

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 74)
z dnia 11 marca 2026 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 74)

11 marca 2026 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Sawickiego (PSL-TD)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Lewandowski** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami, **Katarzyna Budnikowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, **Edward Szempuch** pełniący obowiązki dyrektora Lubelskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie wraz ze współpracownikami, **Damian Grzelka** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Szanowni państwo, serdecznie witam. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Jeśli chodzi o kworum, proszę się nie martwić – podpisy są, natomiast fizycznie posłowie zajmują się dzisiaj PIP i ustawą o tej inspekcji. Z tego, co mi teraz posłanka doniosła, jest 80 poprawek, no i wszyscy, łącznie z legislaturą, pracują nad tym głęboko i ciężko, po to tylko, żeby w trakcie głosowań o godz. 20.00 to wszystko wyrzucić do kosza. No ale niech pracują, robota lubi obrót.

Serdecznie witam panią prezes Katarzynę Budnikowską, wiceprezes NIK, wraz z całą drużyną. Witam pana ministra Tomasza Lewandowskiego z MRiT. Witam także pana Damiana Grzelkę, przewodniczącego KRRIO. Witam wiceprzewodniczących.

Przypominam, że porządek dzienny posiedzenia przewiduje rozpatrzenie informacji NIK o wynikach kontroli „Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie”. Czy są uwagi do porządku? Nie widzę, wiceprzewodniczący nie zgłaszają, dzisiaj grzecznie się zachowują. A więc przystępujemy do realizacji porządku.

Bardzo proszę panią prezes Katarzynę Budnikowską o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Katarzyna Budnikowska:

Dziękuję za oddanie głosu. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, bardzo dziękujemy za zaproszenie nas na dzisiejsze posiedzenie Komisji i umożliwienie zaprezentowania informacji z planowej, rozpoczętej z inicjatywy własnej NIK, kontroli „Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie”. Kontrola została przeprowadzona przez 7 delegatur NIK. Przewodniczyła kontroli, koordynowała kontrolę delegatura lubelska i stąd dzisiaj obecność przedstawicieli z tej delegatury, którzy w szczegółach zaprezentują państwu wyniki tej kontroli oraz, jako osoby przeprowadzające czynności kontrolne, zapewne udzielą państwu wyczerpujących wyjaśnień na zadane pytania.

Pozwolę sobie teraz przedstawić towarzyszące mi osoby – pan Edward Szempuch, pełniący obowiązki dyrektora delegatury lubelskiej, pan Rafał Padrak, pełniący obowiązki wicedyrektora delegatury lubelskiej oraz pan Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, koordynator kontroli.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

I historia koło zawraca, znowu wszystko zaczyna się w Lublinie.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Katarzyna Budnikowska:

Izba zrealizowała przedmiotową kontrolę, aby zweryfikować sposób zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie. Głównym jej celem było sprawdzenie czy miasta prawidłowo i rzetelnie zbywały i udostępniały nieruchomości gruntowe w latach 2019–2025.

Zbywanie nieruchomości gruntowych przez gminy to złożony proces, który balansuje pomiędzy generowaniem dochodów do budżetu gminy a realizacją zadań publicznych. Gospodarka nieruchomościami należy do zadań własnych gminy. Samorządy dysponują zatem autonomią w sprawach gospodarowania nieruchomościami, jednakże są zobowiązane do uwzględniania specyfiki, jaką jest dysponowanie mieniem publicznym.

Kontrolą objęto 14 urzędów miast. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości skutkowały sformułowaniem 90 wniosków pokontrolnych oraz dwóch wniosków de lege ferenda.

Kontrola potwierdziła, że jednym z głównych problemów związanych ze zbywaniem nieruchomości jest stosowanie trybu bezprzetargowego. Co do zasady nieruchomości powinny być sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Jedynie w ściśle określonych przypadkach zbycie może nastąpić w formie bezprzetargowej. Zdaniem NIK ocena, czy w danej konkretnej sytuacji możliwy był bezprzetargowy obrót nieruchomościami publicznymi, powinna być oparta o obiektywne i weryfikowalne kryteria.

NIK w prowadzonej kontroli stwierdziła ponadto przypadki niezapewnienia rzetelnej wyceny zbywanych gruntów, co stworzyło ryzyko sprzedaży poniżej wartości rynkowej. W niemal połowie urzędów miast stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu wyceny nieruchomości przez organ wykonawczy miasta i przyjmowaniu wycen sporządzonych przez podmioty zainteresowane nabyciem nieruchomości. Stwierdzono dokonanie niezgodnego z ustawą o gospodarce nieruchomościami potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych, niedokładne zweryfikowanie operatu oraz nieuwzględnienie aktualnych danych rynkowych przyjętych do wyceny.

W naszej ocenie istotnymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były między innymi niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o samorządzie gminnym, niejednoznaczne przepisy regulujące treść uchwał w sprawie zasad zbywania i udostępniania nieruchomości, a także niedochowanie należytej staranności przez pracowników kontrolowanych jednostek przy podejmowaniu działań dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych.

Szanowni państwo, zbywanie gminnych nieruchomości gruntowych to proces wymagający starannego zabezpieczenia interesu publicznego. Gminy powinny dążyć do optymalnego zagospodarowania przestrzennego i realizacji zadań własnych, jednakże działania te powinny być jawne, transparentne i rzetelne, tak aby nie narażać się na zarzut działania na szkodę wspólnoty samorządowej.

Po tym krótkim wstępie poproszę pana dyrektora wraz ze współpracownikami o zaprezentowanie szczegółowych ustaleń, a także wniosków z przeprowadzonej kontroli. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Proszę bardzo.

Pełniący obowiązki dyrektor Lubelskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Szempuch:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo się cieszę, że mogę tu znowu być. W ubiegłym roku, rok temu byliśmy na wynagrodzeniach członków zarządu i rad nadzorczych spółek komunalnych – bardzo dobra nasza informacja – i teraz też ta znakomita kontrola, którą – tak jak powiedziała pani prezes – podjęliśmy z własnej inicjatywy. Była koordynowana przez naszą delegaturę NIK w Lublinie, czyli my pisaliśmy program, my opracowywaliśmy projekt informacji. Objęliśmy lata 2019–2025, do 30 maja, bo w tym dniu zakończyliśmy czynności kontrolne. Celem głównym było sprawdzenie, czy w okresie objętym kontrolą miasta prawidłowo i rzetelnie zbywały i udostępniały nieruchomości gruntowe – zaznaczam, nieruchomości gruntowe. W odniesieniu do zbywania nieruchomości gruntowych sprawdziliśmy prawidłowość uwzględniania postanowień studium i miejscowego planu zagospodarowania – to jest zgodność z miejscowym planem i ze studium przeznaczenia zbywanych działek na cele mieszkaniowe i komercyjne. Druga rzecz – prawidłowość i rzetelność ustalania ich cen i wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a więc tu aktualność wyceny, niezapewnienie wyceny przez organ wykonawczy na przykład miasta i przyjmowanie wycen sporządzanych przez podmioty zainteresowane nabyciem działek. Tu mój kolega – przy najważniejszych ustaleniach – o tym powie. Natomiast w przypadku udostępniania nieruchomości – prawidłowość i rzetelność ustalania wartości lub wysokości stawek opłat za nieruchomości przeznaczone do udostępnienia.

