



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie

LKR.410.22.1.2024

Pan  
Łukasz Filipowicz  
Burmistrz Miasta Zakopane  
Urząd Miasta Zakopane  
ul. Tadeusza Kościuszki 13  
34-500 Zakopane

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie  
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków  
tel. 48123423400, lkr@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Zakopane, ul. Tadeusza Kościuszki 13, 34-500 Zakopane (Urząd).                                                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Łukasz Filipowicz, Burmistrz Miasta Zakopane (Burmistrz), od 7 maja 2024 r.<br>W okresie od 1 grudnia 2014 r. do 6 maja 2024 r. funkcję Burmistrza pełnił Leszek Dorula. |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Zbywanie nieruchomości gruntowych.<br>2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.                                                                                      |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2019-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.                                                      |
| 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 Krakowie                                                                                                                           |
| KontrolerKontroler                  | Łukasz Chudzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/168/2024 z 19 grudnia 2024 r.<br><br>(akta kontroli str. 1-4)                           |

---

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

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nieprawidłowe lub nierzetelne część działań Gminy Zakopane (dalej: Gmina) w zakresie zbywania i udostępniania pozostających w jej zasobie nieruchomości w latach 2019-2024.

NIK negatywnie ocenia sposób sporządzania w Urzędzie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Nie wykazywano w nich listy nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia i udostępniania oraz planowanych form udostępniania, ani szczegółowego opisu nieruchomości, w tym danych wymaganych art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> (dalej: ugn), takich jak wskazanie miejscowości położenia nieruchomości, jej powierzchni czy sposobu zagospodarowania nieruchomości. Brak wykazu nieruchomości w sporządzanych planach oznacza, że w istocie nie spełniały one roli narzędzia planowania w obszarze gospodarowania zasobem nieruchomości. Wymogów ustawowych przewidzianych w art. 23 ust. 1c ugn nie spełniała także ewidencja – baza nieruchomości gminnych.

W toku gospodarowania zasobem nieruchomości miały miejsce nieprawidłowości o charakterze formalnym. Kontrola 20 spraw dotyczących zbycia nieruchomości wykazała przypadki powtórnego potwierdzania aktualności operatów szacunkowych, pomimo zakazu wynikającego z art. 156 ust. 4 ugn i przeprowadzania przetargów w oparciu o operaty szacunkowe po upływie terminu ich ważności. W części kontrolowanych spraw miało także miejsce niedochowanie terminów dotyczących organizacji przetargów określonych w art. 39 ust. 2 ugn, jak też przekroczenia terminów powiadamiania o terminie podpisania aktów notarialnych.

Na pozytywną ocenę zasługuje przyjęcie w Gminie zasad dokumentowania procesu weryfikacji operatów szacunkowych w postaci *kart weryfikacji formalnej operatu szacunkowego*. Zaznaczyć jednak należy, że nie we wszystkich badanych przypadkach stosowano się do przyjętych w Urzędzie zasad.

W jednym spośród badanych przypadków Gmina dokonała sprzedaży w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn, pomimo, że cel, na który przeznaczenie działek deklarował nabywca nie miał charakteru „celu sakralnego”, o którym mowa we wskazanym przepisie. W tym przypadku nastąpiło również nieuzasadnione udzielenie bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn (również cel sakralny). Opisane decyzje pozbawiły Gminę możliwości uzyskania dochodu potencjalnie w wysokości 1 021 692 zł (udzielono 98% bonifikaty od ceny wynikającej z operatu szacunkowego).

Zaznaczyć należy, że w czterech badanych przypadkach Gmina podejmując uchwały i decyzje dotyczące sprzedaży nieruchomości gruntowych w drodze bezprzetargowej zastosowała nieuzasadnione, a tym samym nierzetelne zróżnicowanie stawek przyznanej bonifikaty. W Gminie nie obowiązywały ogólne warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, na których możliwość uchwalenia pozwala art. 68 ust. 1b ugn, a każdorazowo podejmowane w tych sprawach uchwały zawierały jedynie podstawę prawną i stawkę bonifikaty. Stwierdzony sposób udzielania bonifikat NIK ocenia jako nierzetelny i niespełniający wymogu jawności i transparentności działania organów gminy, jak również równego traktowania potencjalnych nabywców.

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

<sup>3</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 dalej ugn.

W objętym kontrolą umowach sprzedaży, dzierżawy i użyczenia, w sposób prawidłowy zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy.

Natomiast szczegółowa kontrola 15 przypadków udostępniania nieruchomości wykazała nieprawidłowości dotyczące niepublikowania informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy bądź użyczenia w lokalnej prasie, a w jednej sprawie - niesporządzenia wykazu nieruchomości do sprzedaży. Stawki czynszu ustalano na podstawie Uchwały Rady Miasta, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup> (dalej: usg) oraz art. 25 ust 1 ugn.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności.**

Obszar

#### **1. Zbywanie nieruchomości gruntowych.**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Zakopane przyjętym Zarządzeniem Burmistrza nr 265/2017 z 14 grudnia 2017 r.<sup>6</sup>, zadania związane z opracowywaniem planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, ewidencjonowaniem nieruchomości, organizacją postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów, a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania zbywanych nieruchomości, należały do Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego, natomiast zadania z zakresu egzekwowania należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów, do Wydziału Podatków i Opłat. Ww. zadania znalazły się ponadto w zakresach czynności poszczególnych pracowników Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego oraz Wydziału Podatków i Opłat.

(akta kontroli str. 18-66)

W latach 2019 – 2024 w Urzędzie nie były przeprowadzane audyty ani kontrole wewnętrzne dotyczące zbywania i ewidencjonowania nieruchomości gruntowych. W 2024 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie (dalej RIO) przeprowadziła w Gminie kontrolę kompleksową w zakresie gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych w latach 2022 -2024 r. W wystąpieniu pokontrolnym z 22 listopada 2024 r. RIO sformułowała wniosek dotyczący zaprzestania obciążania nabywców nieruchomości gruntowych kosztami sporządzenia operatów szacunkowych poniesionych przez Gminę, jako niezgodnych z prawem.

(akta kontroli str. 809-816)

Burmistrz wyjaśnił, że nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych/audytów w zakresie zbywania oraz udostępniania nieruchomości gruntowych, ponieważ wyniki analizy ryzyka, która przeprowadzane były na potrzeby opracowania rocznych planów audytu i kontroli, nie wskazywały ryzyka w tym obszarze na poziomie wysokim. Również zakres ten nie był wskazywany przez kierownictwo jednostki jako obszar priorytetowy, co podnosiłoby jego istotność w szacowaniu ryzyka.

Ponadto Burmistrz wskazał, że w odpowiedzi na wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli RIO, Gmina zobowiązała się do zaprzestania żądania

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1465.

<sup>5</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>6</sup> Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Zakopane, ze zmianami, nr 221.2021 z dnia 14 października 2021 r. oraz nr 120.26.2024 z dnia 2 sierpnia 2024 r.

od nabywców nieruchomości obligatoryjnego zwrotu poniesionych przez Gminę kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia przy nowych sprawach dotyczących sprzedaży bezprzetargowej.

(akta kontroli str. 213-217)

W latach 2019 – 2024 dochody Gminy z tytułu zbywania nieruchomości gruntowych wyniosły odpowiednio:

- W 2019 r. – 4 272,85 tys. zł w tym: z tytułu sprzedaży 3 345,98 tys. zł, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste 926,87 tys. zł,
- W 2020 r. – 8 021,98 tys. zł w tym: z tytułu sprzedaży 7 302,01 tys. zł, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste 719,97 tys. zł,
- W 2021 r. – 17 368,49 tys. zł w tym: z tytułu sprzedaży 16 116,01 tys. zł, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste 1 252,48 tys. zł,
- W 2022 r. – 25 145,63 tys. zł w tym: z tytułu sprzedaży 23 968,93 tys. zł, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste 1 176,7 tys. zł,
- W 2023 r. – 5 883,72 tys. zł w tym: z tytułu sprzedaży 4 905,77 tys. zł, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste 977,95 tys. zł,
- W 2024 r. – 2 287,40 tys. zł w tym: z tytułu sprzedaży 1 281,3 tys. zł, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste 1 006,1 tys. zł,

(akta kontroli str. 16)

W latach 2019- 2024 Gmina zbyła łącznie 58 nieruchomości gruntowych w tym w trybie bezprzetargowym 44 nieruchomości<sup>7</sup>:

- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 2 ugn: jedną w 2022 r.,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 3 ugn pięć: po jednej w latach 2019, 2020, 2023 oraz dwie w 2022 r.,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 4 ugn dziewięć w drodze zamiany - po jednej w latach 2020, 2021, 2023 oraz po trzy w latach 2019, 2024,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 5 ugn siedem: po dwie w latach 2019, 2021 oraz trzy w 2023 r.,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 6 ugn łącznie 17: po dwie w latach 2019, 2022, trzy w latach 2020, 2021, 2024 oraz cztery w 2023 r.,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 7 ugn: jedną w 2021 r.,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 9 ugn: jedną w 2024 r.,
- na podstawie art. 37 ust 2 pkt 10 ugn: jedną w 2024 r.,
- na podstawie art. 37 ust 3 pkt 1 ugn: jedną w 2020 r.

Jedną nieruchomość zbyto w  $\frac{3}{4}$  na podstawie art. 37 ust 2 pkt 3 ugn oraz w  $\frac{1}{4}$  w drodze darowizny na podstawie art. 37 ust 2 pkt 4 ugn.

W trybie przetargu zbyto łącznie 14 nieruchomości gruntowych: trzy w 2019 r., po jednej w latach 2020, 2022, 2023, sześć w 2021 r. i dwie w 2024 r.

- w trybie przetargu ustnego nieograniczonego: po jednej w latach 2019, 2023, dwie w 2024 r. i pięć w 2021 r.,

---

<sup>7</sup> W latach 2019-2024 odpowiednio osiem, sześć, osiem, pięć, dziewięć i osiem

- w trybie przetargu ustnego ograniczonego: po jednej w latach 2019, 2021, 2022.,
- w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego: po jednej w latach 2019, 2020.

(akta kontroli str. 12-14)

W latach 2019 – 2024 w Gminie obowiązywały trzy plany wykorzystania zasobu posiadanych nieruchomości odpowiednio na lata 2017-2019<sup>8</sup>, 2020-2022<sup>9</sup>, 2023-2025<sup>10</sup>, przy czym nie zawierały one wszystkich elementów wskazanych w art. 25 ust 2a ugn., co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 109-126, 161-166)

Burmistrz wyjaśnił, że ww. plany były monitorowane przez Naczelnika Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego (wcześniejszego Wydziału Gospodarki Gruntami), Sekretarza Miasta Zakopane, Zastępcę Burmistrza Miasta Zakopane zgodnie z zapisami § 2 zarządzeń w sprawie przyjęcia planów na podstawie danych z Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego (wcześniejszego Wydziału Gospodarki Gruntami). Przedmiotowe plany wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych nie były aktualizowane, ponieważ nie było takiej potrzeby w okresie ich obowiązywania. Po upływie 3-letniego okresu obowiązywania danego planu, sporządzany był bowiem kolejny plan na następny okres.

(akta kontroli str.213-217)

Spośród 20 badanych spraw dotyczących zbycia nieruchomości, w trzynastu przypadkach procedurę zbycia wszczęto na wniosek nabywców, a w siedmiu sprawach – z inicjatywy własnej Gminy.

(akta kontroli str.819-820)

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Zakopane nie podejmowała uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości gminnych na podstawie art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a usg., nie obowiązywała taka uchwała z okresu wcześniejszego. W Urzędzie nie sporządzono również pisemnej procedury dotyczącej zbywania nieruchomości. W każdym przypadku zbywania nieruchomości Rada Miasta podejmowała stosowną uchwałę.

