłużników, zawierające niezbędne dokumenty z których wynikał obowiązek zapłaty oraz wezwanie do zapłaty wraz z potwierdzeniem odbioru. Następnie akta spraw przekazywano do Zespołu Obsługi Prawnej (dalej: ZOP) w celu wszczęcia i prowadzenia dalszego postępowania sądowego. Po zakończeniu postępowań sądowych i uzyskaniu nakazów zapłaty z klauzulą wykonalności, ZOP kierował wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego do komorników sądowych<sup>28</sup>. Poszczególne czynności windykacyjne, znalazły potwierdzenie w szczegółowym badaniu kontrolnym, o którym mowa poniżej.

<sup>25</sup> Osoby odpowiedzialnej za ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa w okresie kontrolowanym.

<sup>26</sup> W związku z tym porównując stan zaległości z tytułu użytkowania wieczystego na dzień 31 marca 2023 r. do zaległości na koniec 2021 roku, widoczna była tendencja spadkowa - zaległości zmniejszyły się w tym okresie o 476,4 tys. zł, co stanowiło 16%.

<sup>27</sup> Osoby odpowiedzialnej za ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa w okresie kontrolowanym.

<sup>28</sup> Czynności egzekucyjne podejmowano bezzwłocznie, a wobec bezskutecznej egzekucji, prowadzono również egzekucje z nieruchomości. W przypadku zajęcia przesłanek o możliwości skutecznego wyegzekwowania dochodzonych należności, wznawiane były windykacje zaległości wobec, których komornik wcześniej umorzył postępowanie egzekucyjne z powodu bezskuteczności egzekucji. Część zaległości dochodzona była również od podmiotów, które ogłosiły upadłość.

Utrudnioną skuteczność w dochodzeniu przez organ zaległości z tytułu nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono wobec pięciu dłużników (kontrahentów), to jest czterech dłużników posiadających zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste oraz jednego dłużnika zalegającego z tytułu opłaty za przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. We wszystkich przypadkach trudności w dochodzeniu należności spowodowane były przede wszystkim wieloletnim i uporczywym unikaniem regulowania zobowiązań wobec Miasta przez dłużników, a w związku z tym koniecznością prowadzenia przez Miasto wieloletnich postępowań sądowo-egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 416-417)

Na podstawie przeglądu analitycznego stanu zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>29</sup> dokonano celowego doboru próby pięciu zaległości o najwyższej wysokości<sup>30</sup>, tj. czterech zaległości z tytułu użytkowania wieczystego na kwotę łączną 1 573,7 tys. zł, co stanowiło 62,8% zaległości ogółem z tego tytułu na koniec 2022 r. oraz jednej zaległości z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na kwotę 84,5 tys. zł, co stanowiło 37,9% zaległości ogółem z tego tytułu na koniec 2022 r. Kwota łączna pięciu zaległości objętych badaniem wyniosła 1 658,2 tys. zł, co stanowiło 29,2% zaległości ogółem z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na koniec 2022 r.

Podejmując czynności windykacyjne, WPO przysyłał dłużnikom wezwania do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, a w dalszej kolejności kierowano do sądu pozwy o zapłatę. Po otrzymaniu z sądu nakazów zapłaty, po upływie przewidzianego prawem terminu i uprawomocnieniu się orzeczenia, kierowano do sądu wnioski o nadanie klauzuli wykonalności. Z kolei po otrzymaniu orzeczeń opatrzonych klauzulą wykonalności, WPO w porozumieniu z ZOP, występował w imieniu organu do komorników sądowych z wnioskami o wszczęcie egzekucji. Z analizy spraw wynikało, że wszystkie czynności windykacyjne dokonywane były przez organ niezwłocznie i właściwie dokumentowane. We wszystkich badanych przypadkach, główną przyczyną nieskuteczności prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych przez organ, były wieloletnie i uporczywe praktyki unikania regulowania przez dłużników zobowiązań wobec Miasta.

Wśród badanych spraw nie wystąpiły przypadki dłużników, wobec których organ nie podjąłby żadnych działań i dopuszczono do przedawnienia<sup>31</sup> należności z tytułu nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 418-439)

**1.9.** W latach 2020–2023 (I kwartał) Prezydent Miasta rozpatrywał wnioski o przyznanie ulgi (umorzenia, rozłożenia zaległości na raty oraz odroczenia terminu płatności) z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa:

- w 2020 r. do organu wpłynęło 28 wniosków, w tym 14 wniosków o odroczenie terminu płatności (z tego dziewięć wniosków rozpatrzono pozytywnie, a pięć wniosków było bezprzedmiotowych<sup>32</sup>), 13 wniosków o umorzenie należności w całości lub w części (z tego jeden wniosek załatwiono odmownie po uzyskaniu negatywnej opinii

<sup>29</sup> Stan na dzień 31 grudnia 2022 r.

<sup>30</sup> Dokonując wyboru spraw w szczególności kierowano się kryterium wartości dochodzonych należności i zagrożeniem ich przedawnienia oraz okolicznościami mogącymi wskazywać na ryzyko braku podjęcia wszystkich możliwych i terminowych czynności windykacyjnych.

<sup>31</sup> O którym mowa w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).

<sup>32</sup> Np. wnioskodawca nie był stroną, opłaty wniesiono w ustawowym terminie, strony nie uzupełniły wniosków.

Wojewody Lubuskiego, dziewięciu wnioskodawcom odmówiono umorzenia ze względu na brak podstaw prawnych, dwa wnioski stały się bezprzedmiotowe<sup>33</sup> oraz jeden wniosek o pomniejszenie opłaty, który rozpatrzono pozytywnie<sup>34</sup>;

- w 2021 r. do organu wpłynęło 14 wniosków, w tym dziewięć wniosków o odroczenie terminu płatności (z tego sześć wniosków rozpatrzono pozytywnie, dwa wnioski rozpatrzono negatywnie po uzyskaniu negatywnej opinii Wojewody Lubuskiego, a jeden wniosek stał się bezprzedmiotowy<sup>35</sup>), cztery wnioski o umorzenie należności w całości lub w części (z tego jeden załatwiono odmownie po uzyskaniu negatywnej opinii Wojewody Lubuskiego, dwa wnioski rozpatrzono odmownie bez występowania o opinię Wojewody Lubuskiego, a jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia ze względu na braki formalne), oraz jeden wniosek o pomniejszenie opłaty, który rozpatrzono pozytywnie<sup>36</sup>;

- w 2022 r. do organu wpłynęło osiem wniosków o odroczenie terminu płatności w tym: siedem wniosków rozpatrzono pozytywnie, a jeden wniosek stał się bezprzedmiotowy ze względu na braki formalne;

- w 2023 r. do organu wpłynęło osiem wniosków o odroczenie terminu płatności w tym: siedem wniosków rozpatrzono pozytywnie, a jeden wniosek stał się bezprzedmiotowy ze względu na braki formalne.

W okresie objętym kontrolą udzielono ulg (odroczenie spłaty) na łączną kwotę 887 582,54 zł, z czego w poszczególnych latach:

- w 2020 r. – 400 111,49 zł,
- w 2021 r. – 69 675,89 zł,
- w 2022 r. – 71 881,01 zł,
- w I kwartale 2023 r. – 345 914,15 zł.

W latach 2020–2023 (I kwartał) Prezydent Miasta nie zawierał ugód w sprawie należności spornych z tytułu gospodarowania należnościami Skarbu Państwa o których mowa w art. 54a ufp.

W Urzędzie nie wprowadzono procedur wewnętrznych w zakresie udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania należnościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 440)

Na podstawie szczegółowego badania pięciu spraw o łącznej kwocie należności 350 758,81 zł, w których udzielono ulg (tj. ustalenie innego terminu zapłaty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego), stwierdzono w szczególności, że:

- wszystkie wnioski o udzielenie ulgi zawierały uzasadnienia, potwierdzone w załączonych do wniosku dokumentach,
- w każdym przypadku zachodziły przesłanki określone w art. 57 pkt 2 ufp,
- wszystkie wnioski o ustalenie innego terminu uiszczenia opłaty rocznej zostały złożone terminowo, a ustalony nowy termin nie przekraczał danego roku kalendarzowego,
- w badanych sprawach uzyskanie zgody Wojewody Lubuskiego nie było wymagane (art. 71 ust. 4 ugn),
- wszystkie wydane decyzje o udzieleniu ulgi zawierały uzasadnienia.

---

<sup>33</sup> Strony nie uzupełniły wniosków.

<sup>34</sup> Na podstawie art. 15jca ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: *ustawa o Covid*).

<sup>35</sup> Ze względu na uiszczenie przez stronę winoskującą opłaty rocznej w terminie.

<sup>36</sup> Na podstawie art. 15jca ust. 1 ustawy o Covid.

(akta kontroli str. 591-592)

**1.10.** Na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą<sup>37</sup>, Urząd dokonywał odpisów aktualizujących wartość należności Skarbu Państwa, stosownie do art. 35b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>38</sup> (dalej: *uor*):

- w 2020 r. dokonano odpisów aktualizujących na kwotę 930,2 tys. zł (należności) i 1 395,3 tys. zł (odsetki) dotyczących zaległości pięciu dłużników;
- w 2021 r. odpisów aktualizujących na kwotę 931,1 tys. zł (należności) i 1 445,9 tys. zł (odsetki) dotyczących zaległości pięciu dłużników;
- w 2022 r. odpisów aktualizujących na kwotę 923 tys. zł (należności) i 1 539,9 tys. zł (odsetki) dotyczących zaległości pięciu dłużników.

Badanie wykazało, że Urząd w prawidłowej wysokości dokonał odpisów aktualizujących wartość należności na koniec 2022 r. Z kolei analiza pięciu najstarszych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (wg stanu na 31 grudnia 2022 r.) wykazała, że nie zostały one objęte odpisem aktualizującym na koniec 2022 r., o czym szerzej w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 456)

W okresie kontrolowanym, w przypadku czterech spośród pięciu ww. najstarszych należności, które uległy przedawnieniu w latach 2013-2019, Urząd nie dokonał spisania w ciężar kosztów, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 4 *uor* (co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 441-455)

**1.11.** Gospodarując nieruchomościami Skarbu Państwa w poszczególnych latach okresu kontrolowanego Miasto sprzedało<sup>39</sup>: w 2020 r. – cztery działki, w 2021 r. – cztery nieruchomości (dwie działki i dwa budynki), w 2022 r. – siedem działek. W I kwartale 2023 r. nie odnotowano sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. Powierzchnia<sup>40</sup> sprzedanych nieruchomości wyniosła: w 2020 r. – 0,3 ha, w 2021 r. – 0,4 ha i 2305 m<sup>2</sup>, w 2022 r. – 5,1 ha.