W obu tych przypadkach łącznie, zarówno przy zbywaniu, jak i przy udostępnianiu nieruchomości, kontrolowaliśmy prawidłowość planu wykorzystania zasobów i realizację transakcji

zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Obserwujemy – i zresztą w trakcie tej kontroli to wyszło – odchodzenie od postępowań przetargowych przy zbywaniu, ale też i przy udostępnianiu nieruchomości, oraz prawidłowość i rzetelność prowadzonych postępowań, a także zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrolę rozpoczęliśmy 2 grudnia 2024 r., zakończyliśmy 30 maja. Objęliśmy łącznie 14 urzędów miast, w tym 7 wojewódzkich – Bydgoszcz, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn i Wrocław. To się pokrywało z siedzibami delegatur, które w tych miastach są. Oraz 7 mniejszych miast nieposiadających takiego statusu – Częstochowa, Giżycko, Piotrków Trybunalski, Toruń, Wałbrzych, Zakopane i Zamość – czyli miasto będące siedzibą województwa i jedno z miast w tymże województwie. Skontrolowaliśmy ogółem 290 spraw, co stanowiło 6,9% zbytych i 0,3% udostępnionych nieruchomości w tych 14 miastach.

Na etapie opracowywania programu kontroli zwróciliśmy się – na podstawie art. 29 ustawy o NIK – z prośbą do łącznie 33 prezydentów i burmistrzów miast o udzielenie nam informacji z terenu właściwości delegatur, które uczestniczyły w tej kontroli, dotyczących zbywania i udostępniania nieruchomości. Wybraliśmy do kontroli miasta, w których obrót mieniem komunalnym, nieruchomościami, był największy. Koledzy się bardzo napracowali, naprawdę i na każdym etapie, jeśli robimy w naszej delegaturze daną kontrolę, zwracamy się o takie informacje, żebyśmy po prostu trafnie wytypowali jednostki do kontroli.

Ocena ogólna – realizacja zadań związanych ze zbywaniem i udostępnianiem nieruchomości w tych 14 skontrolowanych urzędach miast nie zawsze była prawidłowa i rzetelna. Najistotniejsze nieprawidłowości, które ujawniliśmy, polegały na naruszaniu przepisów, między innymi ustaw o gospodarce nieruchomościami i o samorządzie gminnym, a także rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, a także zasad prawidłowej gospodarki.

Skutkowało to rezygnacją z możliwości korzystnego zbycia, w konkurencyjnym trybie przetargu atrakcyjnych nieruchomości miasta Lublin, pozostawieniem w obrocie prawnym uchwał rad miasta, których treść była niezgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami, brakiem transparentności w gospodarowaniu nieruchomościami we wszystkich zbadanych 14 urzędach miast i naruszeniem zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych, istotnymi wadami postępowań przetargowych i bezprzetargowych, a także niezapewnieniem rzetelnej wyceny zbywanych nieruchomości. Za chwilę mój kolega jeszcze to uszczegółowi.

W tej ocenie ogólnej zawarliśmy też stwierdzenie, że nieruchomości gruntowe – poza jednym przypadkiem – zbywano na potrzeby budowlane zgodnie z uchwalonymi dokumentami dotyczącymi gospodarki przestrzennej, a postanowienia umów o zbycie lub udostępnienie nieruchomości były zgodne z wynikami prowadzonych postępowań, a w umowach właściwie zabezpieczono interesy miast.

Teraz najważniejsze ustalenia zreferuje państwu pan Rafał Padrak, mój zastępca, który sprawował bezpośredni nadzór w tej kontroli z ramienia kierownictwa, a także – to też rzadko się zdarza – ponieważ jest doradcą prawnym, sprawował nadzór prawny w tej kontroli. Proszę bardzo.

**Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie
Rafał Padrak:**

Szanowni państwo, zasadą jest, że nieruchomościami gminnymi gospodarują organy wykonawcze, to znaczy wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast. Natomiast z woli ustawodawcy niektóre kompetencje przejmuje, wykonuje organ stanowiący, czyli rada miasta. I do takich kompetencji należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad zbywania czy też udostępniania nieruchomości, ewentualnie uchwał indywidualnych wyrażających zgodę na zbycie i udostępnienie nieruchomości, jeśli uchwały w sprawie zasad zbywania nie są podejmowane.

W naszej kontroli stwierdziliśmy nieprawidłowości dotyczące tego, że rady miast naruszały przepisy prawa, wkraczając w kompetencje organów wykonawczych, pomimo treści przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 25 ust. 1. I to wystąpiło – tak na dobrą sprawę – w dość dużej skali, ponieważ skontrolowaliśmy 22 uchwały w sprawie zasad zbywania, udostępniania i w niemal połowie przypadków te nieprawidłowości wystąpiły.

Kwestionowaliśmy również niepodjęcie przez organy wykonawcze działań w celu wyeliminowania z obrotu prawnego takich rozwiązań niezgodnych z przepisami, które zostały już zawarte w funkcjonujących uchwałach – czy to w sprawie zasad, czy w sprawie uchwał indywidualnych

wyrażających zgodę na zbycie lub udostępnienie nieruchomości. I w tej sprawie sformułowaliśmy wniosek de lege ferenda do ministra rozwoju i technologii – będę jeszcze o tym mówił.

Jeśli chodzi o zasadę jawności, która obowiązuje przy zbywaniu nieruchomości gminnych, Skarbu Państwa, ogólnie publicznych, tego rodzaju nieprawidłowości były liczne i na różnym etapie występowały. Na etapie planowania, czyli na etapie, w którym organy wykonawcze powinny sporządzić plany wykorzystania zasobu nieruchomości, stwierdziliśmy, że w dwóch jednostkach takich planów nie było – nie były sporządzane. W kolejnych 10 plany sporządzane były, ale na bardzo dużym stopniu ogólności i tak na dobrą sprawę nie służyły celowi, do którego były przeznaczone, czyli nie było możliwości zweryfikowania tego, czy monitorowania, czy są one realizowane, czy zostały zrealizowane i w jakim zakresie. Zawierały też błędy – nie wszystkie postanowienia, które są wymienione w przepisach, były w tych planach zawierane.

Przed samym zbyciem nieruchomości powinny być opublikowane wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia. I tutaj też stwierdziliśmy nieprawidłowości dotyczące między innymi zaniechania sporządzania tych wykazów, nierzetelnego sporządzania poprzez niezawieranie w treści tych wykazów niektórych obowiązkowych elementów. Zdarzały się też przypadki braku publikacji czy braku terminowej publikacji tychże wykazów.

Kolejną kwestią, którą zarzucaliśmy, jeśli chodzi o naruszanie zasady jawności, było nieprzekazywanie rzetelnych informacji radnym. To w dwóch jednostkach wystąpiło w przypadku dwóch uchwał wyrażających zgodę na zbycie nieruchomości. Nie ma takiego przepisu wprost wyrażonego w ustawach, z którego by wynikał taki obowiązek, jednak jest on wywodzony przez orzecznictwo z przepisów Konstytucji – zasady legalizmu, zasady demokratycznego państwa prawa – no i z prawa do informacji, które przysługuje między innymi radnym, ale też całemu społeczeństwu.

