

Nowy Dwór Mazowiecki, dn. 02.09.2025 r.

Sz. Pan Andrzej Szakuro

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami

i Planowania Przestrzennego

Urząd Miejski w Nowym Dworze Maz.

PISMO POKONTROLNE (WYSTĄPIENIE)

Numer kontroli: **SKW/2/2025**

Przedmiot kontroli: **Zbywanie nieruchomości należących do Miasta
Nowy Dwór Mazowiecki**

Termin kontroli: **15.07.2025 – 25.07.2025 r.**

Jednostka kontrolowana: **Wydział Gospodarki Nieruchomościami
i Planowania Przestrzennego**

Kierownik jednostki: **Andrzej Szakuro, Naczelnik**

Zakres kontroli:

- przygotowanie Wydziału do realizacji zadań oraz ocena stopnia osiągnięcia celów;
- sporządzenie i wykonanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości;
- sporządzanie i publikacja wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub/i oddania w użytkowanie wieczyste;
- sporządzanie, wykorzystanie oraz aktualność operatów szacunkowych;
- proces zbywania nieruchomości;
- przestrzeganie zasad i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań;
- zawieranie umów na sprzedaż nieruchomości oraz oddanie ich w użytkowanie wieczyste;
- dochody z tytułu zbycia nieruchomości;

- zgody, uchwały, decyzje, zarządzenia organów gminy.

Okres objęty kontrolą: **2024**

Zarządzający kontrolę: **Burmistrz Miasta Nowy Dwór Mazowiecki**

Kontrolerzy:

- 1) **Michał Dudek**, główny specjalista ds. kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim;
- 2) **Angelika Kuklińska**, podinspektor w Wydziale Finansowym Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim.

Na podstawie ustaleń kontroli zawartych w **protokole kontroli nr SKW/2/2025** z dn. 25.08.2025 r. oraz załącznika do niego z dn. 02.09.2025 r. dokonuję oceny badanej działalności i wydaje zalecenia pokontrolne.

Ocena pokontrolna.

1) Ocena działalności jednostki kontrolowanej.

W świetle opisanych prawidłowości oraz stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień działalność Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego w zakresie „Zbywania nieruchomości należących do Miasta Nowy Dwór Mazowiecki” została oceniona **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Nieprawidłowości miały w zdecydowanej większości charakter formalny i proceduralny. Nie oddziaływały one bezpośrednio na prawidłowość przeprowadzanych postępowań, nie skutkowały bezpośrednio uszczupleniem dochodów gminy ani nie rodziły skutków prawnych podważających ważność czynności podejmowanych przez Miasto. Ich powtarzalność wskazuje jednak na utrwaloną praktykę działania, wymagającą korekty i dostosowania do obowiązujących przepisów oraz standardów zarządzania.

Zastosowane przy ocenie kryteria odnosiły się zarówno do prawidłowości, jak i do wykonania zadań. W zakresie **prawidłowości** oceniano:

- **poprawność organizacyjną**, rozumianą jako zgodność rozwiązań organizacyjnych z zakresem zadań Wydziału;
- **celowość** działań, czyli ich ukierunkowanie na realizację polityki gospodarowania nieruchomościami, w zakresie zbywania;
- **legalność**, tj. zgodność działań z przepisami prawa, aktami prawa miejscowego i regulacjami wewnętrznymi;
- **gospodarność**, rozumiana jako efektywne i racjonalne prowadzenie działań związanych ze zbywaniem nieruchomości;
- **rzetelność**, rozumianą jako staranność, kompletność i terminowość prowadzonych działań i dokumentacji.

W zakresie **wykonania zadań** kryteriami były:

- **skuteczność**, czyli stopień osiągania zakładanych celów w gospodarowaniu nieruchomościami;
- **wydajność**, rozumiana jako optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów kadrowych, organizacyjnych i technicznych;
- **oszczędność**, polegająca na realizacji działań w sposób minimalizujący koszty, przy zachowaniu jakości i zgodności z obowiązującymi standardami.

W konsekwencji, mimo że **stwierdzone nieprawidłowości nie miały charakteru jednostkowego, ich skala i rodzaj nie naruszały istoty prowadzonej działalności**. Ryzyka z nimi związane można skutecznie wyeliminować poprzez wdrożenie działań naprawczych, które zostały wskazane w zaleceniach pokontrolnych.