Dochody uzyskane z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa wyniosły: w 2020 r. – 201 tys. zł, w 2021 r. – 1 369,9 tys. zł, w 2022 r. – 2 641,5 tys. zł, a w I kwartale 2023 roku – 32,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 325-326)

W wyniku szczegółowej analizy sprzedaży trzech nieruchomości Skarbu Państwa<sup>41</sup> (w tym w dwóch przypadkach w drodze przetargu ustnego nieograniczonego oraz w jednym przypadku na rzecz użytkownika wieczystego) na łączną kwotę 7 291,2 tys. zł, ustalono w szczególności, że:

- cenę nieruchomości ustalono na podstawie jej wartości, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 67-68a *ugn*;
- operaty szacunkowe zostały wykorzystane do celu, dla którego zostały sporządzone w okresie 12 miesięcy od daty ich sporządzenia, zgodnie z art. 156 ust. 3 *ugn*;

<sup>37</sup> Wg stanu na 31 grudnia każdego roku.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>39</sup> Wg stanów na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 roku oraz 31 marca 2023 roku.

<sup>40</sup> Powierzchnia gruntu (ha) / budynków i lokali (m<sup>2</sup>).

<sup>41</sup> Badaniem objęto sprzedaż następujących nieruchomości: 1/ nr działek 395/1, 395/2, 250/7 w obrębie 7 (sprzedaż w 2022 r. na rzecz użytkownika wieczystego: działka niezabudowana); 2/ nr działki 660 w obrębie 5 (sprzedaż w 2021 r. w trybie przetargu ustnego nieograniczonego; działka zabudowana); 3/ nr działki 359 w obrębie 6 (sprzedaż w 2021 r. w trybie przetargu ustnego nieograniczonego; działka zabudowana).

- sprzedaży nieruchomości dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 28, w dziale II rozdziale 4 ugn oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>42</sup>, w tym m.in.: każdorazowo sporządzono wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży; warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszczono w ogłoszeniu o przetargu; podstawą zawarcia umów był protokół z przeprowadzonego przetargu bądź protokół rokowań; w każdym przypadku sprzedaż nieruchomości poprzedzono uzyskaniem zgody Wojewody Lubuskiego; prawidłowo ustalano wysokość wadium;
- w przypadkach sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, umowy zawarto z oferentami, którzy przedstawili najkorzystniejsze oferty;
- uzyskana cena była wyższa od wartości określonej w operacie szacunkowym, powiększonej o koszty przygotowania jej do sprzedaży.

(akta kontroli str. 593-594, 675-676)

**1.12.** W okresie objętym kontrolą w użytkowaniu wieczystym pozostawała następująca liczba nieruchomości Skarbu Państwa<sup>43</sup>: w 2020 r. – 1890 działek, w 2021 r. – 1859 działek, w latach 2022 i 2023 (I kwartał) – po 1845 działek. Powierzchnia nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym w poszczególnych latach wyniosła: w 2020 r. – 757 ha, w 2021 r. – 754,6 ha, w latach 2022 i 2023 (I kwartał) – po 748,6 ha. Dochody z tego tytułu w poszczególnych latach wyniosły: w 2020 r. – 4 989,7 tys. zł, w 2021 r. – 7 302,8 tys. zł, w 2022 r. – 6 652,4 tys. zł, a w 2023 r. (I kwartał) – 4 465,8 tys. zł.

(akta kontroli str.325-332)

W Urzędzie opracowano ogólne opisy procesów dotyczących oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste do wewnętrznego stosowania przez pracowników WGM.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie oddał w użytkowanie wieczyste żadnej nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 214-216)

**1.13.** W okresie objętym kontrolą Miasto dokonało przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności<sup>44</sup>: w 2020 r. – 89 działek, w 2021 r. – 84 działki, w latach 2022 i 2023 (I kwartał) – po 82 działki. Powierzchnia nieruchomości które podlegały ww. przekształceniom w poszczególnych latach wyniosła: w 2020 r. – 7,6 ha, w 2021 r. – 7,4 ha, a w latach 2022 i 2023 (I kwartał) – po 7,3 ha. Dochody z tego tytułu wyniosły: w 2020 r. – 237,0 tys. zł, w 2021 r. – 177,4 tys. zł, w 2022 r. – 143,2 tys. zł, a w I kwartale 2023 r. – 147,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 324-332)

W związku wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>45</sup> (dalej: *ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów*), w Urzędzie przeprowadzono szczegółową analizę nieruchomości pozostających według stanu na 31 grudnia 2018 r. w użytkowaniu

<sup>42</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2213.

<sup>43</sup> Wg stanów na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. oraz 31 marca 2023 r.

<sup>44</sup> Wg stanów na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. oraz 31 marca 2023 r.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 904.

wieczystym<sup>46</sup> i dla tych nieruchomości, które podlegały ww. ustawie, wydano zaświadczenia potwierdzające przekształcenie posiadanego prawa. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą organ wydał: w 2020 r. – 187 zaświadczeń, w 2021 r. – 60 zaświadczeń, w 2022 r. – trzy zaświadczenia. Ponadto w badanym okresie organ informował właścicieli gruntów o wysokości opłaty jednorazowej<sup>47</sup> i wydał: w 2020 r. – 93 informacje, w 2021 r. – 16 informacji, w 2022 r. – dziewięć informacji i w I kwartale 2023 r. – trzy informacje.

Z wyjaśnienia Dyrektor WGM wynikało, że zwiększona w latach 2020-2021 liczba wydanych zaświadczeń wynikała z faktu, iż dokumenty były wystawiane do udziałów w nieruchomościach gruntowych podlegających przekształceniu, związanych z odrębną własnością lokali.

(akta kontroli str. 459)

W Urzędzie nie opracowano procedur wewnętrznych w obszarze przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a przekształceń dokonywano w oparciu o przepisy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

Na podstawie trzech spraw objętych szczegółowym badaniem ustalono w szczególności, że:

- wszystkie zaświadczenia zawierały wymagane elementy (art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów),
- w każdym przypadku opłaty z tytułu przekształcenia ustalono zgodnie z art. 7 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów,
- w badanych sprawach zachowano jednolitość postępowania,
- aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dokonywano na podstawie zmiany wartości nieruchomości wynikającej ze sporządzonych operatów szacunkowych w latach 2013<sup>48</sup>, 2016 i 2017,
- terminowo zostało wydane zaświadczenie na wniosek właściciela nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 2 cyt. wyżej ustawy), natomiast w dwóch przypadkach zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydano po upływie 14 i 24 miesięcy, wbrew art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 217)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki odmowy (w formie postanowienia) wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności (w tym jeden przypadek w 2021 r. i dwa przypadki w 2022 r.). Przyczyną ww. odmów był fakt, że przedmiotowe nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, a także stanem faktycznym były zabudowane niemieszkalnymi budynkami magazynowymi, handlowo-usługowymi, urządzeniami

---

<sup>46</sup> Z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów, a podstawę ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych – w przypadku gruntów Skarbu Państwa - stanowiło wydane przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) zaświadczenie potwierdzające to przekształcenie (art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów).

<sup>47</sup> Tj. na podstawie art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

<sup>48</sup> Stosowanie do orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wlkp. z 2 września 2013 r. dotyczącego ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego na podstawie wartości nieruchomości wynikającej z operatu szacunkowego z 3 kwietnia 2013 r.).

technicznymi Radiofonicznego Ośrodka Nadawczego oraz budynkiem biurowym, a zatem nie były objęte zakresem przedmiotowym cyt. wyżej ustawy.

(akta kontroli str. 221-223)

**1.14.** W okresie kontrolowanym w trwałym zarządzie pozostawała następująca liczba nieruchomości Skarbu Państwa<sup>49</sup>: w 2020 r. – 89 działek, w latach 2021 i 2022 – po 87 działek, a w 2023 r. (I kwartał) – 88 działek. Powierzchnia nieruchomości oddanych w trwały zarząd w poszczególnych latach wyniosła: w 2020 r. – 212 tys. m<sup>2</sup>, w 2021 r. – 205,7 m<sup>2</sup>, a w 2022 r. – 209,2 tys. m<sup>2</sup>, a w 2023 r. (I kwartał) – 205,9 tys. m<sup>2</sup>. Dochody z tego tytułu wyniosły: w 2020 r. – 91,5 tys. zł, w 2021 r. – 93,3 tys. zł, w 2022 r. – 91,3 tys. zł, a w I kwartale 2023 r. – 85,6 tys. zł. Z kolei wartość nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w trwałym zarządzie według ewidencji księgowej, w poszczególnych latach wyniosła: w 2020 r. – 58 492,9 tys. zł, w 2021 r. – 58 137,6 tys. zł, w 2022 r. – 58 274,9 tys. zł, a w 2023 r. (I kwartał) – 58 787,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 325-332)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur oddawania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd, a postępowania w tym zakresie prowadzono w oparciu o przepisy ugn.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta w trwały zarząd przekazał pięć nieruchomości. W wyniku analizy trzech wybranych nieruchomości oddanych w trwały zarząd<sup>50</sup> stwierdzono w szczególności, że:

- decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu zawierały elementy wskazane w art. 45 ust. 2 ugn<sup>51</sup>,
- w dwóch przypadkach nieruchomości zostały przekazane w nieodpłatne użytkowanie (na działalność oświatową), w związku z czym nie wskazywano opłat z tytułu trwałego zarządu oraz możliwości ich aktualizacji,
- każdorazowo nieruchomość została objęta w trwały zarząd na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, stosownie do art. 45 ust. 3 ugn,
- opłata z tytułu trwałego zarządu została ustalona decyzją na zasadach określonych w art. 83-86 ugn.

(akta kontroli str. 151, 460-492)

**1.15.** Według stanu na dzień 31 marca 2023 r. Prezydent Miasta gospodarował 1 845 działkami będącymi w odpłatnym użytkowaniu wieczystym o łącznej powierzchni 748,6 ha oraz 88 działkami oddanymi odpłatnie w trwały zarząd o łącznej powierzchni 20,59 ha.

W latach 2020-2022 aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego<sup>52</sup> objęto 101 działek, tj. 5,5% ogólnej liczby działek według stanu na koniec I kwartału 2023 r. (stanowiących 54 nieruchomości) o łącznej powierzchni 28,31 ha, a wydatki z tego tytułu, w tym na operaty szacunkowe wyniosły łącznie 17,3 tys. zł. Na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2020-

<sup>49</sup> Wg stanów na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. oraz 31 marca 2023 r.

<sup>50</sup> Kontrolą objęto trzy nieruchomości zabudowane; trwały zarząd ustanowiony został na rzecz: Liceum Sztuk Plastycznych w Gorzowie Wlkp. w 2020 r. (obręb 5, nr działki 2284, 2613/1, 2613/2, 2613/3 o pow. odpowiednio 2014 m<sup>2</sup>, 2846 m<sup>2</sup>, 717 m<sup>2</sup> i 74 m<sup>2</sup>), Państwowej Szkoły Muzycznej I stopnia w Gorzowie Wlkp. w 2021 r. (obręb 5, nr działki 2286/2 o pow. 1062 m<sup>2</sup>) oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wlkp. w 2022 r. (obręb 13, nr działki 127, 128/2 o pow. odpowiednio 2549 m<sup>2</sup> i 3127 m<sup>2</sup>).