Kolejne nieprawidłowości dotyczyły przyznawania bonifikat od ustalonej ceny bez określania warunków jej udzielania i zachowania. To jest wymóg ustawowy, żeby takie warunki były przywoływane w treści uchwał. Tego nie wszędzie przestrzegano i z tego powodu mieliśmy kilka nieprawidłowości.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości w samych postępowaniach przetargowych czy bezprzetargowych, tego rodzaju nieprawidłowości również wystąpiły. Odnosiły się do kryterium nie tylko legalności, ale także rzetelności lub gospodarności.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości w przetargach – kwestia terminów organizacji, przeprowadzania drugiego czy kolejnego przetargu nie była przestrzegana. W warunkach przetargowych w 25 przypadkach nie przekazywano informacji, warunków na temat udziału w przetargu osób pozostających w związku małżeńskim. To ma istotne znaczenie dla dalszego postępowania, ponieważ zgoda współmałżonka jest wymagana przy czynnościach zmierzających do nabycia nieruchomości. Ponadto w przetargach pisemnych zdarzało się, że było tylko jedno kryterium, czyli cena – a celem tych przetargów jest uzyskanie najkorzystniejszej ceny. A czasami było tak, że jak już były inne kryteria oprócz ceny, to nie były określone wagi tych kryteriów.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości dotyczące bezprzetargowego zbywania, to tutaj najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły tego, że w pięciu przypadkach zastosowano tryb bezprzetargowego zbycia, naruszając zasadę przetargu, w sytuacji, w której nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania tego trybu bezprzetargowego. Mieliśmy przypadki dotyczące art. 37 ust. 2 pkt 6, to się potocznie nazywa zbyciem na polepszenie warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej. I tutaj też w tej sprawie sformułowaliśmy wniosek de lege ferenda. To były dość liczne nieprawidłowości, jeśli chodzi o liczbę urzędów, bo wystąpiły w 12 urzędach.

Jak już pan dyrektor wspominał, kwestia zlecenia i weryfikowania wycen nieruchomości była również przez nas kontrolowana. Przed zbyciem nieruchomości istnieje obowiązek uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego, czyli sporządzenia przez niego operatu szacunkowego. Zdarzały się przypadki jednostkowe, ale zdarzało się, że tej wyceny nie zapewniono – organ wykonawczy jej nie zapewnił – lub też były przypadki takie, że przyjmowane były wyceny sporządzane przez podmioty, które stały się później nabywcą nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Tak być nie powinno. To wynika też z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, że organ wykonawczy zapewnia wycenę nieruchomości i z tego powodu nie powinno mieć miejsca, żeby brano pod uwagę wyceny sporządzane na zlecenie późniejszych nabywców.

Zdarzały się też przypadki dwukrotnego, czyli niezgodnego z ustawą, potwierdzania aktualności operatów szacunkowych. Co do zasady operat szacunkowy jest aktualny przez okres

12 miesięcy. Ustawa dopuszcza jednokrotne potwierdzenie aktualności tego operatu przez tego samego rzeczoznawcę. Zdarzały się usterki, że były te potwierdzenia dwukrotnie.

Zdarzały się też przypadki niedokładnego zweryfikowania operatu oraz nieuwzględnienia aktualnych danych rynkowych przyjętych do wyceny. W jednym przypadku przyjęto wycenę, w której została ona dokonana według stanu na 2006 r. To było nieprawidłowe postępowanie i zostało przez nas pokazane w wystąpieniu pokontrolnym. Tego rodzaju nieprawidłowości wystąpiły w sześciu urzędach miasta.

Kolejna kwestia wiąże się z zasadami prawidłowej gospodarki. Samo przygotowanie nieruchomości do zbycia wymaga poniesienia pewnych kosztów i te koszty na początku musi wyłożyć organ wykonawczy, musi wyłożyć gmina. To jest naturalne – jeżeli zapewnia wycenę nieruchomości, musi zapłacić za operat rzeczoznawcy majątkowemu. To są też koszty wypisów, wyrysów, może nawet podziałów nieruchomości. Tego rodzaju koszty przygotowania nieruchomości do zbycia, w naszej ocenie, powinny być – przynajmniej podejmowane powinny być próby przenoszenia tych kosztów na nabywców nieruchomości. W przypadku przetargów nie ma tu problemu, ponieważ z ustawy wynika, że cena wywoławcza ma być nie mniejsza niż wartość oszacowania, a może być wyższa. Zasady prawidłowej gospodarki nakazywałyby doliczanie tych kosztów, które wiążą się z dokonaniem późniejszej transakcji.

Jeśli chodzi o zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej, odbywa się to w drodze rokowań, negocjacji. Również należy podjąć działania – naszym zdaniem – w tym kierunku, żeby te koszty – czy to w całości, czy w części – w drodze negocjacji zostały przeniesione na późniejszego nabywcę. Tego rodzaju nieprawidłowości stwierdziliśmy w czterech urzędach.

W jednym urzędzie mieliśmy dość ciekawy, a też nietypowy przypadek. W jednym urzędzie zbyt 17 atrakcyjnych dla deweloperów nieruchomości i zbyt je pośrednikom w ich obrocie w drodze umów zamiany, co oznaczało, że zrezygnowano w ten sposób z możliwości zbycia w przetargu i uzyskania wyższego dochodu dla gminy. W tej sytuacji stwierdziliśmy, że korzyść odnieśli pośrednicy, którzy zbyli nieruchomości pozyskane od miasta w wyniku zawartych umów zamiany za cenę wyższą od wartości oszacowania przyjętej przy zawieraniu umów zamiany – zbyli na rzecz podmiotów prowadzących działalność deweloperską. Skorzystali również deweloperzy, którzy nabyli nieruchomości od pośredników, z racji tego, że ominęli konieczność stawiania do przetargów organizowanych przez urząd, co w wyniku licytacji mogłoby doprowadzić do tego, że cena byłaby dużo wyższa. Sprawdziliśmy to, badając akta wieczysto-księgowe. Przy zamianach siedmiu działek, na wybranej próbie trzech transakcji, łączna kwota, którą miasto z tych 17 utraciło, wyniosła prawie 400 tys. zł netto.

W naszej kontroli sformułowaliśmy dwa wnioski *de lege ferenda* – wnioski o podjęcie działań legislacyjnych.

Pierwszy dotyczy zmian w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w którym unormowana jest kwestia podejmowania uchwał przez radę gminy w sprawie zasad zbywania nieruchomości, udostępniania – poprzez określenie przesłanek, czym się ma rada kierować, wydając te uchwały. Ponieważ stwierdziliśmy w naszej kontroli, że na 22 uchwały w sprawie zasad prawie w połowie przypadków były błędy. Stwierdziliśmy stany nieprawidłowe, które na dobrą sprawę powinny skutkować stwierdzeniem nieważności tych uchwał. Dodatkowo zapytaliśmy wojewodów, jak ta sprawa przedstawia się w skali kraju, jeśli chodzi o stwierdzanie nieważności uchwał w sprawie zasad – wszystkich 16 wojewodów. Wyniki były takie, że w około 700–720 przypadków uchwał, w których stwierdzono nieważność, wystąpiło. Skala tych nieprawidłowości jest bardzo duża. Uznaliśmy, że minister powinien się pochylić nad tym problemem, ponieważ jest to problem istotny także z punktu widzenia finansów publicznych – czas pracy pracowników samorządowych, później czas i koszt pracy urzędników wojewody, a później te sprawy nieliczne, ale jednak trafiają do sądów administracyjnych. Wydaje nam się, że należałoby się nad tym pochylić jako nad problemem do rozwiązania, zjawiskiem, które należałoby ograniczyć, jeśli nie wyeliminować. Stąd nasza propozycja, żeby spróbować wypracować te przesłanki, oczywiście w konsultacjach, w porozumieniu z przedstawicielami samorządów, tak żeby uchwały w sprawie zasad były jasne, żeby było wiadomo, jaką mają treść zawierać. To był nasz cel tego wniosku.