(akta kontroli str. 7-17, 96-99, 276-564)

Burmistrz wskazał, że Gmina podejmowała uchwały dotyczące m.in. sprzedaży lokali mieszkalnych i zasad przeznaczania nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste i wyjaśnił, że w pozostałych przypadkach Gmina każdorazowo podejmuje uchwałę, ponieważ zgodnie z przepisami usg oraz ugn nie jest wymagane podejmowanie uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości gminnych. Ponadto wyjaśnił, że nie sporządzono wewnętrznych procedur w tym zakresie, ponieważ zgodnie z zapisami ustawy ugn nie jest to wymagane. W latach 2019 – 2024 do każdego przetargu powoływano Komisje Przetargowe oraz ustalano regulamin danego przetargu.

(akta kontroli str. 7-17, 96-99)

W latach 2019-2024 Gmina nie dokonywała sprzedaży nieruchomości gruntowych na potrzeby budowlane na obszarach, które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy lub planie

<sup>8</sup> Przyjęte zarządzeniem Burmistrza nr 265/2016 z 29 grudnia 2016 r.

<sup>9</sup> Przyjęte zarządzeniem Burmistrza nr 291/2019 z 30 grudnia 2019 r.

<sup>10</sup> Przyjęte zarządzeniem Burmistrza nr 0050/200/2022 z 28 grudnia 2022 r.

ogólnym miały przeznaczenie wykluczające zabudowę, w tym m.in. terenów zagrożonych powodzią.

(akta kontroli str. 270-271)

W toku kontroli szczegółowemu badaniu poddano 20 przypadków zbycia nieruchomości o wartości pow. 100 tys. zł. w tym po dziesięć w drodze bezprzetargowej oraz w drodze przetargu. W badanej próbie stwierdzono co następuje:

1) Nieruchomości wchodzące w skład zasobu Gminy oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste ewidencjonowano w programie Microsoft Access<sup>11</sup>. Braki w zakresie prowadzenia ewidencji zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 127-131)

2) W przypadku każdej z kontrolowanych w próbie transakcji, przeprowadzana była analiza zasadności zbycia nieruchomości, opinie w tej sprawie każdorazowo wyrażały działające przy Radzie Miasta m.in. Komisja Ekonomiki lub Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, a uzasadnienia załączano do każdego projektu uchwały w sprawie zbycia danej nieruchomości, sporządzanego przez Burmistrza i przekazywanego Radzie Miasta.

(akta kontroli str. 276-564)

3) We wszystkich badanych przypadkach zbycia nieruchomości ich wartość określono na podstawie wycen sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych posiadających odpowiednie uprawnienia<sup>12</sup>. W badanej próbie stwierdzono, że w osiemnastu przypadkach postępowania prowadzono w oparciu o aktualne operaty, pozostałe przypadki opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 270-271)

Operaty szacunkowe sporządzone przez rzeczoznawców były weryfikowane w Urzędzie pod względem formalnym, przy czym w trzynastu przypadkach weryfikacja ta została potwierdzona w *kartach weryfikacji formalnej operatu szacunkowego* włączonych do akt sprawy. W pozostałych siedmiu przypadkach nie sporządzono przedmiotowych kart, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 270-271, 276-564)

4) W dwóch spośród 20 badanych przypadków, nieruchomości były wpisane do rejestru zabytków, przy czym w obu przypadkach na sprzedaż nieruchomości uzyskano stosowne pozwolenie od wojewódzkiego konserwatora zabytków, zgodnie z art. 13 ust 4 ugn.

(akta kontroli str. 270-271, 508-521, 544-550)

5) W żadnym ze zbadanych przypadków zbycia, nieruchomości gruntowe nie były położone na obszarach górniczych, parków narodowych oraz nie graniczyły z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 270-564)

6) W 19 z 20 poddanych badaniu sprawach, Gmina sporządziła i podała do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia

---

<sup>11</sup> Jest to program do obsługi baz danych, który jest częścią pakietu Microsoft Office.

<sup>12</sup> Tj. wpisanych do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych.

zgodnie z art. 35 ugn. Wykazy były wywieszone na okres 21 dni w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu, a informacje o zamieszczeniu wykazu podawane były do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej. We wszystkich wykazach nieruchomości podano informacje opisujące nieruchomość (m.in. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej lub katastru, powierzchnię, wartość zgodną ze sporządzoną wyceną). W jednej sprawie Gmina nie sporządziła wykazu nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 270-564)

7) W żadnej z poddanych badaniu sprawach, przeznaczone do zbycia nieruchomości nie były ujęte w planie wykorzystania zasobu nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 109-126)

8) W latach 2019-2024 Gmina nie oddawała nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste. W badanej próbie 20 spraw dotyczących zbycia nieruchomości o wartości powyżej 100 tys. zł, dziesięć dotyczyło sprzedaży w trybie przetargu, z czego sześć sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, dwie w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego oraz dwie w trybie przetargu ustnego ograniczonego.

(akta kontroli str. 12-14, 270-271)

9) W dziesięciu badanych przypadkach sprzedaży w trybie przetargu, ogłoszenia o przetargu podano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na jego stronie internetowej oraz w prasie lokalnej, na 30 dni przed wyznaczeniem terminu przetargu (dotyczyło to ośmiu sprzedaży), a w dwóch sprawach, w których cena wywoławcza była równa lub wyższa niż równowartość 100 tys. EUR ogłoszenia podano do publicznej wiadomości na okres co najmniej dwóch miesięcy przed wyznaczonym terminem przetargu oraz publikowano je w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Ogłoszenia zawierały wszystkie elementy wymienione w §13<sup>13</sup>, §15 ust. 1<sup>14</sup>, §16<sup>15</sup> rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.<sup>16</sup>

(akta kontroli str. 270-564)

10) We wszystkich sprawdzonych dziesięciu sprawach sprzedaży działek w drodze przetargu, cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustalano w wysokości nie niższej niż wartość wynikająca ze sporządzonych operatów szacunkowych. W przypadku gdy pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym organizowano drugi i kolejne przetargi, aż do skutku. W żadnym z kolejnych organizowanych przetargów nie ustalono wartości nieruchomości niższej niż 50% jej wartości wynikającej z operatu szacunkowego. Nie było przypadków prowadzenia rokowań po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym. W pięciu przypadkach sprzedaży nie dochowano terminów przewidzianych przepisami ugn, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 276-469)

---

<sup>13</sup> Dotyczy przetargu ustnego nieograniczonego

<sup>14</sup> Dotyczy przetargu ustnego ograniczonego

<sup>15</sup> Dotyczy przetargu pisemnego nieograniczonego

<sup>16</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213. dalej rozporządzenie w sprawie przetargów



11) Do każdego z poddanych badaniu postępowań przetargowych Burmistrz powoływał komisję przetargową, która prowadziła postępowanie w składzie od trzech do czterech osób. W każdym przypadku członkowie komisji złożyli oświadczenia o nieubieganiu się o nabycie danej nieruchomości, niepozostawianiu w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia z oferentem lub jego pełnomocnikiem oraz niepozostawianiu w nim takim stosunku prawnym lub faktycznym, które mogłyby budzić wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej.

(akta kontroli str. 278, 327, 329, 390-408, 410-426, 457-464)

12) We wszystkich badanych sprawach sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu wyłoniono nabywcę, który zaoferował najwyższą cenę, a w dwóch przetargach pisemnych wybrano najkorzystniejsze oferty. W przypadku dwóch przetargów ograniczonych wybrano tę formę zbycia z uwagi na fakt, iż obie działki nie posiadały dróg dojazdowych, były niewielkich rozmiarów wykluczających zabudowę, wobec czego do postępowań dopuszczono jedynie właścicieli działek sąsiadujących.

(akta kontroli str. 276-469)

13) W dwóch przypadkach sprzedaży w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego, w których wprowadzono dodatkowe kryterium oceny ofert dotyczące sposobu zagospodarowania terenu, w ogłoszeniach podano informację o terminie i miejscu zapoznania się z dodatkowymi warunkami przetargu zgodnie z §16 pkt 6 rozporządzenia w sprawie przetargów. W sprawach tych Gmina nie określiła obiektywnych kryteriów oceny koncepcji zagospodarowania terenu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 327-394)

14) Z każdego przeprowadzonego postępowania przetargowego również zakończonego wynikiem negatywnym sporządzano protokoły, które zawierały wszystkie informacje wynikające z §10 rozporządzenia w sprawie przetargów. W każdym przypadku doszło do zawarcia umowy z oferentem, a wpłacone wadium zaliczano na poczet ceny nabycia. Akty notarialne podpisywano po wpłaceniu całej należności na konto urzędu. Gmina wysyłała do nabywców zawiadomienie o terminie i miejscu podpisania aktu notarialnego. W trzech przypadkach zawiadomienia te wysłano po 21 dniach od dnia zakończenia przetargu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 276-469)

15) Informację z przeprowadzanych przetargów Gmina podawała do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu oraz wywieszając w swojej siedzibie na okres co najmniej 7 dni. Informacje te zawierały takie dane jak: datę i miejsce oraz rodzaj przeprowadzonego przetargu, oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem przetargu według katastru nieruchomości i księgi wieczystej, liczbę osób dopuszczonych oraz osób niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, cenę wywoławczą nieruchomości oraz najwyższą cenę osiągniętą w przetargu, informację o złożonych ofertach lub o niewybraniu żadnej z ofert, imię, nazwisko albo nazwę lub firmę osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości.

(akta kontroli str. 276-469)

16) W badanych dziesięciu przypadkach zbycia nieruchomości w drodze przetargu, w jednym przypadku sprzedaż dotyczyła działki rolnej, która została nabyta przez rolnika. Ze względu na małą powierzchnię (0,5 ha) w przypadku tej

działki miał zastosowanie art 2a ust. 3 pkt 1a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>17</sup>

(akta kontroli str. 420-456)

17) W ośmiu przypadkach do przetargów przystępowały osoby pozostające w związku małżeńskim, nabywające nieruchomości do majątku wspólnego. W każdym z tych przypadków, w sytuacji, gdy do przetargu stawał jeden z małżonków, dysponował on pisemną zgodą drugiego małżonka na zakup nieruchomości. Gmina w ogłoszeniach o przetargach zawierała informację, że w przypadku nabywania nieruchomości ze środków objętych wspólnością majątkową, warunkiem dopuszczenia do przetargu jest stawienie się obojga małżonków lub jednego, który będzie posiadał pisemną zgodę drugiego małżonka na zakup nieruchomości.

(akta kontroli str. 276-469)

18) W żadnej z badanych spraw sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu, Gmina nie obciążała nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami sporządzenia operatów szacunkowych. Jednak w każdym przypadku przetargu, nawet gdy stawiał się jeden oferent, miało miejsce postąpienie o minimum 1% wartości nieruchomości od ceny wywoławczej.

(akta kontroli str. 276-469)

19) W badanej próbie 20 przypadków zbycia nieruchomości o wartości powyżej 100 tys. zł, dziesięć dotyczyło zbycia w trybie bezprzetargowym i były to:

- zamiana na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn,
- jedna nieruchomość w  $\frac{1}{4}$  została przekazana w drodze darowizny na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn, a w  $\frac{3}{4}$  na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 3 ugn<sup>18</sup>,
- wniesienie aportem do spółki na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 7 ugn,
- poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn,
- dwa przypadki zbycia na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 3 ugn,
- dwa przypadki zbycia na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn - na rzecz użytkowników wieczystych,
- zbycie na cele sakralne na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn,
- zbycie na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 2 ugn.

(akta kontroli str. 470-564)

20) W przypadku nieruchomości gruntowej która w  $\frac{1}{4}$  została przekazana w drodze darowizny, a w  $\frac{3}{4}$  została zbyta na podstawie art. 37 ust 2 pkt 3 ugn na rzecz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zarówno w protokole rokowań, jak i akcie notarialnym, określono cel darowizny, którym było powstanie Muzeum Palce. Rada Miasta uchwałą<sup>19</sup> wyraziła zgodę na dokonanie darowizny oraz sprzedaż nieruchomości. Muzeum zostało oficjalnie otwarte 8 marca 2024 r., tj. w terminie wynikającym z podpisanej umowy.