<sup>51</sup> We wszystkich analizowanych decyzjach nie wskazywano terminu zagospodarowania nieruchomości ze względu na fakt, iż nieruchomości pozostawały wcześniej w posiadaniu jednostek na rzecz, których ustanawiano trwały zarząd.

<sup>52</sup> To jest stosownie do art. 77 ust. 1 ugn.

2022, Miasto otrzymało od Wojewody Lubuskiego dotacje w łącznej wysokości 176,0 tys. zł, a w I kwartale 2023 roku – 90,0 tys. zł. W latach 2020-2023 (I kwartał) Miasto nie dokonywało aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, o których mowa w art. 87 ust. 1 ugn.

(akta kontroli str. 496-500)

W okresach poprzedzających okres objęty kontrolą, Prezydent Miasta:

- w latach 2017-2019 dokonał aktualizacji 123 działek (stanowiących 85 nieruchomości) oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste o łącznej powierzchni 207,6 tys. m<sup>2</sup> oraz 21 działek (stanowiących 16 nieruchomości) oddanych odpłatnie w trwały zarząd o łącznej powierzchni 40,1 tys. m<sup>2</sup>;
- w latach 2014-2016 dokonał aktualizacji 902 działek (stanowiących 510 nieruchomości) oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste o łącznej powierzchni 1 845,2 tys. m<sup>2</sup> oraz sześć działek (stanowiących cztery nieruchomości) oddanych odpłatnie w trwały zarząd o łącznej powierzchni 36,7 tys. m<sup>2</sup>;
- w latach 2011-2013 dokonał aktualizacji 859 działek (stanowiących 600 nieruchomości) oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste o łącznej powierzchni 1 260,4 tys. m<sup>2</sup>;
- w latach 2005-2010 dokonał aktualizacji 457 działek (stanowiących 304 nieruchomości) oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste o łącznej powierzchni 1 393,7 tys. m<sup>2</sup> oraz 49 działek (stanowiących 24 nieruchomości) oddanych odpłatnie w trwały zarząd o łącznej powierzchni 110,2 tys. m<sup>2</sup>.

Dyrektor WGM wyjaśnił, że: (...) w latach 2020-2023 nie dokonywano aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa. Aktualizacji opłat w odniesieniu do części nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie dokonano w latach 2011 – 2018. Koszt wykonania operatu szacunkowego wraz z inwentaryzacją budynków - do aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu, przekracza wielokrotnie wysokość opłaty jaką jednostki wnoszą. Ponadto, corocznie na wniosek niektórych jednostek udzielana jest bonifikata od opłat rocznych, co skutkuje niższymi wpływami z tego tytułu. W związku z czym wykonywanie aktualizacji w wielu wypadkach nie jest uzasadnione ekonomicznie. Dyrektor WGM nadmienił, że: (...) niemniej jednak, po przeprowadzeniu analizy kosztów i zysków – aktualizację przeprowadzono w odniesieniu do 11 nieruchomości na 43 nieruchomości oddane odpłatnie w trwały zarząd (w tym 7 lokali mieszkalnych).

Z kolei odnosząc się do kwestii aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego Dyrektor WGM wyjaśnił, że: (...) głównym kryterium doboru nieruchomości do aktualizacji opłat rocznych jest data ostatniej aktualizacji i wartość nieruchomości jako prawa własności<sup>53</sup>. Na bieżąco dokonuje się wzrostu wartości nieruchomości na podstawie cen uzyskiwanych ze sprzedaży nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa, cen wynikających z transakcji wolnorynkowych, a ilość dokonywanych aktualizacji uzależniona jest od wysokości przyznanej dotacji na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami przez Wojewodę Lubuskiego.

Z wyjaśnienia Dyrektor WGM wynikało również, że w latach 2011 – 2018 w Urzędzie prowadzono intensywne działania w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W tym okresie dokonano aktualizacji 1876 działek, a w związku z tym w latach 2019 i 2020 dla wielu nieruchomości będących w gospodarowaniu Prezydenta Miasta, nie upłynął jeszcze okres trzech lat. Ponadto w związku z wejściem w życie

<sup>53</sup> Aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowanie wieczystego oraz trwałego zarządu dokonuje się w przypadku zmiany wartości gruntu.



ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, konieczne było przeprowadzenie w Urzędzie szczegółowej analizy faktycznej i prawnej nieruchomości pozostających w dniu 31 grudnia 2018 r. w użytkowaniu wieczystym oraz wyłonienie nieruchomości, w odniesieniu do których nastąpiło przekształcenie użytkowania wieczystego we własność, a następnie wydanie zaświadczeń potwierdzających to przekształcenie. W 2021 r. Miasto dokonało regulacji stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Po przeprowadzonej przez WGM analizie, w 2021 r. w odniesieniu do pięciu nieruchomości<sup>54</sup> zlecono wycenę, celem ustalenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Z kolei w 2022 r. na rynku nieruchomości odnotowano znaczny wzrost wartości, w związku z tym w WGM podjęto działania w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i w tym celu dokonano wyceny 48 nieruchomości<sup>55</sup>. Jeśli chodzi o 2023 r., to Miasto zleciło<sup>56</sup> wykonanie operatów szacunkowych do celów aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dwóch nieruchomości<sup>57</sup>, a planowane było dokonanie aktualizacji ok. 44 nieruchomości.

W WGM funkcjonowały dwie procedury dotyczące aktualizacji opłat rocznych zarówno z tytułu użytkowania wieczystego, jak i trwałego zarządu. Zawarto w nich ogólne ramy postępowania, wskazując między innymi warunki jego rozpoczęcia, rezultaty wykonania oraz zadania i zakresy czynności poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

(akta kontroli str. 493-495, 505-508)

W okresie objętym kontrolą do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej jako: SKO) w związku z aktualizacją wysokości opłaty wpłynęło 17 wniosków o ustalenie, że aktualizacja była nieuzasadniona albo była uzasadniona w innej wysokości, z czego:

- dwanaście wniosków według stanu na 10 lipca 2023 r. nie zostało rozpatrzonych,
- trzy wnioski zostały przez SKO częściowo uwzględnione, poprzez odrzucenie części wniosku dotyczącego aktualizacji opłaty rocznej, orzeczono natomiast, iż opłata roczna w nowej wysokości będzie obowiązywać od 1 stycznia 2024 r. ze względu na doręczenia wypowiedzeń po 31 grudnia 2022 r. (w tym zakresie od orzeczeń SKO zostały złożone skargi do właściwego sądu),
- dwa wnioski zostały przez SKO uwzględnione w całości.

(akta kontroli str. 509)

W wyniku szczegółowego badania dziesięciu nieruchomości gruntowych pod kątem aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (siedem przypadków) i trwałego zarządu (trzy przypadki) nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono, w szczególności, że:

- a) ostatniej aktualizacji opłaty rocznej, każdorazowo przeprowadzonej w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, dokonano od października 2011 r. do lipca 2018 r.;
- b) okres od ostatniej do poprzedniej aktualizacji badanych nieruchomości oscylował od trzech lat i dwóch miesięcy do 13 lat; w badanej populacji spraw aktualizowano opłatę roczną średnio co ponad osiem lat;
- c) wydatki poniesione na aktualizacje opłat rocznych od nieruchomości gruntowych kształtowały się w przedziale od 146,37 zł do 8 739,15 zł;

---

<sup>54</sup> Obejmujących siedem działek gruntu.

<sup>55</sup> Obejmujących łącznie 101 działek gruntu.

<sup>56</sup> Dane na dzień 22 czerwca 2023 r.

<sup>57</sup> Obejmujących łącznie 23 działki gruntu.

- d) w wyniku przeprowadzonych aktualizacji opłat rocznych odnotowano przyrost ich wartości od 174,18 zł do 41 811,60 zł – w ujęciu kwotowym oraz od 8,6% do 290,6% poprzedniej opłaty rocznej – w ujęciu procentowym.

Ponadto z informacji otrzymanej od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Gorzowie Wlkp.<sup>58</sup>, dotyczącej cen nieruchomości przyjmowanych do rozliczeń podatkowych przez ww. urząd wynika m.in., że w przypadku pięciu nieruchomości objętych szczegółowym badaniem Urząd Skarbowy nie posiadał informacji o aktualnych cenach 1 m<sup>2</sup> podobnych nieruchomości gruntowych. Natomiast w odniesieniu do pięciu pozostałych nieruchomości ceny 1 m<sup>2</sup> nieruchomości gruntowej przyjmowane do rozliczeń podatkowych, zlokalizowanych we wskazanych obrębach, stanowiły od 126,8% do 865,5% ceny 1m<sup>2</sup> przyjętej z operatów szacunkowych. Zaznaczyć jednak należy, że nieruchomości, których danymi dysponował Urząd Skarbowy znacznie odbiegały od analizowanych w ramach kontroli NIK: powierzchnią (np. 453 m<sup>2</sup> a 55 727 m<sup>2</sup>, 156 m<sup>2</sup> a 10 704 m<sup>2</sup>), rodzajem i przeznaczeniem (np. niezabudowana działka rolna a teren zabudowany infrastrukturą wewnątrzzakładową po Zakładach Włókien Chemicznych „Stilon”, działka zabudowana hostelem a działka zabudowana budynkami biurowymi, przemysłowymi, magazynowymi i innymi niemieszkalnymi).

W odniesieniu do powyższego Dyrektor WGM wyjaśnił, że: *We wskazanych przypadkach nieruchomości Skarbu Państwa stanowią grunty o charakterze niekomercyjnym, które nie służą prowadzeniu działalności gospodarczej. W związku z tym przedstawionych przez Urząd Skarbowy danych nie można porównać z nieruchomościami Skarbu Państwa objętymi szczegółowym badaniem w toku kontroli NIK. Wynika to z zasad wyceny nieruchomości, zgodnie z którymi na wartość nieruchomości wpływa w szczególności przeznaczenie i sposób zagospodarowania. Rzeczoznawca, na przykład w przypadku zakładu karnego, bierze do uwagę bazę nieruchomości przeznaczoną na cele publiczne.*

*Przy aktualizacji opłat rocznych analizowana jest baza wszystkich nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste poprzez porównywanie ich wartości wynikającej z posiadanej przez Urząd bazy do analogicznych nieruchomości na rynku oraz do innych wycen posiadanych przez Urząd Miasta dla podobnych nieruchomości o takim lub zbliżonym przeznaczeniu. W przypadku jeżeli wartość wynikająca z posiadanej bazy nie odbiega od wartości rynkowej, aktualizacja nie jest przeprowadzana nawet w przypadku jeżeli od ostatniej aktualizacji upłynął długi okres czasu (np. działka nr 1330 z obrębu 2).*

*Jednocześnie w 2023 r. na aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wydatkowano już około 24 tys. zł, a do końca roku planuje się wydatkować dodatkowo 17 tys. zł.*

(akta kontroli str. 501-503, 602-605b, 679-680)

W Urzędzie aktualizacja wartości nieruchomości Skarbu Państwa odbywała się w sposób planowy. W procesie tym uwzględniano w szczególności:

- limit wydatków przeznaczonych na aktualizację wartości nieruchomości, tj. kwotę dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Lubuskiego na dany rok budżetowy,
- wyniki analizy kształtowania się wartości nieruchomości w poszczególnych obrębach miasta na prawie powiatu, w tym cenę 1m<sup>2</sup> gruntu,
- datę ostatniej aktualizacji wartości nieruchomości,
- wyniki analizy sposobu użytkowania danej nieruchomości, mającego wpływ na zmianę wartości nieruchomości (np. przeznaczenie gruntu na powierzchnie

---

<sup>58</sup> Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w której Naczelnik Urzędu Skarbowego zawarł wyniki analizy danych z Centralnego rejestru czynności majątkowych CRCM.

magazynowe, przeznaczenie na działalność gospodarczą, czy przeznaczenie pod budownictwo mieszkaniowe itp.).