Pełniący obowiązki dyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Edward Szempuch:

Dodam, że kontrolerzy w jednostkach również pobierali wyjaśnienia od kierowników jednostek samorządowych – od prezydentów, burmistrzów tych miast – i większość z nich wskazywała na konieczność uszczegółowienia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, że stąd

błędy w uchwałach wynikają między innymi z tego, że przepisy nie są dostatecznie szczegółowe i dają duże pole do potencjalnych błędów.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Poza tym pracownicy samorządowi pracują w bardzo niesprzyjającym środowisku prawnym – mogą powiedzieć – jeśli chodzi o wydawanie, sporządzanie projektów uchwał dotyczących gospodarowania nieruchomościami. Mamy przepis – przynajmniej w okresie objętym kontrolą – art. 198i, w którym uchwała powinna być podejmowana przez organ stanowiący. Mamy przepis art. 32 ust. 1b, w którym wytyczne są też określone w samym przepisie ustawy, jeśli chodzi o zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym. I mamy uchwałę z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, w której nie ma wytycznych – jest tylko mowa o zasadach, które można stosować, ale nie ma obowiązku, ponieważ jeżeli tych uchwał nie ma, podejmowane są uchwały indywidualne. W wielu jednostkach zasadą jest podejmowanie uchwał w sprawie zasad, a raczej wyjątkiem jest podejmowanie uchwał indywidualnych, gdy organ stanowiący tychże uchwał nie podejmuje.

Drugi wniosek dotyczy art. 37 ust. 2 pkt 6. To jest przepis o bardzo skomplikowanej treści, był parę razy nowelizowany, ale nowelizacja nie dotknęła ostatniego fragmentu warunku zawartego w tym przepisie, dotyczącego fragmentu, który brzmi – jeżeli nie mogą być te nieruchomości zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. To znaczy, że wtedy mogą być przedmiotem zbycia w drodze bezprzetargowej. Mamy tu do czynienia z pojęciem odrębne nieruchomości, które nie jest wyjaśnione. Pojęcia nieostre są w prawie dozwolone i występują, natomiast problem polega na tym, że to pojęcie nie jest zrozumiałe – jaka jest intencja ustawodawcy, do czego on zmierza w tym przepisie. Zagospodarowanie nieruchomości jest pojęciem najszerszym – może dotyczyć zbycia, udostępnienia albo pozostawienia we własnym zasobie do realizacji zadań. Brak doprecyzowania powoduje duże niejasności i – można powiedzieć – taką działalność prawotwórczą niektórych urzędów, które na przestrzeni wielu lat w różny sposób podchodziły do tego przepisu. My stwierdziliśmy dwie nieprawidłowości, ponad 5% na próbie, i uznaliśmy, że warto byłoby, żeby minister podjął działania w celu doprecyzowania tego ostatniego fragmentu art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skierowaliśmy też wnioski systemowe do organów wykonawczych JST. Pierwszy wniosek dotyczył tego przenoszenia kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia na nabywców, żeby organy wykonawcze dążyły do tego przenoszenia kosztów. Drugi wniosek dotyczył bonifikat i podawania kryteriów wyboru konkretnej stawki procentowej opustu, oczywiście z zachowaniem zasady równego traktowania nabywców nieruchomości znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej. Trzeci wniosek – wiąże się też z pierwszym wnioskiem de lege ferenda – dotyczył dokonania przeglądu obowiązujących uchwał rady miasta w sprawie gospodarowania nieruchomościami i sprawdzenia, czy nie zawierają postanowień naruszających podział kompetencji przez wkroczenie organy stanowiące JST w kompetencje organów wykonawczych. W trakcie naszej kontroli wojewoda śląski badał w dwóch przypadkach wniosł skargi do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności dwóch uchwał. Po prostu nie wszystko widocznie wychwytyują wojewodowie – takie życie – i w obrocie prawnym występują uchwały, które zawierają postanowienia sprzeczne z przepisami.

Jeśli chodzi o wartość dodaną tej kontroli – to już pan dyrektor wspomniał – zidentyfikowaliśmy to zjawisko odchodzenia od stosowania jako zasady trybu przetargowego. Na liczbach można to przedstawić w ten sposób, że w trybie przetargowym dokonuje się 47% transakcji, pozostałe są bezprzetargowe – to jest raczej tylko, biorąc pod uwagę, że zasadą powinien być przetarg. Jeśli chodzi o oddawanie w użytkowanie wieczyste, to było jeszcze mniej – 9%. Jeśli chodzi o najmy, dzierżawy – o najmy, o dzierżawy – to jest 1%. To są transakcje, które dokonywane są w drodze przetargowej. Pozostałe to są transakcje w drodze bezprzetargowej. Tak że chcemy na to zwrócić uwagę jako na zjawisko. Oczywiście nie mówiąc, że to jest niezgodne z przepisami co do zasady, co do całości – oprócz tych spraw, które my stwierdziliśmy – to były jak najbardziej legalne działania, aczkolwiek zjawisko jest tego rodzaju, że właściwie już trudno powiedzieć, co jest zasadą – czy zasadą jest przetarg, czy zasadą już jest tryb bezprzetargowy.

Wyniki kontroli przedstawiliśmy w 14 wystąpieniach, sformułowaliśmy 97 wniosków pokontrolnych, z tego 58 jest zrealizowanych, 39 jest w trakcie realizacji. Skierowaliśmy też powiadomienie do UOKiK, a następnie do CBA, na podstawie art. 62 ustawy o NIK i ono dotyczyło

między innymi ograniczenia konkurencyjności przy dokonywaniu zamian tych właśnie 17 nieruchomości, z potencjalną stratą dla miasta.

Jeśli chodzi o nasze finansowe rezultaty kontroli, to wyniosły one ponad 2 mln zł, dotyczyły uszczuplenia środków lub aktywów w trzech skontrolowanych urzędach. Dwa przypadki dotyczyły zbycia nieruchomości przez Zakopane, Zamość, a jeden przypadek dotyczył Urzędu Miasta w Toruniu – dotyczył niedokonania waloryzacji czynszów na kwotę ponad 1 mln zł. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Kto z panów posłów chce zabrać głos? Bardzo proszę, pan poseł, przewodniczący Gosek, przyszedł premier. Bardzo proszę, panie premierze.

Poseł Mariusz Gosek (PiS):

Tylko wicepremier. Bardzo dziękuję za przedstawienie tej informacji. Ja mam krótkie pytanie – ile z tych wniosków i czy w ogóle zostały sformułowane wnioski do prokuratury w zakresie ewentualnego art. 231 bądź innych – przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków?

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Ja też sobie głosu udzielię, chyba że pan Kostuś chce pierwszy. To bardzo proszę, bo tak widzę, że jest przygotowany, zrobił tu mnóstwo notatek, więc szkoda, żeby tę pracę – że tak powiem – wrzucił do teczki.

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Dziękuję bardzo. W zasadzie pan dyrektor odpowiedział na moje wątpliwości. Chodzi o kwestię podstawową, zasadniczą, czyli uszczelnienie systemu, czyli doprecyzowanie przepisów w dwóch obszarach. Jeden obszar to jest ustawa o samorządzie gminnym, a drugi, dużo ważniejszy, to ustawa o gospodarce nieruchomościami. I tutaj bardzo precyzyjnie pan to przedstawił, te rekomendacje wraz z uzasadnieniem. W porządku.

Natomiast ja przy okazji chciałbym zapytać, czy może NIK oszacować łączną kwotę utraconych korzyści przez budżety gmin w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości? To jest moje pierwsze pytanie.

Drugie pytanie dotyczy również tego, co powiedział kolega wiceprzewodniczący, bo padł UOKiK, padło hasło CBA. Innymi słowy – czy tam pojawiły się wnioski do organów ścigania w związku ze stwierdzonym niedopełnieniem obowiązków czy też przekroczeniem uprawnień?