---

<sup>17</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 423

<sup>18</sup> Osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową.

<sup>19</sup> Uchwała nr XXXI/417/2021 z 20 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 508-521)

21) W jednym badanym przypadku, w którym nastąpiło zbycie nieruchomości w drodze zamiany, w związku z budową drogi gminnej, jej wartość ustalono operatem szacunkowym na kwotę 437 tys. zł, a zamieniono na nieruchomość droższą, której wartość określono w operacie szacunkowym na kwotę 566 tys. zł. Oba operaty zostały sporządzone na zlecenie Gminy, przy czym ich koszty zostały zwrócone przez kontrahenta. Gmina nie zastosowała dopłaty w związku z różną wartością tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 470-479)

Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z ustaleniami oraz treścią protokołu rokowań zaakceptowanym przez nabywcę wyraził on zgodę na zamianę nieruchomości bez dopłat ze strony Gminy. Podkreślić ponadto należy, iż art. 28 ust. 2 zdanie 2 ugn stanowi, że: „*Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą.*”. Tym bardziej zatem strony, negocjując warunki zamiany nieruchomości podczas prowadzonych rokowań, mogą poczynić ustalenia dotyczące odstąpienia od dopłaty ze strony gminy, co mieści się ramach swobody umów. Dalej Burmistrz wskazał, że żaden przepis prawa nie nakazuje osobie fizycznej, która jest stroną umowy zamiany nieruchomości z gminą, aby stosownie do art. 15 ust. 1 ugn musiała zażądać dopłaty. Analogicznie, gmina nie ma obowiązku przekazania dopłaty drugiej stronie umowy zamiany w sytuacji, gdy oświadcza ona, że takiej dopłaty nie chce. Ponadto w wyniku zawarcia przedmiotowej umowy zamiany Gmina zaoszczędziła środki pieniężne.

(akta kontroli str. 100-108)

22) W jednym badanym przypadku zbycia nieruchomości gruntowej w drodze wniesienia aportu do Spółki, której gmina była współwłaścicielem, dotyczyło firmy SEWIK Tatrzańska Komunalna Grupa Kapitałowa Sp. z o.o. Spółka ta pismem z 27 kwietnia 2020 r. zwróciła się o wniesienie aportem do spółki środków trwałych w postaci przedmiotowej nieruchomości gruntowej, które Spółka dzierżawiła od Gminy i jak wskazano w piśmie była ona strategiczna dla działalności firmy ze względu na ujęcie wody i wykorzystanie jej w celu publicznym jakim jest zaopatrywanie miasta w wodę. Wartość nieruchomości ustalono na podstawie operatu szacunkowego na kwotę 505 tys. zł. W wyniku transakcji Gmina objęła 841 dodatkowych udziałów w Spółce po 600 zł każdy. Kapitał zakładowy Spółki na dzień zbycia działki tj. 27 września 2021 r. wynosił 52 405 tys. zł, podzielony na 87343 udziały, z czego Gmina po objęciu dodatkowych 841 udziałów, posiadała w sumie 10466 udziałów po 600 zł każdy.

(akta kontroli str. 522-526)

23) W jednym badanym przypadku nastąpiła sprzedaż nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, tj. w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność osoby, która zakupiła tę nieruchomość. Część zbywanej nieruchomości o powierzchni 76 m<sup>2</sup> była dzierżawiona przez nabywcę, ogrodzona i przylegała do jego posesji, natomiast w pozostałej części (43 m<sup>2</sup>) ustanowiono służebność gruntową w postaci przejazdu, przechodu i prawa doprowadzenia mediów do dwóch innych działek. Dodatkowo Gmina wystąpiła do osób będących w posiadaniu dwóch sąsiadujących działek z zapytaniem czy są zainteresowani ewentualnym zakupem przedmiotowej działki; otrzymano odpowiedź o braku zainteresowania zakupem. Wobec spełnienia przesłanki braku możliwości

zagospodarowania tego terenu jako osobnej nieruchomości, zbyto ją w trybie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn.

(akta kontroli str. 530-543, 824-833)

24) W trzech na dziesięć zbadanych przypadków sprzedaży w trybie bezprzetargowym Gmina nie obciążała nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami sporządzenia operatów szacunkowych. W pozostałych siedmiu sprawach, Gmina zleciła sporządzenie operatów, a następnie obciążyła ich kosztami nabywców.

(akta kontroli str. 270-271)

Burmistrz wyjaśnił, że w obowiązujących przepisach prawa nie ma szczegółowego zapisu, że to jednostka samorządu terytorialnego ponosi koszty sporządzenia wyceny nieruchomości w formie operatu szacunkowego i nie można tymi kosztami obciążać osoby fizycznej bądź prawnej nabywającej nieruchomość, która sama wystąpiła o nabycie danej nieruchomości. Ponadto w trzech ww. przypadkach Strony ustaliły, że Gmina poniesie koszty sporządzenia operatów szacunkowych z uwagi na fakt, że zbywane nieruchomości będą przeznaczone na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty tj. stworzenie Muzeum Taternictwa i Narciarstwa, stworzenie Muzeum Palace, prowadzenie działalności oświatowej.

(akta kontroli str. 100-108)

25) We wszystkich badanych 20 przypadkach zbycia nieruchomości umowy podpisane w formie aktów notarialnych były zgodne z wynikami przetargów oraz treścią protokołów rokowań w przypadku sprzedaży w trybie bezprzetargowym. W każdym przypadku sprzedaży w trybie przetargu nabywcy dokonali zapłaty za nabytą nieruchomość przed podpisaniem umowy. W sprawach dotyczących zbycia w drodze bezprzetargowej, w umowach zawarto szczegółowe zapisy określające zasady i terminy zapłaty za nabyte nieruchomości, a w sześciu przypadkach, w których płatności rozłożono na raty, wprowadzano zapisy dotyczące konsekwencji ich niezapłacenia i kar umownych włącznie z poddaniem się egzekucji. We wszystkich badanych przypadkach, w których płatności rozłożono na raty, nabywcy wpłacili ustalone kwoty w terminach wynikających z podpisanych umów. W wyniku zbycia badanych nieruchomości Gmina osiągnęła dochód w wysokości 42 778,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 276-564)

26) W jednym przypadku zbycia nieruchomości w  $\frac{1}{4}$  w drodze darowizny, a w  $\frac{3}{4}$  w trybie bezprzetargowym nabywcę zobowiązano do określonego sposobu i terminu zagospodarowania nieruchomości. Sprzedaży dokonano na rzecz Muzeum Tatrzańskiego, a w umowie z 13 grudnia 2021 r. zawarto zapisy, iż na sprzedanej nieruchomości, najpóźniej do końca 2025 r., ma powstać Muzeum Palace. W przypadku niedotrzymania terminu oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości, Gmina zastrzegła prawo do cofnięcia darowizny  $\frac{1}{4}$  wartości nieruchomości oraz odkupienia pozostałej części. Nabywca wywiązał się z umowy, a Muzeum zostało otwarte 8 marca 2024 r.<sup>20</sup>

(akta kontroli str. 508-521)

27) W trzech sprawach dotyczących sprzedaży nieruchomości, w których Gmina udzieliła bonifikat, tj.: na cele sakralne (nieruchomość zakupiona przez Kościół, udzielono bonifikaty w wysokości 98% na podst. art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn), na cele

---

<sup>20</sup> [Otwarcie budynku Palace – Muzeum Tatrzańskie](#)

związane z ochroną zdrowia (nieruchomość sprzedana na rzecz Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, udzielono bonifikaty w wysokości 70% na podst. art. 68 ust 1 pkt 2 ugn) oraz nieruchomości przyległej, przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, zakupionej w trybie bezprzetargowym (udzielono bonifikaty w wysokości 50%, sprzedaż na rzecz osoby fizycznej na podst. art. 68 ust.1 pkt 10 w zw. z art. 37 ust. 2 pkt. 6), w umowach zawarto zapisy, że w przypadku, gdyby nabywca nieruchomości zbył lub wykorzystał nieruchomość na inny cel niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 10 lat licząc od daty nabycia, kwota równa udzielonej bonifikacie podlega zwrotowi na rzecz Miasta.

(akta kontroli str. 480-500, 530-543, 551-564)

28) W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Zakopane nie podejmowała uchwały, jak również nie obowiązywała uchwała z okresu wcześniejszego, która ustalałaby warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych (art. 68 ust. 1b ugn). W trzech zbadanych przypadkach spośród 10 spraw zbycia w drodze bezprzetargowej oraz w jednej dobranej w toku badania sprawie, Gmina podejmując uchwały i decyzje dotyczące sprzedaży nieruchomości gruntowych w drodze bezprzetargowej udzieliła bonifikaty wynikającej z art. 68 ust 1 od ceny sprzedaży oszacowanej w operacie sporządzonym przez rzeczoznawcę, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 480-500, 530-543, 551-564)

29) Nie stwierdzono, aby postanowienia umów co do sposobu wykorzystywania nieruchomości gruntowych w badanej próbie spraw były sprzeczne z postanowieniami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (mpzp).

(akta kontroli str. 265-269)

30) W badanej próbie 20 przypadków zbycia nieruchomości nie wystąpiła sytuacja, aby po dokonaniu sprzedaży nabywca występował do Gminy o zmianę przeznaczenia nieruchomości w mpzp, wydanie decyzji o warunkach zabudowy (wz) lub decyzji lokalizacyjnej (LICP). Wszystkie zbyte nieruchomości w latach 2019-2024 o wartości pow. 100 tys. zł położenia były na obszarach, na których obowiązywał mpzp.

(akta kontroli str. 265-269)

31) W każdym badanym przypadku sprzedaży nieruchomości radni miejscy przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości byli informowani przez organ wykonawczy Gminy o jej przeznaczeniu wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych i planowanym przez nabywcę sposobie zagospodarowania. Do każdego projektu uchwały w sprawie zbycia nieruchomości sporządzanego przez Burmistrza załączano uzasadnienie, w którym zawarte były najważniejsze informacje na temat zbywanej nieruchomości. Ponadto w uchwałach Rady Miasta o wyrażeniu zgodę na zbycie nieruchomości podawano formę w jakiej nieruchomość ma być zbyta, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 276-564)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Plany wykorzystania zasobu posiadanych nieruchomości sporządzone odpowiednio na lata 2017-2019<sup>21</sup>, 2020-2022<sup>22</sup>, 2023-2025<sup>23</sup> nie spełniały wymogów zawartych w art. 25 ust 2a ugn. Zgodnie z przywołanym przepisem plan zawiera zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych, o których mowa w art. 23 ust. 1c ugn zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie: miejscowości położenia nieruchomości; powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości; sposobu zagospodarowania nieruchomości. Wskazane plany nie zawierały ww. elementów.

(akta kontroli str. 109-126, 161-166)

Burmistrz wyjaśnił, że sporządzone przez Gminę Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zawierają elementy wskazane w art. 25 ust. 2a ugn ujęte w sposób ogólny i zbiorczy, bez dokonywania szczegółowych podziałów na konkretne nieruchomości. Powyższy sposób sporządzania planów nie był kwestionowany przez organy przeprowadzające kontrolę w Urzędzie Miasta Zakopane w ubiegłych latach.

(akta kontroli str. 203-208)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że tak sporządzone plany w istocie nie spełniały swojej roli w obszarze planowanego gospodarowania zasobem nieruchomości, ponieważ nie zawierały w szczególności wykazu nieruchomości i prognozy co do ich zagospodarowania.

2. W prowadzonej przez Gminę ewidencji pod nazwą Baza Mienia Komunalnego nie określono m.in. informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jst oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości gminy, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, co było niezgodne z wymogami art. 23 ust 1c pkt 4, 5, 6, 7 w zw. z art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn.