(akta kontroli str. 504)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** W przypadku pięciu najstarszych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (wg stanu na 31 grudnia 2022 r.)<sup>59</sup> na łączną kwotę 1.090,80 zł, tj.: jednej należności z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jednej należności z tytułu dzierżawy oraz trzech należności z tytułu użytkowania wieczystego nie dokonano odpisu aktualizującego, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 1 pkt 5 uor.

(akta kontroli str. 456)

Inspektor ds. windykacji należności Skarbu Państwa<sup>60</sup> wyjaśniła, że *należności nie zostały objęte odpisem aktualizacyjnym w wyniku przeoczenia, co zostanie skorygowane. W najbliższym czasie planowana jest szczegółowa inwentaryzacja, która ma za zadanie wyeliminować takie zdarzenia. Prowadzone wobec powyższych zaległości postępowania egzekucyjne zostały umorzone przez komornika z uwagi na ich bezskuteczność. W jednej sprawie<sup>61</sup> istnieje możliwość wznowienia postępowania.*

(akta kontroli str. 457-458)

**2.** W przypadku czterech spośród pięciu ww. należności Skarbu Państwa na łączną kwotę 1040,77 zł, w stosunku do których nie dokonano odpisu aktualizującego ich wartość, a które na podstawie art. 125 §1 KC uległy przedawnieniu w latach 2013-2019, nie dokonano spisania z ksiąg rachunkowych w ciężar kosztów, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 4 uor.

Inspektor ds. windykacji należności Skarbu Państwa wyjaśniła, że: *ww. należności nie zostały spisane z ksiąg rachunkowych jako należności przedawnione w wyniku przeoczenia. W najbliższym czasie zostanie to skorygowane i zostaną podjęte czynności zmierzające do spisania ww. należności przedawnionych z ksiąg rachunkowych w ciężar kosztów zgodnie z art. 35b uor.*

Ponadto z wyjaśnienia inspektora ds. windykacji należności Skarbu Państwa wynikało, że nie dokonano spisania tych należności wobec braku jednoznacznych przepisów oraz wytycznych do stosowania spisywania nieściągalnych i przedawnionych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w odniesieniu do których wyczerpano wszelkie środki prawne do ich dochodzenia<sup>62</sup>.

(akta kontroli str. 457-458, 701-702)

**3.** Jak wynika z pisma Ministerstwa Finansów Nr ST1-4834-1044/06 z dnia 29 września 2006 r.<sup>63</sup>, nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa

<sup>59</sup> Według rejestru prowadzonego w Wydziale Podatków i Opłat w programie REKORD.

<sup>60</sup> Osoby odpowiedzialnej za ustalenie i dochodzenie należności Skarbu Państwa w okresie kontrolowanym.

<sup>61</sup> Dłużnika o nr identyfikacyjny znak #5145866.

<sup>62</sup> Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Ministra Finansów wyrażonym w piśmie znak: FS8-4070/39/2007 z dnia 18 lipca 2007 r. można dokonać spisu nieściągalnych należności Skarbu Państwa przypisanym podmiotom wykreślonym z Krajowego Rejestru Sądowego oraz osobom zmarłym, które nie pozostawiły spadkobierców. Również w piśmie Ministerstwa Finansów Departament Finansowania Sfery Budżetowej z dnia 14.01.2010 r. w zakresie wyksiegowania z ksiąg rachunkowych nieściągalnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa odniesiono się wprost jedynie do należności od podmiotów już nieistniejących i wykreślonych z Krajowego Rejestru Sądowego.

<sup>63</sup> Pismo Ministerstwa Finansów: ([https://rio.opole.pl/download/attachment/2581/pismo\\_mf\\_2006-09-29.pdf](https://rio.opole.pl/download/attachment/2581/pismo_mf_2006-09-29.pdf)).

ujmuje się w ewidencji pozabilansowej jednostki: „Zakres gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, oddanym starostwu do zarządzania, określony w art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie daje podstaw do traktowania powierzonego mienia jako aktywów starostwa, stąd też nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa nie podlegają ujęciu w księgach rachunkowych starostwa. Nieruchomości te natomiast ujmuje się w ewidencji pozabilansowej jednostki.”<sup>64</sup>.

Obowiązek ujmowania w ewidencji pozabilansowej prowadzonej ilościowo i wartościowo gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do gruntów, które nie stanowią składnika aktywów jednostki samorządu terytorialnego wynika również ze stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości ogłoszonym w Komunikacie Ministra Finansów<sup>65</sup>.

W latach 2020-2023 (I kwartał) w Urzędzie nie prowadzono pozabilansowej kompletnej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WGM wynika, że: *Sposób ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa, w tym sposób prowadzenia zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa, określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa.*

*W § 2 pkt 1 tego rozporządzenia przesądzono, że do prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości zobowiązane są jednostki ewidencji podstawowej do których należą państwowe jednostki organizacyjne oraz właściwy minister w zakresie praw majątkowych Skarbu Państwa nieprzypisanych państwowym jednostkom organizacyjnym.*

*Z przepisów tego rozporządzenia wynika również że powiaty są jednostkami ewidencji przedmiotowej w zakresie ewidencji nieruchomości. Jednostki takie są natomiast zobowiązane na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ewidencji przedmiotowo wyróżnionych składników mienia Skarbu Państwa.*

*Stanowisko takie potwierdzone zostało przez Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pismem z dnia 5 stycznia 2018r., zgodnie z którym w przypadku realizacji obowiązków związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, prezydent miasta działający jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, nie jest podmiotem ewidencji przedmiotowej i nie ma obowiązku prowadzenia dodatkowej na podstawie tego opisanego wyżej rozporządzenia.*

*Prezydent Miasta gospodaruje nieruchomościami Skarbu Państwa jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa – obowiązek ich ewidencjonowania wynika z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami Ewidencjonowanie to ma przebiegać zgodnie z katastrzem nieruchomości. Na podstawie art. 2 pkt 8 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne – kataster nieruchomości to obecnie ewidencja gruntów i budynków, która stanowi jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach*

---

<sup>64</sup> Stanowisko takie zostało również opublikowane przez Ministerstwo Finansów w dniu 20 lutego 2019 r. <https://www.gov.pl/web/finanse/prosimy-o-wskazanie-zasad-ewidencji-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-na-mocy-ustawy-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami-gospodaruja-starostowie>

<sup>65</sup> Komunikat Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie ujęcia, wyceny i prezentacji gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania tych gruntów w prawo własności (Dz. Urz. MF z 2019 r. Nr 19; data ogłoszenia – 20 lutego 2019 r.).

*fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Zakres ewidencji gruntów i budynków nie obejmuje danych o wartości nieruchomości. Ujęcie danych wartościowych w ewidencji majątku Skarbu Państwa będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości.*

*W przyjętych przez Urząd zasadach rachunkowości (polityce rachunkowości) nie zostało ustalone konto pozabilansowe służące do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ze względu na to, że przepisy prawa w tym zakresie nie obligują starostów do takich działań.*

(akta kontroli str. 595-598)

*Prezydent Miasta, ustosunkowując się do nieprowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa, potwierdził wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WGM udzielone w tej sprawie. Ponadto wyjaśnił, że interpretacja przepisów dotyczących ewidencjonowania nieruchomości ugn i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa przez Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Prokuratorię Generalną pochodzą z późniejszego okresu niż pismo Ministerstwa Finansów. Prezydent Miasta wskazał jednocześnie, że: *przedstawione przez Ministerstwo Finansów dotyczy innej sprawy i nie jest poparte żadnym przepisem. Uzasadnione są zatem wątpliwości co do zobowiązania starostów do prowadzenia ewidencji pozabilansowej na takiej podstawie. (...) Jednocześnie, prowadzenie ewidencji pozabilansowej wiązałoby się z dodatkowym nakładem pracy i środków finansowych. Prezydent Miasta, planując wydatki zobowiązany jest do przestrzegania zasad prawidłowej i racjonalnej z ekonomicznego punktu widzenia gospodarki. W związku z tym, wykonywanie zadań, które nie wynikają z przepisów prawa i nie służą żadnym celom jest nieuzasadnione.**

(akta kontroli str. 599-601)

*Zastępca Dyrektora oraz Prezydent Miasta wskazali w wyjaśnieniach, że: „prezydent miasta działający jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, nie jest podmiotem ewidencji przedmiotowej i nie ma obowiązku prowadzenia dodatkowej na podstawie tego opisanego wyżej rozporządzenia”, a zatem wykluczyli, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa, a także ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym mają zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Zatem powoływanie się na te przepisy jest bezzasadne.*

*Skarbnik Miasta, odnosząc się do nieujęcia w księgach rachunkowych jednostki (na kontach pozabilansowych) wartości nieruchomości zasobu Skarbu Państwa oraz wartości nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste wyjaśnił w szczególności, że podtrzymuje stanowisko przedstawione przez WGM oraz Prezydenta Miasta w sprawie prowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa. Ponadto w wyjaśnieniach Skarbnik Miasta wskazał, że: „W przyjętych przez Urząd (...) zasadach rachunkowości (polityce rachunkowości) nie zostało ustalone konto pozabilansowe służące do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ze względu na to, że przepisy prawa w tym zakresie nieobligują starostów do takich działań.” W ocenie Skarbnika Miasta powyższe zostało poparte stanowiskiem Ministerstwa Skarbu Państwa z 20 września 2005 r. oraz Prokuratorii Generalnej z 5 stycznia 2018 r. Przedstawione przez Ministerstwo Finansów stanowisko dotyczy innej sprawy i nie jest poparte żadnym przepisem. „Uzasadnione są zatem wątpliwości co do zobowiązania starostów do prowadzenia ewidencji pozabilansowej na takiej podstawie. Skarbnik Miasta wyjaśnił ponadto, że: *Jednocześnie prowadzenie ewidencji pozabilansowej wiązałoby się z dodatkowym nakładem pracy i środków finansowych. Prezydent Miasta, planując wydatki**