I jeszcze ostatnia taka kwestia – nie wiem, czy tutaj będę miał taką odpowiedź, to tak bardziej intuicyjnie. Czy skontrolowane gminy prowadziły pełne i aktualne ewidencje zasobów nieruchomości w formie cyfrowej? To znaczy – chciałem zapytać w domyśle, czy brak takiej dokumentacji cyfrowej utrudnia wykrywanie nieprawidłowości? Czy tu jest pewien związek przyczynowo-skutkowy? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Ja też parę zdań chciałbym powiedzieć i powiem tak – jako koalicja 15 października jesteśmy na etapie wielkich deregulacji i powiem szczerze, że jestem przerażony kolejnymi inicjatywami ustawodawczymi. Od kilku tygodni Sejm pracuje nad ustawą dotyczącą uprawnień PIP. To jest nic innego jak zwiększanie liczby urzędników, poszerzanie tej instytucji i zwiększanie nadzoru nad obrotem gospodarczym. Tu jest wspaniały raport, jest apel do ministra Lewandowskiego o zmiany legislacyjne. Tylko chcę was wszystkich uprzedzić – 6 lat byłem też wójtą – że możemy tu w Sejmie wymyślić jeszcze taki stos przepisów i obowiązków dla wszystkich urzędników, nie tylko samorządowych i zapewniam was – Polak potrafi i my to obejdziemy. Więc ja uprzejmie informuję, że mnie bardziej interesuje bezpośredni nadzór. Chciałbym mimo wszystko trochę więcej dowiedzieć się, dlaczego wojewodowie tak rzadko uchylają uchwały? Czy RIO zajmowały się tym problemem i tak naprawdę w ilu wypadkach? Ile spraw podjęła prokuratura, zgłaszanych po kontroli NIK? I iloma sprawami zajęło się CBA? No bo jeśli pan w raporcie, informując nas, stwierdza, że co prawda nie było naruszenia prawa, ale są wątpliwości, no to ja mam doświadczenie wieloletnie, że każda instytucja kontrolna, która ma jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne, najlepiej od razu zgłasza wnioski de lege ferenda – uściślijmy prawo. Wszystkim się wydaje, że jak uściślimy prawo, to wyeliminujemy – że tak powiem – nieprawidłowości. A mnie nieprawidłowości mało interesują. Mnie interesują ewidentne przestępstwa, nadużycia. I od tego mam prokuraturę, od tego mam CBA, od tego mam wojewodę, który powinien

pod względem formalno-prawnym sprawdzić uchwałę samorządu, i od tego mam RIO, żeby przyjrzała się finansom takiego samorządu. Czy tam doszło? No bo jeśli ja mam informację od pana, że firma, która nabyła nieruchomość, dokonała wcześniej jej wyceny, no to mnie się od razu lampka zapala, że ten samorząd z tą firmą coś przekombinowali. Czy sprawdzała to prokuratura, czy nie sprawdzała? Czy ta wycena była rzetelna, czy nierzetelna? Czy okłamano samorząd i radę, czy nie okłamano samorządu i rady? Bo być może ktoś z członków zarządu, być może sam burmistrz, być może sam wójt dogadali się z tą firmą kupującą – zrób sobie wycenę po takiej i takiej wartości, a wiemy, jaka wartość jest, resztę się podzielimy na połowę. No to przecież, jak nie będą stosowne organy w państwie wykonywały swoich obowiązków, to my będziemy dawać kolejne uściślenia, i mówimy o wielkiej deregulacji, bo to prawo mamy przeregulowane. Mówimy o wielkiej deregulacji, a z jednej strony komisje pracują nad deregulacją, a z drugiej strony dziś trzy komisje zaangażowane są nad kolejnym dokręcaniem – że tak powiem – rozwiązań prawnych – jakby to dopilnować coś, co nam wymknęło się z poprzednich przepisów. A często może wystarczy trochę zdrowego rozsądku i trzeźwej oceny tych organów nadzorujących. Dziękuję.

Proszę, panie dyrektorze.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Jeśli chodzi o zawiadomienia – tych zawiadomień nie kierowaliśmy do prokuratury. Natomiast – tak jak wspomniałem – było powiadomienie do CBA i do UOKiK. Tu musimy odróżnić dwie sytuacje. Jeżeli składamy zawiadomienie do prokuratury, to musimy opierać się o uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Proszę wziąć pod uwagę, że kontrolujemy tutaj tylko jeden podmiot, to znaczy jedną stronę – urząd miasta. Biorąc pod uwagę, że my też nie mamy takich możliwości operacyjnych do stwierdzenia okoliczności, które by uzasadniały nam sformułowanie takiego zawiadomienia, stosujemy inną drogę, czyli drogę powiadomienia o tychże naszych ustaleniach CBA. Powiadomienie art. 62a, czyli powiadomienie o naszych ustaleniach – o wnioskach, o ocenach, o naszych wątpliwościach. Wtedy informujemy i to właśnie zrobiliśmy, ponieważ nie mieliśmy dowodów wystarczających do tego, żeby sformułować tutaj zawiadomienie. Natomiast jak najbardziej CBA jest uprawnione do tego – powołane do tego – żeby zajmować się między innymi wykrywaniem i ściganiem przestępstw urzędniczych, ale też czynnościami analityczno-informacyjnymi. I to są – myślę – bardzo cenne informacje dla CBA – przekazane – które mogą zaowocować dalszym postępowaniem przez CBA.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Ale czy ma pan wiedzę, w ilu sprawach CBA podjęło postępowanie?

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Nie, nie mam tej wiedzy. Znaczący, jeśli chodzi o tę naszą sprawę, to podjęte zostały czynności informacyjne – o tym zostaliśmy poinformowani.

Pełniący obowiązki dyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Edward Szempuch:

Jeśli mogę – my najpierw skierowaliśmy powiadomienie do prezesa UOKiK. Art. 62a – to prezes powiadamia. Jeżeli mamy jakieś ważne ustalenia w wystąpieniu pokontrolnym, to – tak jak kolega powiedział – kierujemy zawiadomienie, ale w określonych okolicznościach. Kiedy nie dostrzegamy, że tu jest przestępstwo, natomiast coś nie gra, to zawsze możemy o tych ustaleniach – o wnioskach, uwagach i ocenach, które zawarliśmy w wystąpieniu – powiadomić organy, które są do tego uprawnione. Akurat ta sytuacja dotyczyła 10 przetargów, w których w 9 przypadkach był tylko jeden oferent. Jeden oferent i wiadomo – jeżeli jest postąpienie o 1% od ceny wywoławczej, to jak jest jeden oferent, daje 1% ponad i transakcja następuje. Natomiast jeżeli tych oferentów jest dwóch, trzech, to w tym akurat jednym przypadku na 10 był drugi oferent i wtedy licytowali tę kwotę wielokrotnie. Więc to odbyło się z korzyścią dla jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast jeszcze wracając do tego – prezes UOKiK poinformował pana prezesa, że brak jest na chwilę obecną przesłanek, by którykolwiek z tych podmiotów mógł posiadać taką pozycję. Natomiast jeśli chodzi o szefa CBA, to powiadomienie skierowaliśmy i dostaliśmy informacje, że 2 lutego biuro podjęło czynności analityczne w przedmiotowym zakresie. Tak jak kolega powiedział – oni mogą działać w trybie operacyjnym, my bazujemy na dokumentach. My nie mamy możliwości operacyjnych, żeby tą sytuację monitorować. My będziemy oczywiście, panie przewodniczący, śledzić tę sprawę, bo monitorujemy takie sytuacje – dopytujemy później po jakimś czasie, jakie są efekty tego naszego powiadomienia.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Ja jeszcze bym chciał zapytać pana ministra Lewandowskiego, czy jest skłonny i gotowy do realizacji wniosków de lege ferenda.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Tomasz Lewandowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na wstępie bardzo dziękuję za tę refleksję pana marszałka o tym, że w tego typu przypadkach bardzo często idziemy na skróty i wskazujemy, że jeżeli zmodyfikujemy jakiś przepis, to jakieś patologie obrotu czy w jakiejś sferze życia publicznego – to tę sytuację uzdrowimy. No z dwoma wnioskami w istocie mamy do czynienia – z dwoma wnioskami de lege ferenda.