2) Przedmiot czynności kontrolnych:

Do zadań własnych gminy należy gospodarowanie nieruchomościami, co znajduje potwierdzenie w **art. 7 ust. 1 pkt 1** ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym¹ (dalej „usg”). W tym zakresie Burmistrz działa jako organ wykonawczy na podstawie **art. 30 ust. 2 pkt 3 usg**, który stanowi, że do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

Podstawą prowadzenia obrotu nieruchomościami przez Miasto Nowy Dwór Mazowiecki (dalej „Miasto”) są przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (dalej „ugn”). Zgodnie z **art. 13 ust. 1 ugn** nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, w szczególności mogą być sprzedawane, oddawane w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawę lub użyczenie.

W przypadku zbywania nieruchomości w drodze przetargu stosuje się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³ (dalej „rozporządzenie”).

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2023–2024, przeprowadzono łącznie **102 postępowania** dotyczące zbycia nieruchomości należących do Miasta Nowy Dwór Mazowiecki. Spośród nich:

- **84 postępowania** zakończyło się podpisaniem umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego;
- **18 postępowania** prowadzonych w formie przetargu zakończyło się wynikiem negatywnym.

Przedmiotem sprzedaży były m.in. samodzielne lokale mieszkalne w budynkach mieszkalnych, lokale niemieszkalne, nieruchomości gruntowe zabudowane budynkiem, a także nieruchomości gruntowe niezabudowane, przeznaczone na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych. W użytkowanie wieczyste oddawane były nieruchomości gruntowe zabudowane budynkiem.

¹ t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.

² t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

³ t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2213.

Do szczegółowej analizy kontrolnej wybrano próbę obejmującą **26 postępowań, co stanowi 25,49% ogółu**. W grupie znalazło się:

- **21 postępowań** zakończonych podpisaniem aktu notarialnego;
- **5 przetargów** zakończonych wynikiem negatywnym.

Na uwagę zasługuje fakt, że archiwizacja i przechowywanie dokumentacji we wszystkich **26 postępowaniach prowadzona była rzetelnie i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki dokumentami**.

Każda sprawa została ujęta w odrębnej teczce, zawierającej kompletny zestaw dokumentów, co zapewniało sprawny dostęp do akt i umożliwiło bezproblemowe przeprowadzenie czynności kontrolnych.

3) Pozytywne ustalenia kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego **w przeważającym zakresie realizował zadania** związane ze zbywaniem nieruchomości w sposób **rzetelny, celowy oraz zgodny z obowiązującymi przepisami prawa**. Realizacja zadań była zgodna z zakresem obowiązków Wydziału określonym w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim⁴, a czynności podejmowane przez pracowników znajdowały odzwierciedlenie w ich indywidualnych zakresach obowiązków.

Ewidencja gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn. **była prowadzona** przez wyznaczonego pracownika Wydziału **w sposób rzetelny**, z wykorzystaniem systemu informatycznego „MIENIE”.

Wszystkie badane postępowania **poprzedzone były uchwałami Rady Miejskiej** w Nowym Dworze Mazowieckim, które stanowiły wymagane umocowanie prawne na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. w zw. z art. 13 ust. 1 ugn. W uchwałach dotyczących sprzedaży z bonifikatą

⁴ Zarządzenie Nr 276/2022 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 30.12.2022 r., Zarządzenie Nr 93/2024 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 22.05.2024 r.

wskazywano podstawy prawne, co potwierdzało prawidłowe działanie organu wykonawczego.

W zakresie ustalania cen sprzedaży nieruchomości kontrola **wykazała pełną prawidłowość**. Ceny były ustalane **zgodnie z art. 67 ust. 1-3 ugn**, w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych (art. 156 ust. 1 ugn). Operaty **były aktualne i wykorzystywane do celu, dla którego zostały sporządzone**, w okresie ich ważności, zgodnie z art. 156 ust. 3 ugn.

W odniesieniu do sprzedaży lokali mieszkalnych oraz nieruchomości zbywanych w trybie bezprzetargowym, sporządzane **protokoły rokowań zawierały wszystkie wymagane elementy**, co zapewniało ich prawidłowe wykorzystanie przy przygotowywaniu aktów notarialnych. Dokumentacja prowadzona **była w sposób kompletny**.