*zobowiązany jest do przestrzegania prawidłowej i racjonalnej z ekonomicznego punktu widzenia gospodarki. W związku z tym, wykonywanie zadań, które nie wynikają z przepisów prawa i nie służą żadnym celom jest nieuzasadnione”.*

Jednocześnie odnosząc się do stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości, Skarbnik Miasta wyjaśnił, że: *„Grunty Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do tych gruntów ujęte są w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej ilościowo i wartościowo w programie, który służy do obsługi użytkowników wieczystych. Ponadto ujęte zostały tam grunty (ilościowo i wartościowo), które zostały oddane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym, nie posiadającym osobowości prawnej”.* Skarbnik Miasta wskazał, że w przywołanym stanowisku Komitetu Standardów Rachunkowości – w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie, zasadne jest wykazanie w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego wskazanych w przedmiotowym stanowisku informacji. *„Sformułowanie, iż zasadne jest ujęcie w informacji dodatkowej wskazanych danych nie oznacza, że jest to obligatoryjne. Ponadto istota komunikatów polega na tym, że wskazują one jak dany organ rozumie określony przepis, natomiast interpretacja ta nie jest wiążąca. Komunikaty, wyjaśniające treść aktów prawnych nie są zatem źródłem powszechnie obowiązujących norm prawnych.*

*Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa w (...) Urzędzie jest zgodne z wymogami, określonymi przepisami prawa, które zostały w toku kontroli przedstawione”.*

(akta kontroli str. 696-700)

4. Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Stosownie do art. 4 ust. 5 cytowanej ustawy, kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

W latach 2020-2023 (I kwartał) Urząd nie przeprowadził inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa. Prezydent Miasta nie powierzył obowiązków w zakresie inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa innej osobie.

W odniesieniu do nieprzeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa Prezydent Miasta wyjaśnił, że było to konsekwencją nieprowadzenia ewidencji pozabilansowej takich nieruchomości.

W odniesieniu do wyjaśnień Prezydenta należy wskazać na treść orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (sygn. akt BDF1/4900/131/133/12/3395 z 7 lutego 2013 r.), z którego wynika m.in., że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej poprzez realizację m.in. obowiązku ewidencjonowania i wyceny tych gruntów; tym samym, mimo braku ujęcia ww. nieruchomości w ewidencji pozabilansowej podlegają one inwentaryzacji, bowiem istotą inwentaryzacji jest porównanie rzeczywistego stanu posiadania z zapisami ksiąg rachunkowych i weryfikacja wartości tych składników.

5. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej - w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, wydaje zaświadczenie z urzędu - nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia.

W przypadku dwóch spośród trzech spraw objętych szczegółowym badaniem ustalono, że zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydano po upływie 14 i 24 miesięcy, wbrew art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

Dyrektor WGM wyjaśnił, że:

*Przekroczenie ustawowego terminu wydawania zaświadczeń było niezamierzone i złożyło się na nie wiele czynników, m.in. to, że:*

- pierwszeństwo w rozpatrywaniu miały sprawy wszczynane na wniosek strony (wnioski o wydanie zaświadczeń, decyzji, informacji ustalających wysokość opłat jednorazowych), dopiero po ich załatwieniu realizowane były sprawy załatwiane z urzędu,
- sprawy dotyczące przekształcenia nieruchomości Skarbu Państwa prowadzi jedna osoba, która przez okres ok. 3,5 miesiąca przebywał na usprawiedliwionej nieobecności, co również mogło mieć wpływ na terminowość wykonywania poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 217-220)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja pracy Urzędu, pozwalała na prawidłową realizację przez Prezydenta Miasta zadań związanych z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Nieruchomości znajdujące się w ww. zasobie udostępniano oraz ewidencjonowano zgodnie z wymogami ugn. Prezydent Miasta prawidłowo udzielał ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania należnościami Skarbu Państwa. W przypadku pięciu największych zaległości z tytułu ich udostępniania, organ prowadził działania windykacyjne, nie dopuszczając do przedawnienia tych należności. Natomiast w przypadku pięciu najstarszych zaległości nie dokonano odpisu aktualizującego ich wartość, a w konsekwencji w przypadku czterech z nich, które uległy przedawnieniu, nie dokonano spisania w ciężar kosztów.

Miasto w prawidłowy sposób zbywało nieruchomości Skarbu Państwa, w szczególności ustalając cenę z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach oraz zawierając umowę z oferentem, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę.

Ponadto dwa zaświadczenia, spośród trzech badanych, potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wydano po upływie 14 i 24 miesięcy, tj. po upływie dwunastomiesięcznego ustawowego terminu.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono wymaganej przepisami inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, co wynikało, jak wyjaśnił Prezydent Miasta, z braku prowadzenia ewidencji pozabilansowej tych nieruchomości.

OBSZAR

## **2. Realizacja obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn prezydentowi miasta na prawie powiatu) przypisano obowiązek zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem.

Zadań w ww. zakresie nie przypisano w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz regulaminie wewnętrznym UGM żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu (tj. wydziałowi, referatowi czy stanowisku). Nie przypisano ich również żadnemu z pracowników w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności. Czynności w powyższym zakresie były faktycznie wykonywane przez pracowników Referatu Majątku Miasta i Skarbu Państwa w WGM.

(akta kontroli str. 224-266, 288-312)

*W odniesieniu do powyższej kwestii Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że: Zakresy działania na poszczególnych stanowiskach pracy określone zostały w § 10 Regulaminu wewnętrznego WGM. Do zadań tych należy między innymi gospodarowanie nieruchomościami, stanowiącymi własność zarówno Miasta, jak i Skarbu Państwa. Wykonywanie zadań i obowiązków dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przypisane jest do stanowiska kierownika Referatu Majątku Miasta i Skarbu Państwa.*

*Działania jakie ma podejmować starosta w stosunku do nieruchomości znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa określone zostały w art. 23 ugn. Punkty 1–9 zawarte w tym artykule nie tylko określają zadania starosty, ale też określają, co wchodzi w zakres gospodarowania nieruchomościami, które zdefiniowane zostało poprzez sformułowanie czynności, jakie na nie się składają. Gospodarowanie nieruchomościami obejmuje między innymi zabezpieczanie ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. W tym przypadku chodzi w pierwszej kolejności o czynności faktyczne zabezpieczające nieruchomość, ale zabezpieczanie takie może także obejmować ubezpieczenie nieruchomości lub prowadzenie postępowań mających zrealizować ten cel, w szczególności w postępowaniach budowlanych, o naruszenie posiadania, o naruszenie prawa własności, a także w postępowaniach karnych dotyczących zniszczenia lub uszkodzenia mienia.*

*Opisane w powołanym wyżej przepisie ugn zadania starosty w zakresie gospodarowania nieruchomościami są określone w szczegółowy sposób i są realizowane przez pracowników.*

*Natomiast w regulaminie wewnętrznym WGM zakres ten jest określony w mniejszej szczegółowości. Jednakże pomimo braku szczegółowego określenia zakresu tych działań w regulaminie organizacyjnym, pracownicy na poszczególnych stanowiskach wykonują zadania wynikające z przepisów prawa i faktycznych potrzeb niezbędnych do właściwego gospodarowania powierzonym mieniem. Nie ma zatem potrzeby pisemnego powierzenia wykonywania czynności, które wynikają z przepisów i mają związek z gospodarowaniem nieruchomościami.*

(akta kontroli str. 211-213)

**2.2.** W Urzędzie nie opracowano procedur dotyczących zasad sprawowania nadzoru nad stanem technicznym nieruchomości zasobu Skarbu Państwa. Obowiązywała natomiast procedura nabycia mienia po podmiocie, który utracił byt prawny.



Jak wynika z wyjaśnień dyrektora WGM, do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości zabudowane pozyskiwane były sporadycznie i, zgodnie z założeniami, przeznacza się je niezwłocznie do zagospodarowania. Nadzór nad stanem technicznym budynku jest wykonywany w ramach zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, określonych w art. 23 ugn.

(akta kontroli str. 152-155, 157-162)

W latach 2020-2022 Urząd przeprowadzał analizę ryzyka ustalając m.in. współczynnik istotności ryzyka, jego kategorię, reakcję na ryzyko, wdrożone mechanizmy kontrolne oraz stanowiska realizujące zadanie objęte danym ryzykiem. W obszarze zagwarantowania dobrostanu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych Prezydentowi Miasta w gospodarowanie w latach 2020-2022 zidentyfikowano między innymi ryzyka<sup>66</sup>:

- ✓ związane z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (np.: błędne zakwalifikowanie nieruchomości do zbycia, zamiany lub dzierżawy, błędne określenie przeznaczenia nieruchomości i warunków zagospodarowania, niepodjęcie postępowania dotyczącego doprowadzenia stanu prawnego nieruchomości będących we władaniu jednostek organizacyjnych do zgodności ze stanem faktycznym – ze względu na brak przepływu informacji o zmianach i przekształceniach jednostek organizacyjnych, określenie złego zakresu ograniczenia nieruchomości oraz niezachowanie procedur przetargowych na sprzedaż, dzierżawę lub najem nieruchomości);
- ✓ związane z wyznaczaniem dodatkowych terminów zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (np.: brak informacji o niezagospodarowaniu nieruchomości przez użytkownika w wyznaczonym terminie);
- ✓ związane z ustalaniem opłat z tytułu użytkowania wieczystego (np.: nieskuteczne przeprowadzenie aktualizacji, nieskuteczne przeprowadzenie procedury naliczenia dodatkowych opłat z tytułu niezagospodarowania w terminie);
- ✓ związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (np.: określenie stanu faktycznego na podstawie błędnych danych w ewidencji gruntów i budynków);
- ✓ związanych z prowadzeniem spraw dotyczących administracji rządowej oraz gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 140-147)

**2.3.** Na podstawie szczegółowego badania łącznie dziesięciu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym czterech niezagospodarowanych oraz sześciu oddanych w trwały zarząd stwierdzono, że w celu ich zabezpieczenia przed uszkodzeniem lub zniszczeniem Prezydent Miasta podejmował następujące czynności:

- w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa nie oddanych w trwały zarząd, najem, dzierżawę, nieodpłatne użytkowanie:
  - a) działania planowe, tj.:
    - ✓ ochronę nieruchomości w systemie monitorowania<sup>67</sup>;

<sup>66</sup> Ryzyka zidentyfikowane w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność zarówno Miasta, jak i Skarbu Państwa.