Pierwszy NIK odniosła w odniesieniu do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w tym zakresie, w jakim powinniśmy sprecyzować przesłanki podejmowania tej uchwały przez gminę i tego, czym się ta rada gminy powinna kierować. Nie do końca zgadzamy się z tą rekomendacją. W wielu przypadkach – zresztą sama NIK na to zwraca uwagę – dochodziło do uchyień uchwał wcale nie z uwagi na brak precyzyjnie określonych przesłanek, bo te, mimo tego, że one nie zostały doprecyzowane w ustawie o samorządzie gminnym, one są na przykład określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale bardzo często dochodziło do chęci przesunięcia pewnych – przesunięcia ponad to, na co pozwalają przepisy prawa – kompetencji z organu wykonawczego na organ uchwałodawczy. To jest zupełnie naturalne – organ uchwałodawczy, który odpowiada za tę uchwałę, chciałby mieć większy wpływ na sam proces. Niemniej jednak zwróciliśmy się tutaj – czy zwrócimy się w najbliższych dniach – do ministra spraw wewnętrznych i administracji z wnioskiem o ocenę, czy w jego przekonaniu ta zmiana powinna być dokonana, czy to doprecyzowanie art. 18 powinno mieć miejsce, no bo tutaj gospodarzem tej ustawy jest minister spraw wewnętrznych i administracji.

Drugi wniosek de lege ferenda dotyczy modyfikacji art. 37 ust. 2 pkt 6, w skrócie dotyczącego tych sytuacji, w których mamy do czynienia ze zbywaniem bezprzetargowym nieruchomości skierowanym na poprawienie sposobu zagospodarowania działki. I tutaj też zwracam uwagę, jakby wracając do swojej pierwszej wypowiedzi – szanowni państwo, my nie mieliśmy przez cały czas obowiązywania tego przepisu jakichkolwiek sygnałów ze strony samorządów, że mają problemy interpretacyjne. Nie mamy, nie odnaleźliśmy pisma, które by wskazywało, że burmistrz, który podejmuje decyzję o takim zbyciu, zastanawia się, w jaki sposób stosować te przepisy. Co więcej – mamy dość naprawdę bogate orzecznictwo w tym zakresie, takie jednolite, więc też wydawałoby się, że tych wątpliwości nie powinno być. Więc w naszym przekonaniu raczej tu chodzi o złe stosowanie przepisów, a nie o ich treść, ale oczywiście te wnioski NIK jeszcze będziemy analizowali.

Co ciekawe, i tutaj byłbym bardziej skłonny, mówiąc zupełnie wprost, do rozważenia zmiany przepisów, nie znaleźliśmy – chyba że się mylę, proszę mnie poprawić – wniosków de lege ferenda w zakresie tej przesłanki i trybu bezprzetargowego w przypadku zamiany nieruchomości i tych nieprawidłowości w przypadku Lublina, na które państwo zwróciliście uwagę, bo rzeczywiście z informacji, które docierają do ministerstwa, z tej wiedzy, którą mamy, wielokrotnie dochodzi tu do nadużyć. Pierwotnie ta instytucja zamiany miała służyć zupełnie czemuś innemu, miała służyć poprawie gospodarowania zasobem gminy i zamianie raczej nieruchomości, które do siebie przylegają, tymczasem stała się przestrzenią do tego, żeby wymieniać nieruchomości, które ze sobą zupełnie nie są związane – ani nie sąsiadują, mają inne przeznaczenie – i w ten sposób rzeczywiście może dochodzić do nadużyć w zakresie obchodzenia przepisów prawa i postępowania przetargowego. Jeżeli będzie wola, to o poszerzenie czy pogłębienie tych analiz też bym prosił pana dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami, pana Filipa Syrkiewicza.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Jeszcze pan przewodniczący Gosek chce zaspokoić ciekawość.

Poseł Mariusz Gosek (PiS):

Bardzo dziękuję. Dziwi mnie trochę takie postępowanie, dlatego że wiem, jak ochoczo zawsze te zawiadomienia wędrowały, jeżeli to dotyczyło – nie wiem – Orlenu czy Funduszu Sprawiedliwości. Politycy, którzy... My składamy zawiadomienia też o przestępstwie popełnianym przez prokuratorów, policjantów. Łamana jest ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora na skutek pewnych działań wywołanych – też z przykrością to mówię – przez państwa instytucje. Doszło do załamania też i nerwowego niektórych osób – o tym będziemy mówili w przyszłości. Te wnioski

bardzo łatwo płynęły do prokuratury, były nawet konferencje prasowe. Dzisiaj szkody tym wywołane są ogromne, jeżeli chodzi o OSP, ale i nie tylko, bo niektórzy radcowie prawni, adwokaci, również pełniący funkcje kierownicze w swoich samorządach, doświadczyli tego na swoim zdrowiu. To było niesamowite, co się działo w czasach pana Mariana Banasia. Pani prezes o tym wie, chociażby w sprawie Orlenu, ale przecież prokuratura nadzoruje postępowanie przygotowawcze i to prokuratura w istocie może zlecić, może prowadzić takie postępowanie samodzielnie, ale w oczywisty sposób, co do zasady, zleca takie czynności CBA. I te sprawy są na tyle poważne, istotne z punktu widzenia społecznego, że takie zawiadomienia powinny popłynąć. No płynęły. My mamy dziesiątki przykładów, w jakich kuriozalnych sprawach, ponieważ to policjanci – bo prokuratorzy nie chcieli tego robić – zlecali te czynności na sam dół, gdzieś tam po KPP. To komendanci się z nami kontaktowali, widząc kuriozalność tych środków.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Tak, ale panie przewodniczący, pan opowiada historię nie dotyczącą tematu sprawozdania.

Poseł Mariusz Gosek (PiS):