W przypadku sprzedaży w trybie przetargowym czynności były realizowane **zgodnie z ustawą i rozporządzenie**. Ogłoszenia o przetargach zawierały **niemalże wszystkie** informacje wymagane **art. 38 ust. 2 ugn oraz § 13 rozporządzenia**, w tym m.in. cenę wywoławczą, wysokość i formę wadium, obciążenia nieruchomości, zobowiązania związane z nieruchomością, terminy i miejsce przetargu oraz skutki uchylenia się od zawarcia umowy. W treści ogłoszeń wskazywano obowiązek poinformowania nabywcy o miejscu i terminie podpisania aktu notarialnego (art. 41 ust. 1 ugn), oraz o skutkach niestawiennictwa obowiązku pokrycia kosztów notarialnych i sądowych przez nabywcę. Podobne ustalenia kontrola stwierdziła w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia, które obejmowały zasadnicze elementy wymagane art. 35 ust. 2 ugn.

W zakresie wadium, postępowania były prowadzone **zgodnie z § 4 pkt 5-8 rozporządzenia**. Wniesienie wadium każdorazowo **weryfikowano protokolarnie**. Wadium nabywców **prawidłowo zaliczano na poczet** ceny sprzedaży lub pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, oraz **terminowo zwracano** pozostałym uczestnikom przetargu.

W przypadku przetargów zakończonych wynikiem negatywnym w protokołach **zamieszczano uzasadnienie**, w którym wskazywano przyczyny rozstrzygnięcia, takie jak brak wniesienia wadium czy niestawiennictwo uczestnika.

Komisje przetargowe **były powoływane zarządzeniami Burmistrza**. Jedyny stwierdzony przypadek braku zarządzenia w tej sprawie, dotyczący II przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości w obrębie Wólka Górska, miał charakter **jednorazowego uchybienia i nie rodził skutków prawnych**, co potwierdziły wyjaśnienia pracownika i analiza orzecznictwa.

Umowy sprzedaży **były zawierane w formie aktu notarialnego** (art. 27 ugn), przez **osoby posiadające odpowiednie pełnomocnictwa**. W przypadkach sprzedaży ratalnej **stosowano właściwe zabezpieczenia wierzytelności gminy**, mające swoje odzwierciedlenie w protokołach rokowań oraz aktach notarialnych.

W toku kontroli **nie odnotowano skarg na prowadzone postępowania** objętych badaniem.

4) Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia.

Czynności kontrolne wykazały, że zakresie zbywania nieruchomości wystąpiły powtarzające się nieprawidłowości i uchybienia o charakterze formalnym i proceduralnym.

Kontrola stwierdziła:

- **brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości;**

Miasto nie opracowało planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości obejmującego okres objęty kontrolą tj. 2023-2024, **co jest niezgodne z art. 25 ust. 2 i 2a ugn.**

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału wynika, że jako podstawę wykorzystywania gminnego zasobu traktowano uchwałę budżetową,

sprawozdania o stanie mienia komunalnego oraz dane prowadzone w systemie „MIENIE”. Dodatkowo corocznie opracowywano plany finansowe obejmujące prognozy dochodów i wydatków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami.

Rozwiązanie to **nie spełniało jednak wymogów ustawowych, ponieważ zgodnie z art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami Burmistrz zobowiązany jest do sporządzenia odrębnego trzyletniego planu wykorzystania zasobu**, obejmującego prognozy dochodów i wydatków, program zagospodarowania nieruchomości oraz prognozy dotyczące nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Zaniechanie jego opracowania oznacza naruszenie przepisów ustawy i zostało ocenione negatywnie przez Najwyższą Izbę Kontroli⁵.

- **brak publikacji wykazów nieruchomości i ogłoszeń o przetargach na stronie podmiotowej urzędu;**

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz ogłoszenia o przetargach **nie były publikowane na stronie podmiotowej Miasta** pod adresem: www.nowydwormaz.pl. Z wyjaśnień pracowników wynika, że publikacja odbywała się poprzez zakładkę „Zbywanie nieruchomości”, która przekierowywała użytkowników do Biuletynu Informacji Publicznej. Najprawdopodobniej w związku z przebudową strony przekierowanie to obecnie prowadzi na stronę główną BIP.