(akta kontroli str. 127-131)

Burmistrz wyjaśnił, że: *Wydział Mienia i Nadzoru Właścicielskiego prowadzi bazę mienia komunalnego z wykorzystaniem programu MS Access (element pakietu MS Office). Baza została utworzona około roku 2000 jako inicjatywa własna ówczesnych pracowników wydziału, na potrzeby własne wydziału. Struktura bazy nie pozwala na jej modyfikację poprzez wprowadzenie do niej dodatkowych elementów wynikających z art. 23 ust. 1c pkt 4, 5, 6, 7 ugn. Ewidencjonowanie gminnego zasobu nieruchomości w sposób wskazany w art. 25 ust. 2a pkt 1 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn wymaga*

<sup>21</sup> Przyjęte zarządzeniem Burmistrza nr 265/2016 z 29 grudnia 2016 r.

<sup>22</sup> Przyjęte zarządzeniem Burmistrza nr 291/2019 z 30 grudnia 2019 r.

<sup>23</sup> Przyjęte zarządzeniem Burmistrza nr 0050/200/2022 z 28 grudnia 2022 r.

*zbudowania nowej bazy danych obejmującej pełny zakres wymaganych informacji, ewentualnie skorzystanie z oprogramowania zewnętrznego (darmowego bądź komercyjnego).*

(akta kontroli str. 167-169)

Podkreślić należy, że obowiązek prowadzenia Bazy Mienia Komunalnego przez Gminę w sposób wskazany w art. 23 ust. 1c wynika z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn.

3. W dwóch sprawach sprzedaży gruntów Gmina dokonała dwukrotnego potwierdzenia aktualności operatów szacunkowych, co było niezgodne z art. 156 ust. 4 ugn i co skutkowało przeprowadzeniem części przetargów w oparciu o operaty, które utraciły ważność. I tak:
- W sprawie nr WMNW.6840.25.2018 operat szacunkowy sporządzono 6 listopada 2015 r. a drugiego potwierdzenia aktualności dokonano 8 czerwca 2018 r., przy czym po 6 listopada 2017 r. w oparciu o ten operat przeprowadzono cztery przetargi. Ostatecznie nabywcę wyłoniono w piątym przetargu przeprowadzonym 22 marca 2019 r.
  - W sprawie nr WMNW.6840.31.2018 operat szacunkowy sporządzono 3 marca 2016 r. a drugiego potwierdzenie aktualności dokonano 18 maja 2018 r., przy czym w oparciu o ten operat, pomiędzy 3 marca 2018 r. a 5 sierpnia 2019 r., przeprowadzono pięć przetargów. Ostatecznie nabywcę wyłoniono w przetargu przeprowadzonym 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 276-387)

Burmistrz wyjaśnił, że potwierdzenie aktualności operatów szacunkowych nastąpiło dwukrotnie w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 156 ust. 4) oraz §58 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>24</sup>. Zgodnie z §58 ust. 2 rozporządzenia potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego mogło nastąpić więcej niż tylko jeden raz. Ww. przepis utracił moc z dniem 4 grudnia 2019 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 23 października 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>25</sup>. Zgodnie z powyższym rzeczoznawca majątkowy potwierdził drugi raz aktualizację operatów szacunkowych w oparciu o obowiązujące w tym czasie przepisy.

(akta kontroli str. 100-108)

Zauważyć należy, że powołany przez Burmistrza §58 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie zawiera uregulowania odnoszącego się do dopuszczalnej liczby potwierdzeń aktualności operatu przez rzeczoznawcę, ponieważ zagadnienie to regulują przepisy ustawy. Po zmianie ugn, która weszła w życie 1 września 2017 r.<sup>26</sup> ustawa dopuszcza możliwość dokonania aktualizacji

---

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2250.

operatu szacunkowego tylko jeden raz, co wynika wprost z art. 156 ust. 4 ugn.<sup>27</sup>.

4. W opisaney w poprzednim punkcie sprawie nr WMNW.6840.25.2018, w której dwukrotnie potwierdzano aktualność operatu szacunkowego, przyjęto nieprawidłowy sposób obliczenia terminu ważności operatu dla piątego i szóstego przetargu. Operat szacunkowy sporządzony 6 listopada 2015 r. po kolejnym, drugim (jak wskazano w poprzednim punkcie – nieuprawnionym) potwierdzeniu jego aktualności mógł być ważny do 6 listopada 2018 r., a pomimo to, piąty i szósty przetarg wszczęto odpowiednio w dniach 22 listopada 2018 r. i 4 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 276-326)

Burmistrz wyjaśnił, że pierwsze potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego z dnia 6 listopada 2015 r. miało miejsce w dniu 17 lipca 2017 r. Zgodnie z treścią dokumentu na dzień jego sporządzania wycena była nadal aktualna i mogła zostać wykorzystana przez kolejnych 12 miesięcy tj. do dnia 17 lipca 2018 r., co zostało potwierdzone przez rzeczoznawcę majątkowego sporządzającego wycenę. Kolejne potwierdzenie aktualności wyceny miało miejsce w dniu 8 czerwca 2018 r. i przedłużało ważność wyceny na kolejne 12 miesięcy, zgodnie z ustaleniami z rzeczoznawcą. W związku z powyższym czwarty i piąty przetarg został ogłoszony w dniach, kiedy operat szacunkowy miał potwierdzoną ważność.

(akta kontroli str. 100-108)

NIK nie podziela stanowiska Burmistrza, ponieważ zgodnie z art. 156 ust. 4 ugn, po potwierdzeniu aktualności operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, w kolejnych 12 miesiącach, licząc od dnia upływu okresu ważności operatu, a nie od dnia potwierdzenia jego aktualności.

5. W siedmiu z 20 badanych spraw dotyczących zbycia nieruchomości<sup>28</sup> nie sporządzono *kart weryfikacji formalnej operatu szacunkowego* co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. Zaznaczyć należy, że w pozostałych trzynastu sprawach, zgodnie z przyjętą w Urzędzie praktyką dokumentowania weryfikacji operatów, sporządzano karty ich oceny.

(akta kontroli str. 270-275)

Burmistrz wyjaśnił, że wszystkie operaty szacunkowe zlecane przez Gminę podlegają weryfikacji. Wyceny, do których nie została dołączona karta weryfikacji formalnej również zostały sprawdzone. Gmina nie ma obowiązku sporządzania takiego dokumentu, natomiast od pewnego czasu przyjęła się taka praktyka w wydziale. Zgodnie z powyższym operaty szacunkowe, do których nie dołączono karty weryfikacji zostały sprawdzone przez pracowników Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego (wcześniej Wydziału Gospodarki Gruntami). Niektóre wyceny posiadają na stronie tytułowej odrębną adnotację o dokonanej

---

<sup>27</sup> (Dydenko Jerzy, Telega Tomasz, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II WKP 2018 - komentarz, stan prawny: 1 października 2018 r.; Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz WKP 2024 - komentarz, stan prawny: 1 stycznia 2024 r.; Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany LEX/el. 2025 - komentarz, stan prawny: 1 stycznia 2025 r.)



weryfikacji, a tym samym o poprawności dokumentu sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Brak przedmiotowej karty w aktach sprawy nie jest jednoznaczny z brakiem przeprowadzenia weryfikacji operatów szacunkowych.

(akta kontroli str. 100-108)

NIK bierze pod uwagę, w Urzędzie opracowano formularze kart oceny operatów i w większości zbadanych przypadków (13 spraw) wykorzystano je do dokumentowania dokonanej weryfikacji, co należy uznać za dobrą praktykę. Jednocześnie niesporządzenie takiej dokumentacji w siedmiu kolejnych przypadkach należy ocenić jako nierzetelne wypełnienie wewnętrznie przyjętych zasad działania oraz brak jednolitości prowadzonych postępowań.

6. W jednej sprawie (nr WMNW.6840.25.2018) przed ogłoszeniem o przetargu z 6 lipca 2017 r. nie sporządzono wykazu nieruchomości do sprzedaży co było niezgodne art. 35 ust. 1 ugn, który stanowi, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

(akta kontroli str. 276-326)

Burmistrz wyjaśnił, że w ww. sprawie Zarządzeniem nr 60/2016 z 29 marca 2016 r. sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości zgodnie z art. 39 ust. 1 ugn, tj. przed ogłoszeniem 1.ustnego przetargu ograniczonego na sprzedaż przedmiotowej nieruchomości. Przed przetargiem z 6 lipca 2017 r. nie został sporządzony ponowny wykaz nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, z uwagi na pozostawienie ceny nieruchomości na takim samym poziomie oraz pozostałych danych nieruchomości bez zmian.

(akta kontroli str. 100-108)

NIK wskazuje, że w przedmiotowej sprawie sporządzono i upubliczniono wykaz nieruchomości zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn w dniu 29 marca 2016 r., a następnie 20 lipca 2016 r. wszczęto postępowanie przetargowe zakończone wynikiem negatywnym z powodu braku ofert. Kolejny przetarg wszczęto 6 lipca 2017 r. w związku z czym, zgodnie z art. 39 ust. 3, który stanowi, że *w przypadku zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, tj. w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, przy czym właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste.*

NIK zauważa, że skoro Urząd nie przeprowadził drugiego przetargu w ww. terminach należało ponownie sporządzić wykaz nieruchomości zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn.

7. W pięciu spośród dziesięciu spraw zbycia nieruchomości w drodze przetargu Urząd organizując po drugim przetargu kolejne, nie dochował terminów określonych w art. 39 ust. 2 ugn, który stanowi że *jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania*

*przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu.* Tym samym kolejne przetargi po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym (trzeci, czwarty, ewentualnie piąty) powinny być zorganizowane w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od zamknięcia drugiego przetargu. Dotyczy to spraw:

- nr WMNW.6840.25.2018: drugi przetarg zakończono 8 marca 2018 r. termin 6 miesięcy mijał 8 września 2018 r., a czwarty i kolejne przetargi wszczęto 22 listopada 2018 r. i 14 lutego 2019 r.,
- nr WMNW.6840.31.2018: drugi przetarg zakończono 12 stycznia 2018 r. termin 6 miesięcy mijał 12 lipca 2018 r., a piąty i kolejne przetargi wszczęto w dniach 2 sierpnia 2018 r., 22 listopada 2018 r., 14 lutego 2019 r. i 8 sierpnia 2019 r.,
- nr WMNW.6840.18.2018: drugi przetarg zakończono 22 marca 2019 r. termin 6 miesięcy mijał 22 września 2019 r., a czwarty przetarg wszczęto 18 lutego 2020 r.,
- nr WMNW.6840.12.2021: drugi przetarg zakończono 19 listopada 2021 r. termin 6 miesięcy mijał 19 maja 2022 r., a czwarty i kolejne przetargi wszczęto w dniach 13 czerwca 2022 r., 13 października 2022 r.,
- nr WMNW.6840.14.2022: drugi przetarg zakończono 16 grudnia 2022 r. termin 6 miesięcy mijał 16 czerwca 2023 r., a piąty i kolejne przetargi wszczęto w dniach 13 września 2023 r., 21 grudnia 2023 r., 28 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 270-271, 276-393)

Burmistrz wyjaśnił, że przy organizacji kolejnych przetargów na zbycie nieruchomości Gmina stosowała taką interpretację przepisu art. 39 ugn, która była powszechna wśród innych gmin w tamtym czasie, tj., że po zakończeniu drugiego przetargu wynikiem negatywnym, do przeprowadzenia kolejnych przetargów można również stosować 6-miesięczny termin, liczony od zakończenia poprzedniego przetargu. W celu potwierdzenia powyższego rozumienia art. 39 ust. 2, w związku z przepisem art. 39 ust. 3 ww. ustawy, należy powołać się na komentarz z dnia 01.07.2024 r. do art. 39 (E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 39.), a w szczególności zapisy w treści: *Gdy drugi przetarg także zakończy się niepowodzeniem, można w terminie przypadającym nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 6 miesięcy od dnia zamknięcia drugiego przetargu albo zorganizować kolejny przetarg lub kolejne przetargi, albo zbyć nieruchomość bez przetargu w drodze rokowań (rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości określa także sposób i tryb przeprowadzenia rokowań).* oraz „Przepis art. 39 ust. 2 ugn. stanowi, że przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu, (...). W oparciu o powyższą interpretację obowiązujących przepisów w tym zakresie należy uznać, że

ostatnie przywołane zdanie przedmiotowego komentarza oznacza, że należy do wszystkich kolejnych przetargów po drugim przetargu z negatywnym skutkiem stosować zasady obowiązujące do drugiego przetargu, a więc również terminu przeprowadzania kolejnych przetargów. W związku z powyższym Gmina w przedmiotowych sprawach dochowała terminowości wynikającej z art. 39 ugn tj. od daty zakończenia 2 przetargu z wynikiem negatywnym nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 6 miesięcy ogłoszono kolejny 3 przetarg, następnie opierając się o takie same zasady jak określono w przepisach w sprawie ogłaszania kolejnego przetargu, 4 przetarg ogłoszono nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 6 miesięcy po zakończeniu 3 przetargu z wynikiem negatywnym i tak samo w przypadku kolejnych przetargów.