To jest bardzo ważna kwestia, która powinna być zbadana, bo jeżeli de facto mamy do czynienia z sytuacją, gdzie dochodziło – być może – do uzasadnionej możliwości popełnienia czynu zabronionego – przecież państwo nie przesądza o tym, czy doszło do przestępstwa, czy nie. To tak jak mówię o tych przypadkach, dlatego że tam w bardzo łatwy sposób policjanci przecierali oczy ze zdumienia, ale musieli to robić. Dzisiaj oni mają zawiadomienia na siebie złożone, bo łamali – panie przewodniczący – ustawę, między innymi, że poseł ma wykonywać, ma przyjmować postulaty, opinie pochodzące od wyborców – literalnie w ustawie. Policjanci w ogóle tego nie widzieli, łamali ustawę i dzisiaj oni są przedmiotem postępowań, które my złożyliśmy. To było też na skutek działań NIK w sprawie Funduszu Sprawiedliwości. To się działo, to są potężne ilości dokumentów i materiału dowodowego w tym zakresie. Dlatego ja nie przesądzając uważam, że zawsze można skierować – nawet powinno się w mojej ocenie – po to, żeby prokuratura mogła to zbadać. Ona ma pełną paletę możliwości, narzędzi. W oczywisty sposób tego rodzaju postępowania prowadzi się w zakresie działań analitycznych. Za chwilę będziecie mieli zlikwidowane CBA – dzisiaj jest drugie czytanie w sprawie likwidacji CBA. Od piątku CBA już praktycznie nie będzie – jeszcze tylko będzie decyzja Senatu i później decyzja pana prezydenta. Liczymy głęboko na weto. Kończąc – już ostatnie zdanie – to państwo nie przesądza, państwo tylko kierują wnioskiem, że jest uzasadniona możliwość popełnienia czynu zabronionego. Tak jest w sprawie chociażby strażaków, tak? No to nie jest tak, że czerwony jest zły, a niebieski jest super, bo samorządy, nie mając podstawy prawnej – bo jeżeli chodzi o Fundusz Sprawiedliwości, był Fundusz Sprawiedliwości, ustawa, kodeks karny wykonawczy, ustawa DAN – a na przykład są przekazywane środki na samochody policyjne.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Natomiast pan dyrektor bardzo wyraźnie powiedział, że wnioski zostały złożone – do CBA i do UOKiK. Mnie martwi co innego – że nadzór wojewodów nad uchwałami samorządów jest – że tak powiem – powierzchowny, bo te błędy, które wyście wychwycili, ich skala jest naprawdę niemała, powinien wychwycić wojewoda w ramach nadzoru. I także te błędy, w jakimś sensie dotyczące spraw finansowych, powinna wychwycić RIO.

Ja wiem, że pan dyrektor się zgłaszał, także bardzo proszę.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Damian Grzelka:

Szanowni panowie przewodniczący, szanowni państwo, w imieniu KRRIO dziękuję za zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie Komisji i chciałbym się odnieść do pytania pana marszałka przewodniczącego, czy RIO zajmuje się tym problemem. Oczywiście tak. Co roku, jak przedstawiamy nasze sprawozdanie z działalności RIO, to pokazujemy również skalę nieprawidłowości dotyczących gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego. I tak w skrócie – bo mam ze sobą tylko fragment sprawozdania za 2024 r., ostatniego – w tym sprawozdaniu przedstawiliśmy, że w trakcie naszych kontroli z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 850 przypadków nieprawidłowości. Te nieprawidłowości się pokrywały z tymi nieprawidłowościami, które tutaj dzisiaj zostały wymienione, między innymi – nieprzestrzeganie przepisów dotyczących procedury zbycia nieruchomości, nieprzestrzeganie przepisów określających procedury innego niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste dysponowania mieniem komunalnym. Poprzednio – 271 przypadków to nieprzestrzeganie procedury zbycia, 224 przypadki – nieprzestrzeganie procedury, niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planu wykorzystania

zasobu nieruchomości – 109 przypadków. Często nieprawidłowością jest nieprawidłowe sporządzenie wykazów nieruchomości, nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości, ale również przypadki zbywania – sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste na przykład w trybie bezprzetargowym – pomimo braku ustawowo określonych przesłanek – 10 przypadków.

Odpowiadając na pytanie, czy RIO zajmuje się tym problemem w kontekście finansowym – w ramach kontroli kompleksowych jest to nasz stały punkt w każdej kontroli jednostki samorządu terytorialnego i corocznie praktycznie powielają się te przykłady nieprawidłowości. Ja sobie też z wypowiedzi przedstawicieli NIK – pana dyrektora – wynotowałem, że my również zauważamy przypadki wadliwości uchwał, które nie podlegają nadzorowi RIO, tylko nadzorowi wojewodów. Ale te nieprawidłowości w zakresie aktualności operatów, sporządzenia wykazów również u nas się pojawiają.

Chciałem się jeszcze odnieść do jednego zagadnienia. Mianowicie w syntezie wyników tej kontroli mamy zawarte takie ustalenia, że w zakresie odzyskiwania kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia w czterech urzędach – i co zresztą było referowane – stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieobciążania nabywców kosztami przygotowania tych nieruchomości do zbycia, aczkolwiek nie formułowano nieprawidłowości w tych przypadkach z uwagi na wydawane przez niektóre RIO zalecenia nieobciążania nabywców. Ja bym się chciał odnieść do tego w ten sposób – z tego, co mi wiadomo, zdecydowana większość izb formułuje takie wnioski pokontrolne, żeby nie obciążać nabywców kosztami przygotowania tych nieruchomości do sprzedaży, między innymi sporządzenia operatu, ale nie w takich przypadkach, kiedy ta cena jest ustalona, czyli jest powiększona o tę kwotę operatu. Kwestionujemy przypadki na przykład obciążania nabywcy już na etapie, kiedy wnioskuje w trybie bezprzetargowym o sprzedaż i na tym etapie, żeby już wpłacił koszty operatu, albo odrębnie fakturowania zlecenia opracowania operatu. Ale z tego co mi wiadomo, i tak wynika z naszych ustaleń, że nie chodzi o takie przypadki, że ustalona cena w operacie jako cena rokowań czy w przetargu jest podwyższona o te koszty opracowania operatu, tylko o odrębne tytuły obciążania tymi kosztami sporządzania operatu. Dziękuję bardzo. Oczywiście w sprawozdaniu za 2025 r. przedstawimy aktualne dane.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan przewodniczący Kostuś.

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Dziękuję. Dla mnie bardzo ważna była tutaj wypowiedź pana ministra, który zwrócił uwagę, że tu nie chodzi tyle o niejasne, nieprecyzyjne, dwuznaczne przepisy wykazane a – w ustawie o samorządzie gminnym i b – w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a to jest bardzo dokładnie opisane w raporcie NIK w przedmiotowej sprawie – ile o stosowanie prawa. Podstawowy problem – również nawiązuję do tego, o czym mówił pan marszałek, o czym mówił pan przewodniczący – to podstawowa rola wojewodów, którzy są reprezentantami rządu w terenie, a ich podstawowym zadaniem jest nadzór prawny nad samorządami. I to jest ten podstawowy filtr; tak? A więc tutaj należałoby – w moim przekonaniu – ten nadzór wzmocnić w kontekście wyników przedmiotowej kontroli.

Ja chciałbym – kończąc już szybcutko, panie dyrektorze – dopytać o sprawy, o które pytałem, a na które nie otrzymałem odpowiedzi. Ta moja dygresja à propos tych ewidencji cyfrowych i o łączną kwotę utraconych korzyści przez samorządy – jaka to skala, o jakich mówimy tutaj konsekwencjach finansowych? Na koniec chciałbym zapytać, czy w kontekście tych rekomendacji, tej dyskusji byłaby – w teorii oczywiście, a może w praktyce – taka możliwość współpracy pomiędzy NIK a RIO – a Regionalną Izbą Obrachunkową – no bo przecież to jest w kontekście tego, co państwo stwierdziliście i tych wspólnych rekomendacji – cytując klasyka – oczywistą oczywistością. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Ja chciałem się odnieść – bo tak, rzeczywiście, panie pośle, panie przewodniczący, ma pan rację w części, że oczywiście są przypadki takie, w których te nieprawidłowości wynikają z niewłaściwego stosowania prawa. Tylko z czego to niewłaściwe stosowanie prawa się bierze? Bierze się właśnie z niejasności przepisów. Na to nam też zwracali uwagę niektórzy oficjalnie, inni nieoficjalnie, zwłaszcza jeśli chodzi o te uchwały w sprawie zasad zbywania, udostępniania nieruchomości. Wykryliśmy potężną skalę tych właśnie przypadków stwierdzeń nieważności.