Brak publikacji wykazów i ogłoszeń o przetargach na ww. stronie Miasta **jest nieprawidłowe z art. 35 ust. 1 i art. 38 ust. 2 ugn, i stanowi uchybienie § 6 rozporządzenia**. Przywołane przepisy jednoznacznie wskazują na obowiązek publikacji treści wykazów i ogłoszeń na stronie podmiotowej właściwego urzędu.

⁵ Informacja o wynikach kontroli „Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia - LWA.430.005.2018, Nr ewid.164/2018/P/18/100/LWA.

Publikacja treści wykazów i ogłoszeń na stronie podmiotowej Miasta powinna być realizowana w sposób pełny, a ewentualne przekierowanie do BIP może mieć charakter wyłącznie uzupełniający.

– **brak wymaganych elementów w wykazach nieruchomości;**

Analiza treści wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia wykazała, że w większości przypadków **nie zawierały** wszystkich elementów **wymaganych art. 35 ust. 2 ugn.** We wszystkich badanych przypadkach problem dotyczył ujęcia przeznaczenia nieruchomości. Informacja ta była w części spraw zamieszczana fragmentarycznie w ramach opisu nieruchomości, w części natomiast nie była wskazana w ogóle. W żadnym przypadku nie została podana wprost jako odrębna pozycja, zgodnie z wymogiem **art. 35 ust. 2 pkt 4 ugn.** Przeznaczenie nieruchomości powinno wynikać wprost z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz ze wskazaniem uchwały planistycznej stanowiącej jego podstawę. Informacja ma charakter obligatoryjny i znajduje swoje odzwierciedlenie również w operatach szacunkowych, które uwzględniają przeznaczenie nieruchomości przy określaniu jej wartości.

W części badanych postępowań **wykazy nie zawierały terminu do złożenia wniosku** przez osoby uprawnione na podstawie **art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn.**

Prawidłowo sporządzony wykaz powinien w sposób jednoznaczny i kompletny obejmować wszystkie elementy wskazane w art. 35 ust. 2 ugn, w tym wyraźne i odrębne wskazanie przeznaczenia nieruchomości oraz opis nieruchomości odpowiadający stanowi faktycznemu i prawnemu.

– **brak wymaganych elementów w treści ogłoszeń o przetargach;**

Podobnie jak w przypadku wykazów nieruchomości, ustalenia kontroli wykazały braki także w treści ogłoszeń o przetargach. Choć **ogłoszenia zawierały zasadnicze informacje wymagane art. 38 ust. 2 ugn oraz**

§ 13 rozporządzenia, takie jak cena wywoławcza, wysokość i forma wadium, obciążenia i zobowiązania dotyczące nieruchomości, termin i miejsce przetargu, to we wszystkich badanych sprawach **brakowało jednoznacznego i odrębnego wskazania przeznaczenia nieruchomości**. Tym samym **obowiązek wynikający z art. 35 ust. 2 pkt 4 ugn** został zrealizowany w sposób **niepełny**.

Stwierdzono również, że wyciągi z ogłoszeń o przetargach przygotowywano w praktyce poprzez powielanie treści ogłoszeń. W efekcie zawierały one informacje nadmiarowe. Skutkiem tej czynności był **brak w wyciągach z ogłoszeń o przetargach elementu obligatoryjnego, wskazanego w § 6 pkt 5a ppkt 6 rozporządzenia, tj. informacji o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia o przetargu**.

Wyciąg, jako dokument o mniejszym zakresie niż ogłoszenie o przetargu, powinien zawierać wyłącznie elementy wskazane w rozporządzeniu, z uwzględnieniem obowiązkowego wskazania miejsca publikacji ogłoszenia.

- **brak wymaganych informacji w zawiadomieniach kierowanych do najemców lokali mieszkalnych;**

W zakresie sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych kontrola wykazała, że kierowane do najemców zawiadomienia **nie realizowały w pełni wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami**. Treść zawiadomień, o którym mowa w **art. 34 ust. 4 ugn**, **nie zawierała informacji** o prawie pierwszeństwa w nabyciu lokalu w trybie bezprzetargowym, wynikającego z art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn, zgodnie z którym z pierwszeństwa mogą skorzystać najemcy lokalu mieszkalnego, jeżeli ich stosunek najmu został nawiązany na czas nieoznaczony. Nie wskazywano również informacji o konieczności złożenia obowiązkowego oświadczenia o zgodzie na cenę ustaloną **zgodnie z art. 34 ust. 5 ugn**. W praktyce oznaczało to, że proces sprzedaży był oparty wyłącznie na wnioskach składanych przez najemców, bez formalnego potwierdzenia woli skorzystania z prawa pierwszeństwa.