<sup>67</sup> Ochroną w systemie monitorowania objęto nieruchomości zlokalizowane w Gorzowie Wlkp. przy: ul. Grottgiera 24-25, Jagiellończyka 13, Borowskiego 29. Łącznie na usługi monitoringu nieruchomości wydatkowano 9408,36 zł.

nieruchomości zabudowane pozostające w zasobie Skarbu Państwa, do czasu ich zagospodarowania zabezpieczane były poprzez sprawowanie ochrony w systemie monitorowania (w powyższym zakresie Prezydent Miasta zawierał stosowne umowy, a w przypadku awarii systemu, zlecał jego naprawę).

- ✓ ubezpieczenie nieruchomości<sup>68</sup>;  
w powyższym zakresie zawierano umowy ubezpieczenia na budynki zlokalizowane w Gorzowie Wlkp. na ul. Jagiellończyka 13, ul. Grottgera 24-25 oraz ul. Borowskiego 29 na okresy pozostawiania ww. nieruchomości w zarządzie Prezydenta Miasta.

- b) działania doraźne, polegające m.in. na podejmowaniu, w razie potrzeby, czynności mających na celu ich ochronę przed zniszczeniem, a także poprawę estetyki terenu koło budynku (np. gradzenie terenu nieruchomości, rozmieszczenie tablic ostrzegawczych, porządkowanie terenu, przycinka drzew).

I tak, działania podejmowane na czterech zabudowanych nieruchomościach (nieprzekazanych innym podmiotom w trwały zarząd, w dzierżawę, najem lub użyczenie) polegały między innymi na:

- ✓ nieruchomości przy ul. Grottgera 24-25 i ul. Borowskiego 29 zostały sprzedane w 2021 r. (odpowiednio: 13 grudnia oraz 30 września), w związku z czym, czynności nie dokonywano w latach objętych kontrolą; natomiast we wcześniejszym okresie dokonano naprawy dachu w budynku przy ul. Grottgera 24-25, ze względu na jego uszkodzenie i porządkowano teren przy budynku, tj. przycięto drzewa i krzewy, posprzątało;
- ✓ nieruchomość przy ul. Jagiellończyka 13 w Gorzowie Wlkp. – została nabyta do zasobu w marcu 2020 r. i w tym samym roku (w lipcu) darowana Miastu; w okresie, w którym nieruchomość pozostawała w zasobie Skarbu Państwa dokonano oczyszczenia terenu zewnętrznego (dwie umowy zawarte z czerwca i lipca 2020 r.), włącznie z przycinką drzew i krzewów oraz usunięto awarię instalacji wodnej (maj 2020 r.); ponadto, nieruchomość ta była przedmiotem praw innych osób i była użytkowana przez te podmioty (m.in. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp., komórka organizacyjna Sądu Apelacyjnego w Szczecinie), tym samym nie było zagrożenia jej zniszczenia;
- ✓ do zasobu Skarbu Państwa została również przejęta nieruchomość po podmiocie, który utracił byt prawny; był to udział 3/4 części w nieruchomości przy ul. Wawrzyniaka 50 w Gorzowie Wlkp., która była w bardzo złym stanie technicznym; ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa osób przebywających w pobliżu tego budynku, zabezpieczono go poprzez wykonanie ogrodzenia<sup>69</sup>, wywieszenie tabliczek informujących o grożącym niebezpieczeństwie i zakazie

---

<sup>68</sup> Łącznie na ubezpieczenie nieruchomości wydatkowano 5157,67 zł.

<sup>69</sup> Zlecenie usługi Nr WGM.272.25.2023.KK z 15.05.2023 r. polegającej na wynajęciu kompletnego ogrodzenia tymczasowego o dł. 17,5 m.

wstępu na teren nieruchomości<sup>70</sup> oraz zabezpieczenie nieruchomości taśmą ostrzegawczą<sup>71</sup>;

Ponadto zawarte zostało porozumienie w imieniu Skarbu Państwa z współwłaścicielami nieruchomości przy. ul. Wawrzyniaka 50 (w ¼ części) w zakresie przetransportowania elementów ogrodzenia (wynajętego przez Miasto) i ich montażu własnym staraniem i na własny koszt.

Obiekty pozostające we władaniu Prezydenta Miasta do momentu ich sprzedaży (w Gorzowie Wlkp., ul. Grottgera 24-25 oraz ul. Borowskiego 29) nie były objęte okresowymi kontrolami wynikającymi z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>72</sup> ze względu na fakt, iż nie były one użytkowane.

W budynku zlokalizowanym w Gorzowie Wlkp. przy ul. Jagiellończyka 13 zlecono w szczególności przygotowanie do badania okresowego UDT urządzeń dźwigowych (zlecenie nr WGM.272.20.2020.KK z 26.06.2020 r.), wykonanie pomiarów elektrycznych oraz wykonanie resursu.

- w odniesieniu do wybranych do szczegółowego badania sześciu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych trwały zarząd<sup>73</sup> Dyrektor WGM wyjaśnił, że: *W odniesieniu do nieruchomości oddanych w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, Skarb Państwa nie dysponuje informacjami o realizacji przez te podmioty obowiązków wynikających z art. 62 ust.1 ustawy Prawo budowlane.*

*Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami - państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej na podstawie odrębnych ustaw reprezentują Skarb Państwa w zakresie wykonywania praw właścicielskich w odniesieniu do oddanych im w trwały zarząd nieruchomości. Celem instytucji trwałego zarządu jest umożliwienie jednostkom niemającym osobowości prawnej realizacji zadań, do których wykonywania zostały one utworzone. Zakres uprawnień i obowiązków trwałego zarządcy określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te nie obligują prezydenta miasta jako organu właściwego w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa do dokonywania kontroli nieruchomości oddanych w trwały zarząd. Zarządca działający w stosunku trwałego zarządu jest bowiem przedstawicielem ustawowym właściciela.*

*Generalnie przesądzono, że trwały zarządca, podobnie jak właściciel może być stroną umów cywilnoprawnych, może oddawać w najem, dzierżawę lub użyczać nieruchomości lub ich części za powiadomieniem lub zgodą organu nadzorującego jednostkę oraz właściwego organu. Może również między innymi dokonywać nakładów w postaci zabudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego a także podejmować wszelkie decyzje i czynności konieczne w toku normalnej eksploatacji nieruchomości – za zgodą organu nadzorującego jednostkę. Zatem, wszelkie obowiązki wynikające z konieczności zapewnienia właściwego stanu technicznego budynku oraz utrzymywania porządku w*

<sup>70</sup> Zlecenie Nr WGM.272.27.2023.KK z 17.05.2023 r. wykonania czterech tabliczek ostrzegawczych.

<sup>71</sup> Zlecenie Nr WGM.272.21.2023.KK z 28.03.2023 r. zakupu taśmy ostrzegawczej oraz trzech tabliczek „wstęp wzbroniony” i „budynek do rozbiórki”.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

<sup>73</sup> Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp. (dz. nr 933, 935, 936, 939), Zakład Karny w Gorzowie Wlkp. (dz. nr 5/1, 6/1), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wlkp. (dz. Nr 1765/3, 1765/4), Powiatowa Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Gorzowie Wlkp. (dz. Nr 2638/5), Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp. (dz. Nr 259, 261) oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dz. Nr 577/37, 577/39, 577/41).

*granicach nieruchomości należą do osób, które posiadają prawa do faktycznego i prawnego korzystania z nieruchomości.*

(akta kontroli str. 152-155, 163-210, 677)

W odniesieniu do kwestii współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w sprawach dotyczących stanu technicznego nieruchomości Skarbu Państwa i przeciwdziałania zniszczeniu, Dyrektor WGM wyjaśnił, że: *dotychczas współpracę podjęto w jednym przypadku – w związku z nabyciem nieruchomości po podmiocie, który utracił byt prawny w związku z nieprzerejestrowaniem się z rejestru sądowego do Krajowego Rejestru Sądowego. Nabyty do zasobu Skarbu Państwa budynek był w bardzo złym stanie technicznym. W związku z uszkodzeniami nadproża okiennego i niebezpieczeństwem jego zawalenia, podjęto współpracę z PINB. Współpraca przebiegała pomyślnie, dokonano wspólnych ustaleń i podjęte zostały działania mające na celu zabezpieczenie budynku i ochronę przed dostępem osób trzecich. W innych przypadkach nie było potrzeby współpracy z PINB.*

(akta kontroli str. 148-150)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie stwierdził przypadków braku realizacji przez podmiot zarządzający obowiązków związanych z utrzymaniem nieruchomości Skarbu Państwa w należytym stanie.

Natomiast w okresie od początku 2020 r. do końca I kwartału 2023 r. odnotowano trzy przypadki nieruchomości zdanych do zasobu, dla których podmiot zarządzający nie został ponownie ustalony., tj.: nieruchomości zabudowane w Gorzowie Wlkp. ul. Grottgera 24-25, ul. Borowskiego 29 oraz ul. Wawrzyniaka 50. Dwie pierwsze spośród ww. nieruchomości zostały sprzedane odpowiednio 13 grudnia oraz 30 września 2021 r., natomiast nieruchomość przy ul. Wawrzyniaka 50 (której stan techniczny został szczegółowo opisany w pkt. 2.3 oraz *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego) była w trakcie przygotowywana do zbycia<sup>74</sup>.

W wyniku badania trzech wybranych umów<sup>75</sup> w zakresie nałożenia przez Miasto obowiązku utrzymania nieruchomości w należytym stanie i jej właściwej eksploatacji, stwierdzono w szczególności, że Miasto zobowiązało podmioty do wypełniania przez nie obowiązków w ww. zakresie (np. używanie przedmiotu zgodnie umową i przeznaczeniem, utrzymywanie terenu przyległego w należytym porządku, prawo przeprowadzenia kontroli nieruchomości itp.).

Z wyjaśnień Dyrektora WGM wynika, że wykonywanie obowiązków umownych nałożonych na posiadaczy zależnych ww. nieruchomości monitorowano poprzez: (...) *ogłędziny kompleksu garaży przy ul. Żwirowej dokonywane okresowo, tj. przy zawieraniu kolejnych umów, przy odbiorze garażu w przypadku wygaśnięcia umowy, na skutek wniosku najemcy, zgłaszającego jakąś usterkę. (...)*

*Natomiast w interesie użytkowników jest zabezpieczenie garaży przed zniszczeniem, w związku z czym na własny koszt dokonują niezbędnych konserwacji. W związku z tym, dokonując okresowych oględzin stwierdzono, że stan techniczny garaży nie*

<sup>74</sup> Prezydent Miasta pismem z 21 marca 2023 r. wystąpił z wnioskiem do Wojewody Lubuskiego o wyrażenie zgody na zbycie udziału  $\frac{3}{4}$  części przedmiotowej nieruchomości.