(akta kontroli str. 100-108)

NIK wskazuje, że art. 39 ust. 3 ugn stanowi, że w razie zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste. Z cytowanego przepisu wynika *a contrario*, że przekroczenie powyższych terminów, w razie trwania przy zamiarze zbycia nieruchomości, skutkuje obowiązkiem przeprowadzenia procedury zbycia nieruchomości od początku, w tym obowiązkiem sporządzenia nowego wykazu nieruchomości przez właściwy organ. Od terminów przetargów wskazanych w art. 39 ust. 1 i 2 ugn należy odróżnić pojęcie warunków przetargów: formalnych, decydujących o dopuszczeniu do udziału w przetargu, oraz merytorycznych, odnoszących się do treści zawieranej umowy lub mających na nią wpływ, jak np. określenie ceny wywoławczej. Przepis art. 39 ust. 2 ugn w zd. drugim nakazuje przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosować zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu. Nie odnosi się więc do terminów organizowania kolejnych przetargów.

8. W dwóch przypadkach sprzedaży w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego, w których wprowadzono dodatkowe kryterium oceny ofert dotyczące sposobu zagospodarowania terenu, Gmina nie określiła rzetelnie sposobu oceny spełniania tego kryterium przez oferentów. Gmina nie określiła ponadto obiektywnych wag dla przyjętych kryteriów (cena i koncepcja zagospodarowania) i mierników co do wyboru najkorzystniejszej koncepcji. Ponadto nie wskazano, jak ma wyglądać opis koncepcji, czy ma zawierać część graficzną, czy tylko opisową. W ogłoszeniach podano informację o terminie i miejscu zapoznania się z dodatkowymi warunkami przetargu zgodnie z §16 pkt 6 rozporządzenia w sprawie przetargów.

(akta kontroli str. 327-394, 854-868)

Burmistrz wyjaśnił, że w regulaminach przedmiotowych przetargów nie określono szczegółowo kryteriów oceny koncepcji zagospodarowania terenu, ponieważ zgodnie z treścią ww. przepisów nie jest to wymagane. Komisja przetargowa przy ocenie dodatkowego kryterium sprawdza przede wszystkim, czy przedstawiona koncepcja zagospodarowania nieruchomości jest zgodna z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego dla danego terenu. W przypadku złożenia równorzędnych ofert tj. takiej samej oferty cenowej oraz koncepcji zagospodarowania nieruchomości zgodne

z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, komisja przetargowa organizuje dodatkowy przetarg ustny ograniczony dla oferentów.

(akta kontroli str. 127-128, 167-169)

NIK wskazuje, że działania organów publicznych powinny być transparentne. Celem przetargu pisemnego, zgodnie z art. 40 ust. 2 ugn, jest wybór najkorzystniejszej oferty. Zatem stosując kryteria wyboru ofert, należy również określać wagę tych kryteriów, aby zapewnić wybór najkorzystniejszej oferty w sposób przejrzysty, umożliwiając weryfikację prawidłowego wyłonienia nabywcy, w szczególności przez uczestników przetargu na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie przetargów.

Poprzez publikację ogłoszenia o przetargu i przystąpienie do przetargu, pomiędzy zbywającym nieruchomości Skarbem Państwa albo jst a uczestnikami przetargu nawiązuje się stosunek prawny, na mocy którego organizator przetargu działający przez komisję i uczestnicy przetargu zobowiązują się do przestrzegania trybu zbywania nieruchomości na zasadach określonych w ogłoszeniu. Przy czym w postępowaniu przetargowym obowiązują ogólne zasady prawa cywilnego, w tym zasady równości stron i zachowania uczciwej konkurencji. Naruszeniem tych zasad jest uznaniowy, a w praktyce dowolny wybór nabywcy nieruchomości, co ma miejsce w razie nieokreślenia jednoznacznych zasad jego wyłaniania.

9. W przypadku trzech spraw zbycia nieruchomości gruntowych (o nr WMNW.6840.18.2018, WMNW.6840.25.2018, WMNW.6840.22.2020) Gmina nie poinformowała nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, który to obowiązek wynika z art. 41 ust. 1 ugn. W przypadku ww. spraw zawiadomienia wysłano odpowiednio w 22<sup>29</sup>, 28<sup>30</sup> i 122<sup>31</sup> dniu od rozstrzygnięcia przetargów.

(akta kontroli str. 276-326, 388-393, 402-409)

Burmistrz wyjaśnił, że zawiadomienie o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży do osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości w sprawie nr WMNW.6840.18.2018 zostało wysłane w 22 dniu od dnia rozstrzygnięcia przetargu z uwagi na omyłkę. W przypadku zawiadomienia w sprawie nr WMNW.6840.22.2020 Burmistrz wskazał, że zostało ono wysłane 13 sierpnia 2021 r. (tj. w 28 dniu od rozstrzygnięcia przetargu – przyp. kontrolera) z uwagi na ustalenia telefoniczne ze Stronami dotyczące potwierdzenia daty podpisania aktu notarialnego w dniu 8 września 2021 r. o godz. 10:00. Strony umowy mieszkają poza Zakopanem. W związku z tym Gmina wstrzymała się z wysyłaniem zawiadomienia do momentu potwierdzenia przez Nabywających nieruchomości ww. daty zawarcia umowy w kancelarii notarialnej w Zakopanem.

---

<sup>29</sup> Sprawa nr WMNW.6840.18.2018, rozstrzygnięcie przetargu 07 kwietnia 2020 zawiadomienie wysłano 29 kwietnia 2020 r.

<sup>30</sup> Sprawa nr WMNW.6840.22.2021, rozstrzygnięcie przetargu 16 lipca 2021 zawiadomienie z dnia 29 lipca 2021 r. wysłano w dniu 13 sierpnia 2021 r.

<sup>31</sup> Sprawa nr WMNW.6840.25.2018, rozstrzygnięcie przetargu 22 marca 2019 zawiadomienie wysłano 22 lipca 2019 r.

Ponadto wyjaśnił, że w przypadku sprawy nr WMNW.6840.25.2018 zawiadomienie o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży do osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości zostało wysłane bez zachowania terminu określonego w art. 41 ust. 1 ugn. z uwagi na korespondencję prowadzoną z osobą, która wygrała przetarg dotyczącą rozłożenia ceny wylicytowanej nieruchomości na raty oraz zbycia przedmiotowej nieruchomości w drodze zawarcia umowy zamiany (korespondencja w aktach sprawy znak: WMNW.6840.25.2018). Ponadto Gmina miała problem z ustaleniem terminu podpisania aktu notarialnego, ponieważ Strona nabywająca nieruchomość zwlekała z dokonaniem wpłaty za nabycie działki ewidencyjnej nr 570 obręb 5, która musi być zaksięgowana na koncie Urzędu Miasta Zakopane najpóźniej w dniu podpisywania umowy sprzedaży.

(akta kontroli str. 100-108, 213-217)

NIK wskazuje, że art. 41 ugn nie przewiduje wyjątków od terminu wysłania zawiadomienia wskazanego w tym przepisie.

10. Gmina dokonała sprzedaży w trybie bezprzetargowym, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn nieruchomości położonej przy ul. Podhalańskiej w Zakopanem stanowiącej działki ewidencyjnej nr 49/1 i 198 obręb 108 na rzecz kościelnej osoby prawnej, pomimo, że cel, na który przeznaczenie działek deklarował nabywca nie wypełniał przesłanki „celu sakralnego”, o którym mowa we wskazanym przepisie.

Z wnioskiem o sprzedaż działek zwrócił się pierwotnie właściciel działek sąsiadujących; po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję Ekonomiki Rady Miasta Zakopane otrzymał on informację, że działki te będą sprzedane w trybie przetargu nieograniczonego. Tymczasem w piśmie skierowanym do Burmistrza, zwracając się o przekazanie działek na rzecz wzmiankowanej parafii lub ustanowienie na nich służebności reprezentujący Parafię proboszcz zaznaczył, że na działkach tych może być w przyszłości utworzona droga dojazdowa do istniejącej kaplicy cmentarnej i dodatkowy parking na potrzeby wybudowanego w przyszłości cmentarza. Uzasadnienie przeznaczenia działek na cele sakralne, tj. wskazanie jakie konkretne inwestycje zostaną przeprowadzone, nie znalazło się w projekcie uchwały przygotowanej dla Rady Miasta ani w protokole rokowań z dnia 16 stycznia 2024 r. lub jej uzasadnieniu. Ostatecznie działki zostały sprzedane Parafii w trybie bezprzetargowym, z bonifikatą 98% udzieloną na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn, tj, również ze wskazaniem, iż nieruchomości są sprzedawane na cele sakralne.

(akta kontroli str. 551-700)

Burmistrz wyjaśnił, że w piśmie z dnia 23 marca 2023 r. Parafia przedstawiła motywy nabycia na własność ww. działek tj. zapewnienie dodatkowego dojazdu do Kaplicy cmentarnej, stworzenie dodatkowych miejsc parkingowych w związku z planowaną w przyszłości rozbudową cmentarza na sąsiednich działkach oznaczonych w „Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Bachledzki Wierch” jako tereny cmentarza ZC-2 i ZC-3, stanowiących jej własność. W przypadku braku zgody na zbycie Parafia wnioskowała o zabezpieczenie dojazdu do Kaplicy cmentarnej oraz cmentarza w formie służebności gruntowej.

(akta kontroli str. 203-208)

NIK zwraca uwagę, że nie uzasadniono rzetelnie w protokole rokowań, ani w projekcie uchwały, jakie przesłanki spowodowały zakwalifikowanie wskazanych w korespondencji potencjalnych sposobów zagospodarowania działek do celów sakralnych. Co ponadto istotne, jak wynikało z mpzp, przeznaczenie działek było inne niż deklarowane przez nabywcę. Z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikało bowiem, że działka nr 49/1 znajduje się w obszarze MN/NP-15 tereny zabudowy jednorodzinnej i pensjonatowej, natomiast działka nr 198 w obszarze ZR -16 tereny łąk, pastwisk i nieużytków. Działka 49/1 sąsiaduje z działkami przeznaczonymi w planie na rozbudowę cmentarza parafialnego. Do istniejącej kaplicy cmentarnej i funkcjonującego w obecnym kształcie cmentarza istnieje inna droga dojazdowa, a pierwotna koncepcja sprzedaży zakładała ustanowienie służebności przejazdu dla zabezpieczenia dodatkowej drogi do kaplicy cmentarnej.

Podjęcie decyzji o zaniechaniu sprzedaży w drodze przetargu nieograniczonego, a następnie decyzji o sprzedaży przedmiotowej nieruchomości, w wyniku której Gmina uzyskała dochód wynoszący jedynie 2% jej wartości, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 oraz art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn, a więc z naruszeniem prawa, pozbawiła Gminę możliwości uzyskania dochodu potencjalnie w wysokości minimum 1 021 692 zł (98% ceny wynikającej z operatu szacunkowego, którą objęto bonifikatą).