Z wyjaśnień pracowników wynikało, że przyjęto praktykę traktowania samego wniosku najemcy o nabycie lokalu jako wystarczającej podstawy do prowadzenia dalszych czynności. Rozwiązanie to jednak nie odpowiada wymogom ustawowym, ponieważ pomijało konieczność złożenia pisemnego oświadczenia o zgodzie na cenę, które stanowi element niezbędny do podjęcia dalszych działań, prowadzących do sporządzenia i podpisania protokołu z rokowań, a w konsekwencji aktu notarialnego.

- **brak pisemnych oświadczeń o wyrażeniu zgody na cenę sprzedaży;**

W postępowaniach, w których zastosowanie miało prawo pierwszeństwa wynikające z **art. 34 ust. 6–6a ugn**, stwierdzono **brak pozyskania pisemnych oświadczeń o wyrażeniu zgody na cenę sprzedaży** ustaloną zgodnie z ustawą, wymaganych **art. 34 ust. 5 ugn**. Ustalono, że wszystkie sprawy były inicjowane przez osoby uprawnione, które składały wnioski o nabycie nieruchomości. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie obligują organ do poinformowania wnioskodawcy o przysługującym mu prawie pierwszeństwa oraz do uzyskania pisemnego oświadczenia o zgodzie na cenę. Podobnie jak w przypadku samodzielnych lokali mieszkalnych, których proces sprzedaży rozpoczynał się od wniosku najemcy, brak pisemnego oświadczenia w dokumentacji postępowań **należy uznać za nieprawidłowość w realizacji ustawowych obowiązków.**

5) Pozostałe ustalenia kontroli.

Do niezgodności stwierdzonych przez zespół kontrolny należy zaliczyć dwa aspekty związane z przygotowaniem Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego do realizacji zadań oraz oceną stopnia osiągnięcia zakładanych celów.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie analiza ryzyka Wydziału była realizowana w sposób nierzetelny a dochody z tytułu zbywania nieruchomości planowano w sposób nierealny. Należy zaznaczyć, że brak

odpowiedniej identyfikacji i oceny ryzyk ograniczył możliwość realistycznego prognozowania dochodów, co w konsekwencji osłabiło skuteczność procesów planistycznych i nadzorczych.

– **nierzetelna i niekompletna analiza ryzyka;**

Arkusze identyfikacji ryzyka sporządzone na lata 2023 i 2024 **były identyczne i nie uwzględniały specyfiki poszczególnych okresów.**

W obu dokumentach określono ogólny cel „zapewnienie właściwego gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości”, a jako zadanie wskazano „zbywanie nieruchomości”. Zidentyfikowano wyłącznie jedno ryzyko o charakterze finansowym, polegające na niewykonaniu planu dochodów budżetowych, przyjmując miernik w postaci realizacji minimum 50% zaplanowanych dochodów.

Analiza miała charakter uproszczony i ograniczała się do wskazania jednego miernika procentowego, bez odniesienia do rzeczywistych przyczyn oraz czynników zewnętrznych i wewnętrznych, które mogą wpływać na poziom realizacji dochodów. W arkuszu oceny skuteczności metod przeciwdziałania ryzyku za 2023 r. wskazano wykonanie planu na poziomie 30%, przy czym wartość ta została obliczona w stosunku do zmniejszonego w trakcie roku planu dochodów. Analogicznie w arkuszu za 2024 r. wykazano realizację na poziomie 92%, również w odniesieniu do obniżonej w ciągu roku wartości.

Takie podejście nie pozwala na rzetelną ocenę skali i materializacji ryzyka, ponieważ pomiar skuteczności działań ochronnych został oparty na skorygowanych wielkościach, a nie na pierwotnych założeniach planistycznych. Brak analizy źródeł i czynników ryzyka ograniczył możliwość formułowania adekwatnych działań zapobiegawczych, **co jest sprzeczne** ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶, określonymi przez Ministra Finansów. Standardy te wymagają, aby ryzyko było identyfikowane w sposób kompleksowy,

⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dn. 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U.MF z 2009 r. poz. 84).

z uwzględnieniem jego źródeł, prawdopodobieństwa wystąpienia oraz możliwych skutków, a ocena skuteczności podejmowanych działań odnosiła się do rzeczywistych zagrożeń dla realizacji pierwotnie przyjętych celów.