Jeżeli tę sprawę pozostawimy bez żadnych rozwiązań, to trudno zakładać, że coś się zmieni i poprawi. Nie wydaje mi się to możliwe. A jeszcze dodam do tego zmiany w orzecznictwie. Linie orzecznicze się zmieniają, na przykład, jeśli chodzi o art. 37 ust. 4, tego, czy to ma być uchwała indywidualna, czy uchwała może mieć charakter generalny, jeśli chodzi o odstąpienie od przetargowego trybu udostępniania nieruchomości długookresowych. Też kwestie art. 37 ust. 3, czy to ma być uchwała generalna, czy uchwała indywidualna. Interpretacje się zmieniają, a uchwały czasami są już w obrocie prawnym z pierwszych lat tego wieku. I stąd też nasze wnioski są o to, żeby dokonać przeglądu, ale też nie mamy przecież pewności czy linia orzecznicza się ponownie nie zmieni. Tego nie możemy przewidzieć. Stąd to jest też tak, że orzecznictwo jest rzeczywiście bogate, natomiast ono – można powiedzieć – ma taki charakter bardziej negatywny, to znaczy wskazuje to, czego nie można robić.

Natomiast jaka ma być treść rzeczywiście tych uchwał w sprawie zasad, to jest dość ogólnikowo jednak określone i to najwyraźniej nie przekłada się na zrozumienie tego przez pracowników samorządowych. Stąd nasza prośba o pochylenie się nad tym, o podjęcie działań. My wnioskujejmy w ten sposób, żeby podjąć działania, żeby temat minister rozpoznał, skonsultował może z samorządami, żeby...

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Z MSWiA przede wszystkim, jeżeli chodzi o art. 18 na przykład.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Tak, oczywiście. My tu też uważamy, że minister rozwoju i technologii jak najbardziej jest kompetentny, ponieważ ta uchwała w sprawie zasad oczywiście jest umiejscowiona w ustawie o samorządzie gminnym, ale jednak, żeby te przesłanki można było sformułować, to potrzebna jest wiedza dotycząca i przepisów, i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Także można powiedzieć, że jest ten dualizm właściwości, jeśli chodzi o podjęcie tych działań. Natomiast ewentualnie, gdyby doszło do realizacji tego wniosku, to wsad merytoryczny, myślę, że ze strony bardziej ministra rozwoju i technologii powinien nastąpić. Zwracam uwagę na tę skalę, olbrzymią skalę tych uchwał, które faktycznie zostały przepuszczone, ale też nie wszystkie, bo jeżeli interpretacje się zmieniały, a zmieniały się w niektórych sprawach, to to też rzutuje na to, że pewne uchwały dalej są w obrocie prawnym i one obowiązują.

Odnosząc się do RIO – rzeczywiście stwierdziliśmy takie przypadki zaleceń, które mają charakter bardzo ogólny. Jeśli RIO rzeczywiście nie kwestionuje tego, że jest cena wywoławcza podwyższana, to już w przypadku zbycia w drodze bezprzetargowej, to tutaj mamy takie doświadczenia, że tu raczej chodziło o to, żeby właśnie nie doliczać tych kosztów. Ja podam takie przypadki, które się zdarzają w praktyce. Występuje z wnioskiem o nabycie w drodze bezprzetargowej jakiś podmiot zainteresowany czy jakiś człowiek. I co robi w związku z tym organ wykonawczy? Zleca wycenę, płaci za tę wycenę.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

No bo jakaś resztówka jest na powiększenie działki...

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Ale to różnie to bywa, tak? To właśnie o to chodzi. I później prowadzone są negocjacje. Potencjalnie zainteresowana osoba dowiadyuje się, jaka jest wartość i mówi – nie, dziękuję, ja nie jestem zainteresowany. I w związku z tym wtedy gmina zostaje z tymi kosztami. Stąd podejmowane są działania przez pracowników urzędów, żeby się zabezpieczyć, żeby zawrzeć jakieś porozumienie – co będzie, jeżeli nie dojdzie do skutku umowa? To możemy się podzielić tymi kosztami, ewentualnie całość kosztów poniesie wnioskodawca. I takie porozumienia były czasami zawierane. Widzieliśmy to w aktach. Oczywiście później, jeżeli były zalecenia RIO, to dalej stosowano się do tych zaleceń RIO. Także tutaj jest tego rodzaju rozbieżność poglądów i dlatego zwracaliśmy na to uwagę w naszej informacji.

Jeśli natomiast chodzi o kwotę utraconych korzyści, to tutaj podaliśmy, że nasze finansowe rezultaty tej kontroli to ponad 2,4 mln zł – to uszczuplenie środków, aktywów w trzech. To jest w tej informacji.

Pełniący obowiązki dyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Edward Szempuch:

To się odnosi do skali 14 jednostek na 6% z czymś zbywanych. Natomiast gdyby przyjrzeć się wszystkim samorządom, to ta kwota na pewno byłaby wyższa.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Lubelskiej Delegatury NIK w Lublinie Rafał Padrak:

Jeszcze o ewidencji to koordynator powie.

Główny specjalista Lubelskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Piotr Kwaśniak:

Jeżeli chodzi o ewidencję, to w 10 skontrolowanych jednostkach była prowadzona prawidłowo, natomiast w czterech stwierdzono nieprawidłowości, które polegały między innymi na nieokreśleniu w ewidencji informacji o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowych planach, a w przypadku braku – w studium, czy też w przypadku dwóch kolejnych nie wskazano na przykład daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. I to mogę – odpowiadając na drugą część pytania – powiedzieć, że nie były to jakieś niesamowite nieprawidłowości. Generalnie sytuacja się poprawia, jeżeli chodzi o ewidencję, o cyfryzację – poprawia się. W niektórych samorządach programy do ewidencjonowania są jeszcze wprowadzane, a wprowadzanie takich programów trwa, ponieważ obsada kadrowa nie zawsze odpowiada temu zadaniu, które jest jednak bardzo obszerne.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę.

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Panie przewodniczący, ja rozumiem to zdenerwowanie związane z wnioskami de lege ferenda i kolejnymi pracami legislacyjnymi, ale mimo wszystko w trakcie kontroli stwierdziliśmy, że z jednej strony rzeczywiście w pewnych obszarach ten nadzór nie był wykonywany w sposób właściwy bądź w ogóle nie był wykonywany, natomiast z drugiej strony mamy bardzo dużo przypadków, w których stwierdzono, że jednak są podstawy do stwierdzenia nieważności tych uchwał, bądź też – jak już tutaj po wyjaśnieniach przedstawiciela RIO – również podejmowane są działania. Jak widać, podane liczby też były dosyć wysokie. Więc mamy wrażenie, że ta skala jest dosyć istotna i stąd takie wnioski z naszej strony.

A jeżeli nie ma już przewodniczącego Goska, to chciałam się odnieść jeszcze do kwestii zawiadomień. U nas departament prawny analizuje między innymi również kwestię zasadności złożenia zawiadomienia o możliwości podejrzenia przestępstwa. Przewodniczący wskazał na kluczową kwestię – uzasadnione podejrzenie. Natomiast, jeżeli chodzi jeszcze o przywołane sprawy, to w wielu tych kontrolowanych obszarach prowadzone już były postępowania, zanim my wszczynaliśmy kontrolę bądź w trakcie zostały wszczęte – nie z wniosku NIK, tylko my ewentualnie byliśmy proszeni o przedłożenie dokumentów w wyniku przeprowadzonej kontroli i zgromadzonych dowodów. Oczywiście były też sytuacje, kiedy my z własnej inicjatywy – to też rzeczywiście zrealizowano. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Zamykam dyskusję.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła informację NIK do wiadomości.

Wobec wyczerpania porządku zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję gościom za przybycie i za zabranie głosu.