11. We wszystkich 20 zbadanych przypadkach, w przygotowanych i przedłożonych Radzie Miasta projektach uchwał dotyczących wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości, zawarto zapis, że Rada wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu bądź w drodze bezprzetargowej, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 25 ust. 1 ugn i art. 30 ust. 2 pkt 3 usg, zgodnie z którymi gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

(akta kontroli str. 285, 337, 480-564)

Burmistrz wyjaśnił, że (cyt.): (...) *forma zbycia nieruchomości była podawana w projektach uchwał w przypadkach przeznaczenia do zbycia w drodze bezprzetargowej nieruchomości na konkretny cel, który był podawany w treści uchwały oraz w przypadkach udzielenia bonifikaty na podstawie konkretnego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami (...) w przypadku zbycia działek w drodze przetargu w projektach uchwał został podany tryb, ponieważ nieruchomości nie spełniały warunków do zbycia w trybie bezprzetargowym. W związku z czym była to jedyna możliwa forma zbycia nieruchomości. Jednocześnie informuję, że zgadzam się z treścią Państwa pisma mówiącą o tym, że Rada Miasta Zakopane nie może wskazywać trybu zbycia nieruchomości. Radni nie mają do tego kompetencji. W projektach uchwał to Burmistrz podawał tryb sprzedaży w przypadkach, kiedy było to konieczne tj. zbycie bezprzetargowe na realizację konkretnego celu, zbycie bezprzetargowe z udzieleniem bonifikaty od ceny sprzedaży. Dodatkowo w przypadku nieruchomości zbywanych w trybie przetargu została podana forma sprzedaży, ponieważ nie było możliwości zbycia w trybie bezprzetargowym. Istotne było również, aby radni mieli świadomość w jakim trybie nieruchomość będzie sprzedawana, co mogło mieć wpływ na*

*podjęcie przez radnych decyzji o wyrażeniu zgody na sprzedaż nieruchomości.*

(akta kontroli str.821-823)

NIK podkreśla, że w związku z tym, iż art. 30 usg stanowi, że wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa, to Burmistrz w istocie realizował sposób gospodarowania nieruchomościami zadysponowany każdorazowo przez Radę. Tymczasem zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami gospodarowanie nieruchomościami gminy należy do jej organu wykonawczego. Również w orzecznictwie podkreśla się, że rada gminy nie może zobowiązać organu wykonawczego gminy do konkretnego działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a co za tym idzie nie może wskazywać w uchwale organowi wykonawczemu trybu, w jakim ma być sprzedana nieruchomość<sup>32</sup>.

12. W trzech spośród dziesięciu zbadanych przypadków zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej oraz jednej dobranej w toku badania sprawie, przygotowano i przedłożono Radzie Miasta projekty uchwał dotyczących sprzedaży nieruchomości gruntowych, w których zastosowano nieuzasadnione, a tym samym nierzetelne zróżnicowanie stawek przyznanej bonifikaty. W uzasadnieniach do projektów powyższych uchwał oraz ostatecznych uchwałach nie zostały opisane przesłanki stanowiące podstawę do przyjęcia zastosowanych stawek procentowych bonifikaty, nie zawierały one także zapisów o warunkach jej udzielenia. W dwóch poniżej opisanych przypadkach, przy tej samej podstawie prawnej udzielenia bonifikaty, zastosowano różną jej wysokość. I tak w przypadku sprzedaży dokonanych w trybie bezprzetargowym:

- na podst. art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn - na cele sakralne, sprawa nr WMNW.III.6840.29.2022 nieruchomości położonej przy ul. Podhalańskiej w Zakopanem stanowiącej działki ewidencyjnej nr 49/1 i 198 obręb 108, upoważniono Burmistrza do udzielenia 98% bonifikaty od ceny wynikającej z operatu szacunkowego, tj. 1 042 253,00 zł, co ustaliło cenę sprzedaży na poziomie 20 850,46 zł,
- na podst. art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn – sprawa nr WMNW.6840.15.2020 nieruchomości położonej w rejonie ul. Piłsudskiego w Zakopanem stanowiącej działkę ewidencyjną nr 272 obręb 11, upoważniono Burmistrza do udzielenia 70% bonifikaty od ceny wynikającej z operatu szacunkowego, tj. 2 051 222,00 zł, co ustaliło cenę sprzedaży na poziomie 292 422,30 zł
- na podst. art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn – sprawa nr WMNW.6840.13.2020 nieruchomości położonej w rejonie ul. Wincentego Pola w Zakopanem stanowiącej działkę ewidencyjną nr 245/4 obręb 11, upoważniono Burmistrza do udzielenia 50% bonifikaty od ceny wynikającej z operatu szacunkowego, tj. 117 499 zł, co ustaliło cenę sprzedaży na poziomie 58 724,50 zł

---

<sup>32</sup>II SA/Sz 928/22, Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

- na podst. art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn – sprawa nr WMNW.6840.12.2020 nieruchomości położonej w rejonie ul. Kościelnej w Zakopanem stanowiące działkę ewidencyjną nr 263/12 obręb 8, upoważniono Burmistrza do udzielenia 90% bonifikaty od ceny wynikającej z operatu szacunkowego, tj. 248 000 zł, co ustaliło cenę sprzedaży na poziomie 24 800,00 zł

Projekty powyższych uchwał przygotowane zostały przez Burmistrza.

Art. 68 ust. 1 ugn stanowi, że właściwy organ może w razie sprzedaży nieruchomości na cele określone w tym przepisie (pkt 1-11), udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. Jednocześnie zgodnie z art. 68 ust. 1b ugn w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1 określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości. Obowiązek określenia w uchwale warunków udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości gminnych ma na celu zapewnienie przejrzystości zasad, na jakich będą one udzielane<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 192-199, 480-500, 530-543, 551-700

W sprawie udzielania różnych stawek bonifikat Burmistrz wyjaśnił, że podstawą prawną do przyjęcia indywidualnych stawek wysokości procentowej bonifikaty od ceny nieruchomości był art. 68 ust. 1b ugn. „W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.” Zgodnie z treścią ww. przepisu uchwała Rady Miasta Zakopane, w której określa się warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych może dotyczyć indywidualnych nieruchomości, przeznaczanych do zbycia przez Gminę. Rada Miasta Zakopane przy podejmowaniu decyzji o wysokości bonifikaty od ceny zbywanej nieruchomości bierze pod uwagę następujące kwestie:

- podstawę prawną zbycia nieruchomości,
- cel na jaki nieruchomość jest zbywana,
- cenę za jaką jest zbywana nieruchomość,
- podmiot, któremu jest sprzedawana nieruchomość,

W latach 2019 – 2024 r. nie występowało do Rady Miasta Zakopane z projektem uchwały ustalającej warunki udzielenia bonifikat i wysokość stawek procentowych. Powodem nieprzygotowania takiego projektu uchwały są zapisy art. 68 ust. 1b ugn., zgodnie z którymi Rada Miasta może udzielać bonifikaty od ceny konkretnej nieruchomości. Nie ma obowiązku podejmowania jednej uchwały określającej warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych do wszystkich zbywanych nieruchomości. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie m.in. w stanowisku WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2024 r. II

<sup>33</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2023 r. II SA/GI 620/23



SA/Po 141/24, w którym sąd stwierdził, że „Uznanie administracyjne rady gminy w tym obszarze jest bardzo daleko posunięte. Wyraża się to w tym, że ustawodawca w art. 68 ust. 1b u.g.n. pozwala na uregulowanie zasad określania stawek procentowych bonifikat w odniesieniu do szerokiego spektrum spraw, tj. do nieruchomości należących do zasobu komunalnego albo ograniczyć się do indywidualnego przypadku, tj. konkretnej nieruchomości. Zamysł ustawodawcy jest zatem klarowny. Oznacza to, że rada gminy może swobodnie regulować zasady przyznawania bonifikat oraz ich stawek procentowych.” Rada Miasta podejmuje decyzje o wysokości udzielenia bonifikaty każdorazowo w uchwale o wyrażeniu zgody na zbycie danej nieruchomości. Bonifikata w większej wysokości jest w z reguły udzielana w przypadku zbycia działek na cele służące nie tylko Nabywcy, ale również mieszkańcom i osobom przyjeźdnym. W tym przypadku możemy przywołać sprawy znak: WMNW.III.6840.29.2022, WMNW.6840.15.2020, WMNW.6840.12.2020. W pozostałych przypadkach, szczególnie przy zbyciu na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn na rzecz osób fizycznych z przeznaczeniem na cele mieszkalne Rada Miasta Zakopane udziela bonifikaty w wysokości 50% od ceny nieruchomości. Przykładem jest tutaj sprawa znak: WMNW.6840.13.2020.

(akta kontroli str. 203-208)

NIK zauważa, że sposób i warunki udzielania bonifikat przy sprzedaży powinny być jawne i przejrzyste dla mieszkańców gminy oraz innych potencjalnych nabywców. Nie wystarczą tutaj kryteria, które wskazał Pan Burmistrz w swoich wyjaśnieniach, tj. zróżnicowanie wielkości bonifikaty w zależności od celu zbycia, podmiotu, podstawy prawnej zbycia i ceny nieruchomości, ponieważ – zgodnie z ustawą towarzyszyć muszą im zasady stosowania i warunki udzielenia. Kryteria te nie zostały zresztą wskazane w żadnym dokumencie gminnym, także o charakterze wewnętrznym.

Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił, że Rada Miasta Zakopane jako organ stanowiąc nie ingeruje w zakres działania organu wykonawczego jakim jest Burmistrz. Sprawy z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych nie podlegają Radzie. W związku z powyższym podjęcie inicjatywy sporządzenia takiej uchwały należała do Burmistrza Miasta Zakopane. W świetle przepisów prawa, w szczególności ustawy o gospodarce nieruchomościami należy podkreślić, iż tworzenie zasad udzielania bonifikaty nie jest obligatoryjne. Ustawa dopuszcza w swoim brzmieniu indywidualne udzielanie bonifikat przy sprzedaży nieruchomości

(akta kontroli str. 170-172)

#### Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia w Urzędzie ewidencji nieruchomości gminnych oraz planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych ewidencja nie zawierała niektórych elementów wskazanych w art. 23 ust. 1c ugn, a plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości nie zawierały wszystkich elementów wynikających z art. 25 ust. 2a ugn i były zbyt ogólne bez wskazania nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, co powodowało, że nie spełniały one swojej roli jako narzędzia do gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych.

Kontrola 20 przypadków zbycia nieruchomości wykazała nieprawidłowości dotyczące powtórnego potwierdzania aktualności operatów szacunkowych, pomimo zakazu wynikającego z art. 156 ust. 4 ugn. i przeprowadzania przetargów w oparciu o operaty szacunkowe po upływie terminu ich ważności. Ponadto w trzech sprawach zawiadomienia o terminie podpisania aktów notarialnych wysłano po upływie 21 dni od dnia zakończenia postępowania przetargowego, w jednej sprawie nie sporządzono wykazu nieruchomości do sprzedaży, w pięciu sprawach organizując po drugim przetargu na sprzedaż nieruchomości kolejne, nie dochowano terminów określonych w art. 39 ust. 2 ugn.

W jednym spośród badanych przypadków Gmina dokonała sprzedaży w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn, pomimo, że cel, na który przeznaczenie działek deklarował nabywca nie miał charakteru „celu sakralnego”, o którym mowa we wskazanym przepisie. W tym przypadku nastąpiło również nieuzasadnione udzielenie bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn (cel sakralny). Opisane decyzje pozbawiły Gminę możliwości uzyskania dochodu potencjalnie w wysokości 1 021 692 zł (98% ceny wynikającej z operatu szacunkowego, o którą obniżono cenę zakupu).