– **nierealne planowanie dochodów;**

W latach 2023–2024 planowanie dochodów z tytułu zbywania nieruchomości gruntowych i lokali mieszkalnych nie miało charakteru realnego. **W 2023 r.** pierwotnie **zaplanowano 15,6 mln** zł dochodów ze sprzedaży nieruchomości oraz **300 tys. zł** ze sprzedaży mieszkań komunalnych. W trakcie roku plan w zakresie sprzedaży nieruchomości zmniejszono dwukrotnie, łącznie o ponad 7 mln zł. Zmianę uzasadniono rezygnacją ze sprzedaży działek ze względu na istniejące uwarunkowania techniczne (m.in. magistrała kanalizacyjna i strefa ochronna linii energetycznej), brak zainteresowania ze strony potencjalnych nabywców oraz zmianę przeznaczenia mienia. Ostatecznie wykonanie wyniosło jedynie 30% zmienionego planu. Sprzedaż mieszkań komunalnych z kolei przekroczyła plan o ponad 11%.

W 2024 r. dochody ze sprzedaży nieruchomości pierwotnie **zaplanowano na 11,9 mln zł**, jednak w ciągu roku plan ten został **zmniejszony o ponad 5 mln zł**. Ostatecznie wykonanie osiągnęło 92% zmienionej wartości. Dochody ze sprzedaży mieszkań komunalnych, mimo zwiększenia planu z 300 tys. zł do 405 tys. zł, zrealizowano tylko w ok. 81%.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału wynika, że podstawą ustalania wysokości planowanych dochodów były przede wszystkim **potrzeby budżetu miasta**, a nie szczegółowe analizy rynku czy rzetelne prognozy sprzedaży nieruchomości. W efekcie plany dochodów w znacznym stopniu odbiegały od realnych możliwości ich wykonania, co skutkowało koniecznością częstych zmian budżetowych.

6) Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, uchybień i niezgodności.

Analiza zebranego materiału kontrolnego wskazuje, że **zasadniczą przyczyną większości stwierdzonych nieprawidłowości była utrwalona przez lata praktyka wykonywania zadań**, oparta na przekonaniu o wystarczalności dotychczasowych rozwiązań. Sprzyjało to popadaniu w rutynę, co ograniczało potrzebę wprowadzania usprawnień.

Na powtarzalność błędów wpływał również nieskuteczny nadzór ze strony Naczelnika Wydziału oraz brak tzw. **samokontroli po stronie pracowników**. W efekcie nie funkcjonowały mechanizmy wewnętrznej weryfikacji i korygowania działań, co potwierdza powtarzalność nieprawidłowości na tych samych etapach postępowań.

W przypadku braku sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości przyjęto błędne założenie, że zastąpią go inne dokumenty, takie jak uchwała budżetowa, sprawozdania o stanie mienia komunalnego czy dane z systemu informatycznego „MIENIE”.

Nieprawidłowości związane ze sporządzaniem i publikowaniem wykazów oraz ogłoszeń o przetargach były efektem utrwalonego przekonania, że dotychczasowa praktyka spełnia wymogi ustawowe, bez bieżącej analizy przepisów i orzecznictwa oraz doskonalenia procedur wewnętrznych.

Nierealne planowanie dochodów budżetowych wynikało z praktyki opierania prognoz na potrzebach budżetu miasta, a nie na rzetelnej analizie możliwości sprzedażowych i sytuacji rynkowej.

Nierzetelna analiza ryzyka była wynikiem niedostatecznej wiedzy i świadomości pracowników w zakresie zarządzania ryzykiem.

Brak umiejętności prawidłowej identyfikacji zagrożeń, ich oceny i doboru działań zapobiegawczych spowodował, że proces ten miał charakter

formalny, a nie praktyczny, co obniżyło jego realną wartość w planowaniu i nadzorze.

7) Skutki stwierdzonych nieprawidłowości, uchybień i niezgodności.

Brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości spowodował, że Miasto nie dysponowało dokumentem, który w sposób kompleksowy i całościowy wyznaczałby kierunki gospodarowania zasobem. W efekcie ograniczona była przejrzystość działań oraz możliwość powiązania decyzji dotyczących nieruchomości z długofalową polityką przestrzenną i finansową gminy.

Nierealne, oparte na potrzebach budżetowych Miasta, a nie na rzetelnej analizie rynku, planowanie dochodów ze zbywania nieruchomości prowadziło do powstawania istotnych rozbieżności między planem a faktycznym wykonaniem. W konsekwencji wymagało to częstych korekt budżetowych i ograniczało stabilność planowania finansowego gminy.

Nieprawidłowości i uchybienia w sporządzaniu oraz publikowaniu wykazów i ogłoszeń miały charakter formalny i proceduralny. W badanym okresie nie wpłynęły one na prawidłowość przeprowadzanych postępowań, jednak ograniczały zasięg publikacji, a tym samym mogły oddziaływać na skuteczność sprzedaży. Skutkiem wykazanych nieprawidłowości i uchybień, jest ryzyko kwestionowania przez organy nadzorcze lub uczestników postępowań podejmowanych przez Miasto działań.

Brak rzetelnej i kompleksowej analizy ryzyka spowodował, że zarządzanie ryzykiem miało charakter czysto formalny, co ograniczało możliwość identyfikowania zagrożeń i planowania adekwatnych działań zapobiegawczych. W efekcie wzrosło ryzyko wystąpienia niepożądanych zdarzeń lub strat dla budżetu gminy.

8) Odpowiedzialność.

Za brak opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, a także za nierealne planowanie dochodów z tytułu zbycia

nieruchomości oraz niewłaściwe prowadzenie analizy ryzyka **odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego**. Do jego obowiązków należało zapewnienie zgodności działań Wydziału z obowiązującymi przepisami prawa oraz wdrożenie właściwych mechanizmów planistycznych, analitycznych i kontrolnych.

Za stwierdzone nieprawidłowości w poszczególnych postępowaniach dotyczących zbywania nieruchomości **odpowiedzialni są pracownicy Wydziału prowadzący te postępowania**, których zadaniem było sporządzanie dokumentacji oraz realizacja czynności związanych ze zbywaniem nieruchomości.

Za brak właściwego nadzoru funkcjonalnego nad pracownikami, ich czynnościami oraz prawidłowością dokumentacji **odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału**. Ciężył na nim obowiązek monitorowania prawidłowości wykonywania zadań przez podległych pracowników, w tym eliminowania utrwalonej praktyki skutkującej powtarzającymi się uchybieniami formalnymi.

II. Zalecenia pokontrolne:

W świetle przedstawionej oceny pokontrolnej i szczegółowych ustaleń zawartych w protokole kontroli zalecam:

- 1) **wprowadzenie mechanizmów realistycznego planowania dochodów z gospodarowania nieruchomościami**, opierających się na rzetelnych danych wynikających z dokumentów planistycznych gminy;
- 2) **zapewnienie skuteczniejszego nadzoru funkcjonalnego Naczelnika Wydziału nad prowadzonymi postępowaniami**, w szczególności w zakresie kompletności dokumentacji zgodności treści dokumentów z przepisami prawa;
- 3) **zapewnienie publikacji wykazów nieruchomości i ogłoszeń o przetargach również na stronie podmiotowej urzędu,**

zgodnie z art. 35 ust. 1 i art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 6 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań;

- 4) **opracowanie i stosowanie jednolitych wzorów dokumentów**, uwzględniających wszystkie elementy wymagane ustawą i rozporządzeniami;
- 5) **wzmocnienie procesu zarządzania ryzykiem**, poprzez rzetelną identyfikację źródeł i czynników ryzyka, ocenę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz możliwych skutków, a także analizę skuteczności działań zapobiegawczych;
- 6) **wprowadzenie mechanizmów samokontroli pracowników** prowadzących postępowania, pozwalających na bieżące sprawdzanie kompletności i zgodności sporządzanych dokumentów z obowiązującymi przepisami.

Proszę o udzielenie pisemnej informacji o sposobie i czasie realizacji poszczególnych zaleceń w terminie do **30.09.2025 r.**

Burmistrz

/-/ Sebastian Sosiński