<sup>75</sup> Tj.: **1/** umowa dzierżawy Nr WGM-II.6845.1.5.2.2020.MS z 13 maja 2020 r. części działki gruntu nr 4/15, obr. 04 /Staszica o pow. 805 m<sup>2</sup> w udziale 1/11 części, tj. 73,18 m<sup>2</sup> z przeznaczeniem na drogę dojazdową i plac manewrowy do położonych tam garaży; **2/** umowa najmu Nr WGM-II.6845.1.5.1.2020.MS z 13.05.2020 r. (zawarta jednocześnie z ww. umową dzierżawy z tą samą osobą) garażu stałego o pow. użytkowej 18 m<sup>2</sup>, na dzierżawionym gruncie; garaże zostały wyłączone z obowiązku corocznych kontroli (art. 62 ust. 2 w zw. z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane); **3/** umowa użyczenia Nr WGM-II.6850.1.1.2021.KK z 24.02.2021 r. działki gruntu Nr 1287 o pow. 2125 m<sup>2</sup>, położonej w Gorzowie Wlkp. przy ul. Okólnej 2, zabudowanej budynkiem administracyjnym o pow. użytkowej 622,7 m<sup>2</sup> i budynkiem garażowym 4-stanowiskowym.

*uległ pogorszeniu. Żaden z garaży nie był przez dłuższy czas nieużytkowany, a zobowiązanie najemców do wypełniania obowiązków utrzymania ich w należytym stanie jest wypełniane. Przyległy terenie służący do obsługi garaży na drogę dojazdową i place manewrowe utrzymywany jest w należytym porządku.*

*W odniesieniu do nieruchomości przy ul. Okólnej 2, Dyrektor WGM wyjaśnił, że: (...) była użytkowana na podstawie umowy użyczenia przez Miasto (...) z przeznaczeniem na siedzibę Urzędu. W związku z wykorzystywaniem nieruchomości na cele administracji samorządowej spełnione były wszelkie obowiązki związane z jej zabezpieczeniem i utrzymaniem w należytym stanie, właściwej eksploatacji oraz utrzymaniem terenu przyległego w należytym porządku.*

W ww. nieruchomości, w okresie objętym kontrolą, zostały przeprowadzone przeglądy budowlane oraz przewodów kominowych, a także pomiary elektryczne.

(akta kontroli str. 152-156,163-166, 678)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn, zadaniem prezydenta miasta na prawach powiatu związanym z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa jest w szczególności zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Urząd zbyt opieszale podejmował działania zmierzające do właściwego zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa zlokalizowanej na ul. Wawrzyniaka 50 w Gorzowie Wlkp. W wyniku powyższego udokumentowaną wizję w terenie przeprowadzono po upływie 15 miesięcy od wydania ww. decyzji Prezydenta Miasta (a 25 miesięcy po otrzymaniu pisma Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, z którego Urząd powziął informację o znajdującej się w zasobie nieruchomości).

W dniu 17 maja 2023 r. Lubuski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wlkp. wydał decyzję nakazującą współwłaścicielom nieruchomości (w tym Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta Gorzowa Wlkp. w udziale 3/4) usunięcie, w terminie miesiąca od dnia otrzymania decyzji, stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi wynikającego ze stwierdzonych nieprawidłowości stanu technicznego nieużytkowanego budynku położonego na terenie działki nr 900 przy ul. Piotra Wawrzyniaka 50 w Gorzowie Wlkp. (decyzja została wydana po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Gorzowa Wlkp. z 19 kwietnia 2023 r.).

Dolnośląski Urząd Wojewódzki pismem z 31 lipca 2020 r. zwrócił się do Urzędu z zapytaniem, czy nastąpiło nabycie przez Skarb Państwa mienia po podmiocie, który do końca 2015 r. nie złożył wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. W odpowiedzi (pismo z 28 sierpnia 2020 r.) wskazano, że do tej pory nie prowadzono postępowania zmierzającego do nabycia mienia po wskazanym podmiocie, informując jednocześnie, że zostaną podjęte stosowne działania w powyższej sprawie.

Ww. nieruchomość, zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta<sup>76</sup> z 14 maja 2021 r., została nieodpłatnie nabyta z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa po podmiocie, który nie przerejestrował się z rejestru spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego.

---

<sup>76</sup> Nr WGM-II.6820.1.2.2020.KK.

Wizję w terenie, w związku z zamiarem sprzedaży nieruchomości<sup>77</sup>, pracownicy WGM przeprowadzili 19 września 2022 r., stwierdzając że jest ona w bardzo złym stanie technicznym, a jej wycena nie była wówczas możliwa ze względu na to, że teren działek (nr 900 i 901) jest porośnięty bardzo gęstą roślinnością, która uniemożliwia dostęp do budynku. W dniu 14 marca 2023 r. dyrektor WGM zwrócił się do Wydziału Administracyjnego Urzędu z prośbą o podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie nieruchomości poprzez oznakowanie lub ogrodzenie taśmami, wywieszenie tabliczek informujących o możliwym zagrożeniu i zakazie wejścia na teren nieruchomości. W dniu 11 kwietnia 2023 r. dyrektor WGM został poinformowany o montażu tablic informacyjnych, uprzątnięciu chodnika przyległego do nieruchomości i tymczasowym zabezpieczeniu terenu taśmą ostrzegawczą. Natomiast w następstwie ww. decyzji PINB i LWINB zamontowane zostało ogrodzenie celem zabezpieczenia osób postronnych przed zagrożeniami spowodowanymi ewentualnymi luźnymi elementami elewacji i konstrukcji budynku.

Dyrektor WGM, odnosząc się do powyższej kwestii, wyjaśniła, między innymi że: *Sprawa nabycia przez Skarb Państwa udziału 3/4 części zabudowanej budynkiem mieszkalnym nieruchomości (...) zainicjowana została przez Wojewodę Dolnośląskiego. (...) Do pisma załączony został dowód: informacja z Sądu Rejonowego w Zielonej Górze potwierdzająca, że Spółdzielnia nie przerejestrowała się do KRS. Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski wskazał, że jest wierzycielem tego podmiotu. (...) W toku prowadzonego postępowania dokonano oględzin nieruchomości, stwierdzając, że budynek jest niezamieszkały i jest w złym stanie technicznym. Oględziny wykazały że otwory okienne i drzwiowe są od frontu zamurowane, zabezpieczone przed dostępem osób trzecich i nie stanowi zagrożenia dla osób postronnych. Natomiast od strony podwórka dostęp byłby możliwy wyłącznie po terenie będącym własnością osób fizycznych i Spółki, a ponadto ze względu na szeroki pas roślinności nie ma możliwości dojścia do budynku. Żadne otwory, przez które można byłoby wejść do budynku nie były widoczne. W sprawie tej nieruchomości przeprowadzono również rozmowę telefoniczną z jej współwłaścicielem (...), który potwierdził, że zamurowanie otworów nastąpiło przez osoby będące współwłaścicielami nieruchomości, celem zabezpieczenia przed dostępem do nieużytkowanego budynku osób niepożądanych.*

*Podczas oględzin budynku nie zauważono żadnych oznak odpadania tynków czy innych części elementów, a tym samym zagrożenia bezpieczeństwu ludzi. Ze względu na opisane okoliczności uznano, że budynek, który stanowi pustostan jest zabezpieczony w wystarczający sposób i nie ma uzasadnienia wydatkowania środków finansowych na dodatkowe działania. W sprawie tej nie sporządzono notatki, jednakże fakty zostały ustalone i znane organowi. (...)*

Ponadto Dyrektor WGM wyjaśniła, że:

- przedłużająca się procedura przygotowania nieruchomości do zbycia wynika z obiektywnych przyczyn, niezależnych od tut. organu,
- nieruchomość nie była użytkowana, natomiast zabezpieczenie jej przed dostępem osób postronnych uznano za wystarczające,
- po stwierdzeniu pogorszenia się stanu technicznego budynku, podjęto stosowne działania celem jego zabezpieczenia,
- pomimo braku udokumentowania w formie notatki – odbywały się doraźne oględziny nieruchomości; również [współwłaściciel] jako współodpowiedzialny za bezpieczeństwo osób, kontrolował stan techniczny budynku i czynił starania związane z jego zabezpieczeniem.

<sup>77</sup> Wniosek Prezydenta Miasta o wyrażenie zgody Wojewody Lubuskiego na zbycie 3/4 udziału w przedmiotowej nieruchomości z 21 marca 2023 r. Według stanu na 27 czerwca 2023 r. Urząd nie otrzymał odpowiedzi.

(akta kontroli str. 152-155, 157-162, 167-210, 681)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta prawidłowo podejmował działania w celu zabezpieczenia niezagospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, które polegały w szczególności na monitorowaniu ich stanu technicznego, ubezpieczeniu, a także ogrodzeniu oraz porządkowaniu terenu wokół budynków, z wyjątkiem jednej nieruchomości. W ocenie NIK, działania Prezydenta Miasta podjęte celem zabezpieczenia jednego budynku były podjęte zbyt opieszale, zwłaszcza w kontekście decyzji organów nadzoru budowlanego nakazujących usunięcie stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi wynikającego ze stwierdzonych nieprawidłowości stanu technicznego nieużytkowanego budynku, wydanych w kwietniu i maju 2023 r.

Prezydent Miasta zobowiązał podmioty będące stronami umów (np. najmu, dzierżawy czy nieodpłatnego użytkowania) do utrzymania nieruchomości w należytym stanie i jej właściwej eksploatacji, a następnie monitorował realizację postanowień umownych.

OBSZAR

### **3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i dotyczących przedkładania do zatwierdzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości**

Opis stanu faktycznego

#### **3.1. Zadania polegające na:**

- sporządzaniu dla wojewody informacji i sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz sporządzaniu planów realizacji polityki gospodarowania takimi nieruchomościami i przedkładanie ich wojewodzie przypisane zostały do zadań *stanowiska ds. gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz pojazdów usuniętych z dróg, po ich przepadku na rzecz Miasta* w referacie Majątku Miasta i Skarbu Państwa w WGM,
- wykonywaniu zadań i obowiązków dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (m.in.: sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste, darowizny, przekazywanie w trwały zarząd i wygaszanie tego prawa) przypisane zostały kierownikowi referatu Majątku Miasta i Skarbu Państwa w WGM,
- prowadzeniu spraw związanych z księgowaniem wpłat i zwrotów związanych z należnościami Skarbu Państwa oraz przygotowywanie sprawozdań przypisane zostały poszczególnym stanowiskom w referacie Windykacji Podatków i Opłat w WPO,
- sporządzaniu sprawozdawczości budżetowej w zakresie operacji finansowych Urzędu oraz organu przypisane zostały pracownikom Wydziału Budżetu i Rachunkowości.

(akta kontroli str. 224--312)

**3.2.** W Urzędzie obowiązywał *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024* (dalej jako: *Plan*) zatwierdzony przez Prezydenta Miasta oraz przez Wojewodę Lubuskiego.

W związku z nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>78</sup>, Wojewoda Lubuski przekazał do Urzędu między innymi:

- pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii dotyczące najistotniejszych zmian wynikających ustawy, a w szczególności sporządzania planów wykorzystania zasobu,
- pismo adresowane do wszystkich starostów, prezydentów miast na prawach powiatu z terenu województwa lubuskiego przypominające o terminie przedłożenia do zatwierdzenia pierwszego planu wykorzystania zasobu oraz elementach, które powinien on zawierać.