Zaznaczyć należy, że w czterech badanych przypadkach Gmina podejmując uchwały i decyzje dotyczące sprzedaży nieruchomości gruntowych w drodze bezprzetargowej zastosowała nieuzasadnione, a tym samym nierzetelne zróżnicowanie stawek przyznanej bonifikaty. W Gminie nie obowiązywały ogólne warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, na których możliwość uchwalenia pozwala art. 68 ust. 1b ugn, a każdorazowo podejmowane w tych sprawach uchwały zawierały jedynie podstawę prawną i stawkę bonifikaty.

Obszar

Opis stanu  
faktycznego

## **2. Udostępnianie nieruchomości gruntowych.**

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Zakopane zadania związane z organizacją postępowań dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów a także kontrolowaniem sposobu wykorzystania zbywanych nieruchomości, należały do Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego, natomiast zadania z zakresu egzekwowania należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów do Wydziału Podatków i Opłat. Ponadto zadania te były przypisane odpowiednio pracownikom obu Wydziałów w ich zakresach czynności.

(akta kontroli str. 18-66)

W latach 2019 – 2024 w Urzędzie nie były przeprowadzane audyty wewnętrzne jak i kontrole wewnętrzne dotyczące udostępniania nieruchomości gruntowych. Po kontroli kompleksowej RIO przeprowadzonej w Gminie w 2024 r.<sup>34</sup> nie były formułowane wnioski dotyczące udostępniania nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli str. 809-816)

W latach 2019 – 2024 dochody Gminy z tytułu dzierżawy (w innej odpłatnej formie Gmina nie udostępniała nieruchomości w kontrolowanym okresie) nieruchomości gruntowych wyniosły odpowiednio: 1 949,36 tys. zł, 1 983,56 tys. zł, 2 321,18 tys. zł, 2 279,07 tys. zł, 2 746,22 tys. zł, 2 556,88 tys. zł.

(akta kontroli str. 16)

W okresie tym udostępniono:

---

<sup>34</sup> Patrz: pkt 1 niniejszego wystąpienia

- w 2019 r. 125 nieruchomości gruntowych, z czego z tytułu dzierżawy 103 w trybie bezprzetargowym, jedną w drodze przetargu ustnego nieograniczonego oraz użyczono 24 nieruchomości bezprzetargowo,
- w 2020 r. 88 nieruchomości gruntowych, z czego 77 z tytułu dzierżawy w trybie bezprzetargowym oraz 14 użyczono bezprzetargowo,
- w 2021 r. 90 nieruchomości gruntowych, z czego 75 z tytułu dzierżawy w trybie bezprzetargowym oraz 15 użyczono bezprzetargowo,
- w 2022 r. 144 nieruchomości gruntowych, z czego 99 z tytułu dzierżawy w trybie bezprzetargowym, dwie w drodze przetargu pisemnego ograniczonego oraz 43 użyczono bezprzetargowo,
- w 2023 r. 81 nieruchomości gruntowych, z czego 65 z tytułu dzierżawy w trybie bezprzetargowym oraz 16 użyczono bezprzetargowo,
- w 2024 r. 98 nieruchomości gruntowych, z czego 81 z tytułu dzierżawy w trybie bezprzetargowym oraz 17 użyczono bezprzetargowo.

(akta kontroli str. 12-14)

Zagadnienie dotyczące sporządzania planów wykorzystania zasobu posiadanych nieruchomości zostało opisane w pierwszym obszarze nin. wystąpienia pokontrolnego (str. 6 oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pierwszego obszaru nin. wystąpienia - nieprawidłowość nr 1).

Rada Miasta Zakopane nie podejmowała uchwały w sprawie zasad udostępniania nieruchomości gminnych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, nie obowiązywała taka uchwała z okresu wcześniejszego. W Urzędzie nie sporządzono również pisemnej procedury dotyczącej udostępniania nieruchomości.

(akta kontroli str. 7-17, 96-99)

Burmistrz wyjaśnił, że nie przygotowano projektu uchwały w sprawie zasad udostępniania nieruchomości, jak również nie sporządzono wewnętrznych procedur w tym zakresie, ponieważ zgodnie z zapisami ustawy ugn nie jest to wymagane. W latach 2019 – 2024 w przypadku każdego udostępniania nieruchomości na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata Rada Miasta indywidualnie podejmowała stosowne uchwały.

(akta kontroli str. 7-17, 96-99)

Nieruchomości wchodzące w skład zasobu Gminy oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste ewidencjonowano w programie Microsoft Access. Przedmiotowy wykaz nie zawierał wszystkich elementów, o których mowa w art. 23 ust. 1c ugn, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pierwszego obszaru nin. wystąpienia (nieprawidłowość nr 2).

(akta kontroli str. 127-131)

Z uwagi na fakt, że w Gminie w latach 2019 - 2024 nieruchomości udostępniano jedynie w formie umów dzierżawy oraz użyczenia, szczegółowemu badaniu poddano 15 zawartych umów, z czego dziesięciu dotyczących dzierżawy oraz pięciu - użyczeń. Z dziesięciu umów dzierżawy cztery dotyczyły umów zawartych na okres od pięciu miesięcy do trzech lat (w tym jedną zawarto z dotychczasowym kontrahentem) oraz sześć na okres powyżej trzech lat (w tym pięć zawarto z dotychczasowymi kontrahentami).

(akta kontroli str. 12-14, 701, 755)

Szczegółowa analiza wybranej próby wykazała, że:

1) W siedmiu sprawach dotyczących dzierżawy nieruchomości, w których konieczna była zgoda Rady Miasta na dzierżawę na podst. art. 18 ust 2 pkt 9a usg. oraz 37 ust. 4 ugn przeprowadzana była analiza zasadności zbycia nieruchomości, opinię w tej sprawie każdorazowo wyrażała Komisja Ekonomiki lub Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska działająca przy Radzie Miasta, a uzasadnienie załączano do każdego projektu uchwały w sprawie zbycia danej nieruchomości sporządzanego przez Burmistrza i przekazywanego Radzie Miasta. W pozostałych trzech badanych przypadkach dzierżawy umowy zawarto na okres krótszy niż trzy lata, wobec czego nie była konieczna zgoda Rady Miasta. We wszystkich tych sprawach, jak również w przypadku badanych pięciu użyczeń, nieruchomości udostępniono po wpłynięciu wniosku zainteresowanej strony, dotyczącego dzierżawy bądź użyczenia.

(akta kontroli str. 701-781)

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że co do zasady wysokość czynszu dzierżawnego była ustalana w oparciu o minimalne stawki czynszu z tytułu dzierżawy i najmu, które były corocznie waloryzowane (średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego) i publikowane w formie tabeli na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Zakopane oraz na stronie internetowej. Wysokość opisanych powyżej minimalnych stawek była pochodną pozostającej w obrocie prawnym Uchwały Rady Miasta z 1 marca 2012 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu, dzierżawy gruntów stanowiących własność Gminy Miasto Zakopane.<sup>35</sup>

(akta kontroli str. 218-230, 817-818)

2) W poddanych badaniu dziesięciu przypadkach dzierżawy w trzech sprawach dotyczących przedłużenia umowy dzierżawy stawki czynszu wynikały z przetargów przeprowadzonych przed 2019 r., w jednej sprawie z przetargu przeprowadzonego w okresie objętym kontrolą, a w trzech przypadkach czynsz był wyższy niż wynikało to z przyjętych minimalnych stawek z uwagi na fakt, że dzierżawa dotyczyła nieruchomości gruntowych wykorzystywanych komercyjnie.

Stosownie do postanowień umów dzierżawy czynsz był waloryzowany, bez konieczności zmiany umowy, ze skutkiem na 1 stycznia każdego roku, przy zastosowaniu średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, publikowanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

(akta kontroli str. 701)

3) W publikowanych wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy w badanych sprawach oraz w trzech umowach spośród dziesięciu badanych wskazywano, że wysokość czynszu dzierżawy ustalano w oparciu o Uchwałę Rady Miasta Zakopane w sprawie minimalnych stawek czynszu, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 132-160)

4) Spośród 15 analizowanych spraw w 13 przypadkach, przed wyborem kontrahentów i zawarciem umów, sporządzono i opublikowano wykazy

---

<sup>35</sup> Uchwała Rady Miasta Zakopane nr XXIII/303/2012 z 01 marca 2012 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu, dzierżawy gruntów stanowiących własność Gminy Miasto Zakopane obowiązujących od 01 maja 2012 r. zmieniona Uchwałami Nr L/66/2014 z 30 stycznia 2014 r. oraz nr XVI/258/2015 z 18 grudnia 2015 r (dalej uchwała w sprawie minimalnych stawek czynszu)

nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy oraz użyczenia. W jednym przypadku użyczenia nieruchomości na czas oznaczony poniżej trzech miesięcy zgodnie z art. 35 ust. 1b ugn nie było obowiązku sporządzania wykazu, a w jednym przypadku dzierżawy wykazu nie sporządzono, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 701-769)

5) We wszystkich wykazach nieruchomości podano informacje opisujące nieruchomość, w tym oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, wysokość opłat z tytułu dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu w dzierżawę lub użyczenie.

(akta kontroli str. 701-769)

6) Sporządzone wykazy wywieszano na okres 21 dni w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu. W badanej próbie, na 13 sporządzonych wykazów w dziesięciu przypadkach nie upubliczniono informacji o ich zamieszczeniu poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn (zagadnienie zostało szerzej opisane poniżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 701-769)

7) W dwóch z 15 badanych przypadków udostępnienia nieruchomości, co dotyczyło jednej dzierżawy oraz jednego użyczenia terenów Równi Krupowej, nieruchomość była wpisana do rejestru zabytków. W obu sprawach uzyskano stosowne pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków zgodnie z art. 13 ust. 4 ugn. W żadnej z badanych spraw udostępnienia, nieruchomości gruntowe nie były położone na obszarach górniczych, parków narodowych i nie graniczyły z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 749, 767-768)

8) We wszystkich poddanych badaniu sprawach przeznaczone do udostępnienia nieruchomości nie były ujmowane w planie wykorzystania zasobu nieruchomości, co opisano w I. obszarze nin. wystąpienia pokontrolnego oraz w pkt. 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 109-126, 161-166)

9) Z dziesięciu objętych kontrolą umów dzierżawy w siedmiu przypadkach Burmistrz uzyskał zgodę Rady Miasta na dzierżawę nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, w pozostałych przypadkach zgoda ta nie była wymagana (nie zachodziły przesłanki ww. przepisu usg, tj. nieruchomości wydzierżawiono na okres krótszy niż 3 lata). We wszystkich siedmiu przypadkach zgoda Rady Miasta dotyczyła konkretnej i określonej w treści uchwały nieruchomości, bez jednoczesnego określenia szczegółowych postanowień umowy dzierżawy. W przypadku sześciu umów zawartych na okres powyżej trzech lat, jedna została poprzedzona przetargiem, a dla pozostałych Burmistrz uzyskał zgodę Rady Miasta na odstąpienie od przetargu wyrażoną w uchwałach dotyczących konkretnie oznaczonych nieruchomości, podjętych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg. Wszystkie te przypadki dotyczyły przedłużenia już istniejących umów.

(akta kontroli str. 701-754)

10) W jednym z dziesięciu badanych przypadków dzierżawy Gmina przed podpisaniem umowy przeprowadziła przetarg pisemny ograniczony zgodnie z art. 37 ust. 4 i art. 40 ust. 1 pkt 4 ugn (w przetargu wybrano najkorzystniejszą ofertę). Przetarg dotyczył dwóch miejsc parkingowych dla członków Wspólnoty mieszkaniowej z Zakopanego.

(akta kontroli str. 744-745)

11) W przypadku pozostałych w badanej próbie dziewięciu umów dzierżawy, zawarto je w drodze bezprzetargowej. Trzy z nich zawarto na okres poniżej trzech lat, a w przypadku pozostałych sześciu Rada Miasta wyraziła zgodę na dzierżawę oraz odstąpienie od przetargu na podstawie art. 37 ust. 4. We wszystkich tych przypadkach umowy dotyczyły przedłużenia istniejących już umów dzierżawy.

(akta kontroli str. 701)

12) Badane umowy dzierżawy i użyczenia zostały podpisane przez Burmistrza lub jego Zastępcę. We wszystkich umowach znalazły się postanowienia dotyczące: terminu płatności i konsekwencji zalegania z opłatą z tytułu dzierżawy (w przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu dzierżawca zobowiązany był do uiszczenia ustawowych odsetek za każdy dzień opóźnienia), możliwości przedterminowego rozwiązania umowy z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia z ważnych powodów określonych w umowach oraz rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia m.in. w przypadkach zalegania z czynszem za co najmniej dwa okresy płatności.

Co do zasady dzierżawcy w badanych 10 sprawach płacili czynsz w wysokości i terminach wynikających z podpisanych umów, w przypadku opóźnień Gmina naliczała ustawowe odsetki. Maksymalne opóźnienie w przypadku jednej wpłaty w badanych sprawach wyniosło 30 dni.

(akta kontroli str. 701-754, 782-808)

13) Szczegółowym badaniem objęto pięć umów użyczenia nieruchomości, z czego jedną zawarto z Zakopiańskim Centrum Kultury (dalej ZCK), jedną ze wspólnotową mieszkaniową. Dwie pozostałe umowy zawarto z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, którym użyczono nieruchomości ze względu na fakt że inne nieruchomości ww. podmiotów zostały zajęte przez gminę w związku z prowadzonymi inwestycjami remontowymi dróg i placów. Ponadto jedną umowę zawarto z Telewizją Polską S.A. na zorganizowanie „Sylwestra Marzeń” na terenie Równi Krupowej.

(akta kontroli str. 756-769)

W przypadku umowy z 20 grudnia 2021 r. zawartej z ZCK dotyczącej użyczenia terenów pod Gubałówką, które to ZCK wydierżawiała odpłatnie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Burmistrz wyjaśnił, że ZCK jest samorządową instytucją kultury podlegającą wpisowi do rejestru instytucji kultury organizatora, którym jest Gmina. Nadzór merytoryczny nad działalnością ZCK sprawuje Burmistrz. ZCK może, obok swojej działalności podstawowej, prowadzić także działalność komercyjną, z której dochód w całości przeznaczony będzie na podstawową działalność statutową ZCK. Wobec powyższego ZCK, którego działalność finansowana jest z budżetu Miasta otrzymała w użyczenie opisane nieruchomości w celu uzyskiwania własnym staraniem dochodu z ich dzierżawy.

(akta kontroli str. 213-217, 757-760)

14) W przypadku czterech umów użyczenia sporządzono i opublikowano wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a w jednym przypadku umowę zawarto na czas oznaczony poniżej 3 miesięcy, wobec czego nie było obowiązku jego sporządzania zgodnie z art. 35 ust. 1b ugn.

(akta kontroli str. 755-769)

15) W każdym badanym przypadku dzierżawy nieruchomości, w którym Rada podejmowała uchwały w sprawie wyrażenia zgody na dzierżawę, radni miejscy przed wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości byli rzetelnie informowani przez organ wykonawczy Gminy o jej przeznaczeniu wynikającym z obowiązujących dokumentów planistycznych i planowanym przez dzierżawcę sposobie zagospodarowania. Do każdego projektu uchwały w sprawie dzierżawy nieruchomości sporządzanego przez Burmistrza załączano uzasadnienie, w którym zawarto najważniejsze informacje na temat zbywanej nieruchomości.

(akta kontroli str. 770-781)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie podjął działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu Uchwały Rady Miasta Zakopane nr XXIII/303/2012 z 01 marca 2012 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu, dzierżawy gruntów stanowiących własność Gminy Miasto Zakopane obowiązujących od 1 maja 2012 r., której zapisy naruszały podział kompetencji wynikający z art. 30 ust. 2 pkt 3 usg oraz art. 25 ust. 1 ugn, z których jednoznacznie wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W dziesięciu badanych sprawach dzierżawy, w sporządzanych wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy na podstawie art. 35 ust. 1 ugn. oraz trzech umowach dzierżawy<sup>36</sup> zawarto zapis, że stawki czynszu ustalane są w oparciu o wyżej wskazaną Uchwałę Rady Miasta Zakopane.

(akta kontroli str. 132-160)

Burmistrz wyjaśnił, że 1 marca 2012 r. Rada Miasta Zakopane przyjęła ww. Uchwałę w sprawie wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu i dzierżawy gruntów stanowiących własność Gminy Miasto Zakopane, która została zmieniona Uchwałami Nr L/66/2014 z 30.01.2014 r. oraz nr XVI/258/2015 z 18.12.2015 r. Jest to jedyny akt określający minimalną wysokość stawek za dzierżawę miejskich gruntów stanowiących własność Gminy, wobec czego czynsz dzierżawny w zawieranych umowach dzierżawy określony był na jego podstawie. Fakt, iż została podjęta ww. uchwała i obowiązuje ona w obrocie prawnym (niezależnie od jej oceny formalno-prawnej) nie oznacza, że Burmistrz w ramach gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości nie mógł określić w zawieranych umowach dzierżawy stawek na poziomie określonym w ww. uchwale. W przypadku, gdyby w obrocie prawnym nie obowiązywała wskazana uchwała Rady Miasta, Burmistrz również mógłby ustalić stawki czynszu dzierżawnego w takiej wysokości.

(akta kontroli str. 127-131, 167-169)

<sup>36</sup> Umowa z 30.04.2020 r. sprawa nr WMNW.6845.10.231.2018, Umowa z 01.08.2022 r. sprawa nr WMNW.6845.10.53.2018, Umowa z 01.12.2023 r. sprawa nr WMNW.6845.10.139C.2018

NIK nie podziela zdania Pana Burmistrza. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 usg oraz art. 25 ust 1 ugn, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, wobec powyższego Rada Miasta nie ma kompetencji od ustalania stawek czynszu z tytułu dzierżawy gruntów, natomiast, jak wynika z przywołanych przepisów, są to zadania należące do organu wykonawczego gminy. Rada nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów (w tym najmu) przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje<sup>37</sup>.

2. W jednym badanym przypadku umowy dzierżawy z 1 marca 2019 r. do sprawy nr WMNW.6845.17.2018 nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, co było niezgodne z art. 35 ugn. W przedmiotowej sprawie poprzednia umowa dzierżawy z 1 października 2018 r., do której sporządzono odpowiedni wykaz, została rozwiązana z dniem 28 lutego 2019 r. Umowę z 1 marca 2019 r. zawarto z nowym dzierżawcą.

(akta kontroli str. 702-717)

Burmistrz wyjaśnił, że pierwotna umowa dzierżawy została zawarta po opublikowaniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy. W wyniku akceptacji wniosku dzierżawcy o zmianę strony umowy, dotychczasowa umowa została rozwiązana 28 lutego 2019 r. i zawarto kolejną, 1 marca 2019 r., ze spółką cywilną „Nad Równią” działającą w imieniu dotychczasowych dzierżawców. Należy podkreślić, że warunki umowy dzierżawy z 1 marca 2019 r. nie uległy zmianie w stosunku do informacji zawartych w wykazie opublikowanym w Zarządzeniu nr 160/2018 z 9 lipca 2018 r. Również czynsz dzierżawy został określony na tym samym poziomie z zastosowaniem corocznej waloryzacji o wskaźnik cen, towarów i usług publikowany przez Prezesa GUS. Ponadto Burmistrz dodał należy, że czas trwania umowy dzierżawy z 1 marca 2019 r. nie przekraczał czasu na jaki została zawarta umowa z 1 października 2018 r.

(akta kontroli str. 127-131, 167-169)

NIK zwraca uwagę, że przedmiotową umowę zawarto z nowym podmiotem, tj. spółką cywilną, w której występował tylko jeden z poprzednich dzierżawców. Poprzednia umowa z trzema osobami fizycznymi została rozwiązana.

3. W siedmiu przypadkach dzierżawy nieruchomości oraz trzech przypadkach użyczenia Gmina nie opublikowała informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy bądź użyczenia w lokalnej prasie, co było niezgodne z art. 35 ust 1 ugn, który stanowi, że informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

(akta kontroli str. 701-769)

Burmistrz wyjaśnił, że Informacja o wywieszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Zakopane wykazu nieruchomości przeznaczonych do

---

<sup>37</sup> Patrz: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie III SA/Kr 736/23



dzierżawy lub użyczenia (w formie zarządzenia) publikowana była każdorazowo w prasie lokalnej (w kolumnie informacyjnej Urzędu Miasta), jednak w opisywanych przypadkach spraw dzierżawy i użyczenia brakuje w aktach potwierdzenia tego faktu, co spowodowane było dużą ilością zawieranych umów i związaną z tym koniecznością publikacji informacji o wykazie w prasie lokalnej. Fakt, iż w kontrolowanych aktach części spraw nie znajdowały się potwierdzenia publikacji w mediach lokalnych nie oznacza, że w każdym przypadku doszło do nieopublikowania tych informacji.

(akta kontroli str. 127-131, 167-169)

NIK zwraca, uwagę, że w toku kontroli nie przedstawiono dowodów na zamieszczenie ww. informacji w prasie.

Ocena częściowa

W objętych kontrolą umowach dzierżawy i użyczenia, w sposób prawidłowy zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy, ponadto prawidłowo i rzetelnie egzekwowano należności pieniężne wynikające z umów dzierżaw.

Szczegółowa kontrola 15 przypadków udostępniania nieruchomości wykazała przypadki nieprawidłowości dotyczące niepublikowania informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy bądź użyczenia w lokalnej prasie (dziesięć spraw) i niesporządzenia wykazu nieruchomości do sprzedaży (jeden przypadek). Stawki czynszu ustalano na podstawie Uchwały Rady Miasta, co stanowiło naruszenie podziału kompetencji wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 3 usg oraz art. 25 ust. 1 ugn.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Uzupełnienie i rzetelne prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych zgodnie z art. 23 ust 1 c ugn.
2. Sporządzanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z przepisami art. 25 ust 2a ugn ze szczegółowym wskazaniem nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub użyczenia.
3. Podjęcie działań zapewniających dochowywanie przez pracowników odpowiedzialnych za czynności w ramach postępowań przetargowych przewidzianych prawem terminów dotyczących wysyłania zawiadomień o dacie podpisania aktów notarialnych po rozstrzygnięcia przetargów oraz terminów określonych w art. 39 ust 2 ugn przy przeprowadzaniu trzeciego i kolejnych przetargów.
4. Zapewnienie obiektywnego i przejrzystego dla oferentów sposobu oceny spełniania kryteriów przyjętych w przetargach pisemnych.
5. Zobowiązanie pracowników Urzędu odpowiedzialnych za czynności w ramach postępowań przetargowych do weryfikacji terminów ważności wykorzystywanych w przetargach operatów szacunkowych pod kątem spełnienia wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami.
6. Zapewnienie realizacji obowiązku publikowania informacji o wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy i użyczenia w lokalnej prasie.

7. Zapewnienie wykorzystywania kart weryfikacji formalnych operatorów szacunkowych przez pracowników odpowiedzialnych za te czynności, do ich dokumentowania.
8. Stosowanie jawnych i transparentnych, zapewniających równe traktowania zasad udzielania bonifikat w przypadku sprzedaży nieruchomości.
9. Zaniechanie wskazywania w przygotowywanych projektach uchwał Rady Miasta o wyrażeniu zgody na zbycie nieruchomości, trybu ich zbycia.
10. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały Rady Miasta Zakopane nr XXIII/303/2012 z 01 marca 2012 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu, dzierżawy gruntów stanowiących własność Gminy Miasto Zakopane.

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kraków, 24 kwietnia 2025 r.

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli  
w Krakowie

z up.  
Jacek Stankiewicz  
p.o. Wicedyrektor  
/podpisano elektronicznie/

Kontroler  
Łukasz Chudzik  
specjalista kontroli  
państwowej  
/podpisano elektronicznie/