Plan został przedłożony do zatwierdzenia Wojewodzie Lubuskiemu terminowo, tj. 8 marca 2022 r. W związku z pismem Wojewody Lubuskiego z 28 kwietnia 2022 r.<sup>79</sup>, został on uzupełniony poprzez poprawne wskazanie w tabelach sposobu zagospodarowania nieruchomości, sporządzenie zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz uzupełniony o program zagospodarowania nieruchomości zasobu i ponownie przesłany Wojewodzie.

W wyniku analizy skorygowanego *Planu* stwierdzono, że zawierał on informacje, o których stanowi art. 23 ust. 1db pkt 1-4 ugn, z wyjątkiem sprawozdania z realizacji aktualnego planu z uwagi na fakt, iż był to pierwszy plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Odnosnie planu realizacji polityki gospodarowania Dyrektor WGM wyjaśnił, że: „Przez kilka lat z ugn wynikał obowiązek sporządzenia planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, natomiast nie było przepisów wykonawczych do realizacji tych zadań”.

(akta kontroli str. 148-150, 536-575)

**3.3.** Prezydent Miasta sporządzał i terminowo przekazywał Wojewodzie Lubuskiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2020-2022, zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn.

W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące sporządzania sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie otrzymywał od Wojewody Lubuskiego wytycznych odnoszących się do zakresu informacji, który należy prezentować w ww. sprawozdaniach. Pismem z dnia 15 stycznia 2014 r. (GN-I.7582.8.2014.KMac), celem ujednoczenia sprawozdań z terenu województwa lubuskiego, Wojewoda Lubuski przekazał do wykorzystania tabele do sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami. Załączone tabele (dwa pliki w arkuszu Excel) obejmowały ewidencję nieruchomości, prognozę wydatków i wpływów obejmującą dwa lata, dane dotyczące zaległości oraz planowanych wpływów z windykacji, dane dotyczące wykonania zabezpieczenia nieruchomości, dane o dzierżawach, najmie i użyczeniu, wykaz wniosków o założenie ksiąg wieczystych, oraz opis czynności w postępowaniu sądowym. Przekazane przez Wojewodę arkusze Excel o nazwie „ewidencjonowanie” zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa.

---

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1561), która weszła w życie 9 września 2021 r.

<sup>79</sup> Nr GN-I.7582.50.2022.KMac.



Na podstawie przeprowadzonej w trakcie kontroli analizy dokumentów ustalono, że dane wykazane w sprawozdaniach były kompletne<sup>80</sup> i spójne.

(akta kontroli str. 324-332, 339-340, 510-535)

**3.4.** W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta terminowo przekazywał Wojewodzie Lubuskiemu sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ, zgodnie z:

- zał. nr 40 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>81</sup>,
- zał. nr 41 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>82</sup>,

tj. za I kwartał – do 12 dni po upływie okresu sprawozdawczego, natomiast za IV kwartał – do 10 lutego po upływie okresu sprawozdawczego.

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-27ZZ za I i IV kwartał 2020-2023 (I kwartał) wynikały z prowadzonej w urzędzie ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 9-79, 576-590)

**3.5.** W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta zwracał się z wnioskiem do Wojewody Lubuskiego o wyrażenie zgody, o których mowa w ugn w jedenastu przypadkach (za każdym razem uzyskując zgodę na wnioskowaną czynność), tj.:

- a) w 2020 r.: z zakresu obrotu nieruchomościami – 1 oraz w sprawie użyczenia nieruchomości – 1,
- b) w 2021 r.: z zakresu obrotu nieruchomościami – 5 oraz w sprawie użyczenia nieruchomości – 1,
- c) w 2022 r. : z zakresu obrotu nieruchomościami – 2 oraz w sprawie zawarcia kolejnej umowy dzierżawy i najmu – 1,
- d) w I kwartale 2023 r. – nie zaszła konieczność składania wniosku o udzielenie zgody Wojewody Lubuskiego na podstawie ww. przepisów.

Na podstawie analizy dziesięciu złożonych wniosków (art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a ugn), pod kątem ich kompletności oraz zamieszczenia rzetelnego uzasadnienia gospodarczego czynności prawnej, której ma dotyczyć zgoda, stwierdzono w szczególności, że:

- wszystkie wnioski były kompletne (w dwóch przypadkach Wojewoda Lubuski wezwał do uzupełnienia wniosku, a w jednym przypadku skierował prośbę o udzielenie wyjaśnień),
- wszystkie wnioski zawierały rzetelne uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej, której dotyczyła zgoda,
- w dwóch przypadkach Prezydent Miasta wystąpił z ponownym wnioskiem o udzielenie zgody z uwagi na fakt przeprowadzenia postępowań przetargowych zakończonych negatywnie (pierwotnie zgody zostały udzielone na rok); w obu sprawach zgody zostały ponownie udzielone.

---

<sup>80</sup> Sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa zawierały dane z ewidencji nieruchomości (liczba i pow. działek), informacje dotyczące wyceny nieruchomości (m.in. liczbę zleconych wycen), plan wykorzystania zasobu, zabezpieczenie nieruchomości, dane dotyczące naliczania należności i widnykacji, informacje w zakresie zbywania i nabywania nieruchomości, czynności podejmowane w postępowaniu sądowym oraz wnioski o wpis do ksiąg wieczystych.

<sup>81</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm. Uchylony z dniem 22 stycznia 2022 r.

<sup>82</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.

Prezydent Miasta przekazał Wojewodzie Lubuskiemu informacje o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem 31 nieruchomościami Skarbu Państwa, ujętych w 2020 r – w czterech informacjach, w 2021 r. – w siedmiu informacjach, w 2022 r. – w ośmiu informacjach oraz w I kwartale 2023 r. – w trzech informacjach.

Ww. informacje, sporządzane według wzoru otrzymanego z LUW, zawierały dane wynikające z art. 23 ust. 4 pkt 1-4 ugn.

(akta kontroli str. 136-139)

**3.6.** W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono zadań audytowych ani kontroli wewnętrznych, których zakres obejmował gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

W wyjaśnieniach dotyczących braku przeprowadzenia zadań audytowych w powyższym zakresie Dyrektor Wydziału Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Analiz, wskazał w szczególności, że: *W analizie ryzyka, poprzedzającej sporządzenie rocznego planu audytu we wskazanym okresie, zarówno dyrektor WGM, jak i kierownictwo Urzędu nie wskazali ww. obszaru jako posiadającego wysokie ryzyko nieprawidłowości. W żadnej z przeprowadzonych w Urzędzie (...) kontroli zewnętrznych nie wskazano w tym obszarze istotnych nieprawidłowości.*

*Do planu audytu (...) wybrano zadania obejmujące obszary o wysokim ryzyku oraz wskazane przez kierownictwo Urzędu (...), jako istotne dla prawidłowego funkcjonowania Urzędu. Ze względu na ograniczoną ilość możliwych do przeprowadzenia zadań zapewniających, wspomniany wyżej zakres nie został uwzględniony w rocznych planach audytu.*

*W razie pojawienia się istotnych informacji, zmieniających ocenę tego obszaru, np. na wysokie ryzyko, wówczas kierownik jednostki, w każdym momencie może zlecić przeprowadzenie zadania zapewniającego, poza zatwierdzonym już na dany rok planem audytu.*

(akta kontroli str. 80-135)

**3.7.** Dyrektor WGM, jako utrudnienia i ograniczenia, wynikające z okoliczności niezależnych od kontrolowanej jednostki, które negatywnie wpływają na sposób realizacji zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wskazał:

- związane z gospodarowaniem nieruchomościami zabudowanymi nabytymi z mocy prawa w trybie ustaw: o Krajowym Rejestrze Sądowym i przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym po podmiotach, które utraciły byt prawny w związku z wykreśleniem ich z KRS albo nieprzerejestrowaniem się w ustawowym terminie do KRS, a także nieruchomościami pozyskanymi do zasobu Skarbu Państwa w innym trybie np. po wygaszeniu trwałego zarządu państwowej jednostce organizacyjnej; nabycie zabudowanych nieruchomości niejednokrotnie będących w bardzo złym stanie technicznym – wiąże się z koniecznością ich zabezpieczenia, a także ich zagospodarowaniem; ze względu na konieczność zabezpieczenia nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem prowadzone są okresowe kontrole i w razie potrzeby podejmowane są działania w tym zakresie; ponadto, nabycie tych nieruchomości wiąże się z obowiązkiem ponoszenia należności publiczno-prawnych – uiszczaniem podatku od nieruchomości; powoduje to konsekwencje polegające na wydatkowaniu środków finansowych, dodatkowego nakładu pracy, w szczególności trudnościami w administrowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości w związku ze złym stanem technicznym obiektów, działalnością podmiotów dotychczas użytkujących nieruchomości oraz braku chętnych do

nabycia tych nieruchomości; wykonywanie czynności administrowania nieruchomościami wiąże się z dużym nakładem pracy i w ramach posiadanych etatów, realizacja tych zadań jest bardzo trudna. Wykracza ona poza zakres kompetencji pracowników WGM, gdyż nieruchomościami komunalnymi administruje powołany do tego zakład budżetowy, który nie może wykonywać czynności administrowania w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa;

- związane z nakładaniem dodatkowych zadań przypisanych ustawami, np. w związku z wejściem w życie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów; ze względu na czasochłonność, związaną z realizacją tych zadań następuje spiętrzenie prac i w związku z tym trudności z terminowym wykonywaniem innych zadań bieżących;
- związane z długim terminem oczekiwania na interpretacje, orzeczenia czy rozstrzygnięcia spraw przez inne organy lub sądy;
- przez kilka lat z ugn wynikał obowiązek sporządzenia planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, natomiast nie było przepisów wykonawczych do realizacji tych zadań;
- niewystarczająca dotacja na płace pracowników wykonujących zadania zlecone; zadania te realizowane są przez czterech pracowników (wysokość dotacji pozwala na pokrycie wydatków na wynagrodzenia trzech osób).

(akta kontroli str. 148-150)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

#### IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Niezwłoczne zabezpieczenie nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem.
2. Ujęcie w ewidencji pozabilansowej Urzędu wartości nieruchomości Skarbu Państwa oraz przeprowadzenie ich inwentaryzacji stosownie do wymogów ustawy o rachunkowości.
3. Terminowe wydawanie zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.
4. Podjęcie działań zmierzających do spisania z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych.
5. Dokonywanie w pełnej wysokości odpisów aktualizujących wartość zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

#### 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 NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

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

Zielona Góra, 22 września 2023 r.

Kontroler  
Andrzej Misa  
Główny specjalista kontroli  
państwowej  
/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Wicedyrektora  
Włodzimierz Stobrawa  
/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/