



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.22.2.2024

Aleksander Miszański
Prezydent Miasta Krakowa
Urząd Miasta Krakowa
pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.140.2025 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 4 września 2025 r. i uwzględniające dokonane 25 lipca 2025 r. sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (<i>Urząd</i> bądź <i>UMK</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Miszański, Prezydent Miasta Krakowa, od 7 maja 2024 r. (<i>Prezydent</i> bądź <i>PMK</i>) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa, od 19 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gruntowych 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Anna Stochel-Łukasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/31/2025 z 5 lutego 2025 r. i nr LKR/82/2025 r. z 5 maja 2025 r. 2. Paweł Lipowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/43/2025 z 4 marca 2025 r. i nr LKR/83/2025 z 5 maja 2025 r. 3. Tomasz Mróz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/57/2025 z 26 marca 2025 r. i nr LKR/84/2025 z 7 maja 2025 r. (akta kontroli str. 1-2, 3-4, 187-188, 863-864, 1066-1067, 2219-2220)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie w badanym okresie wykonywano działania na rzecz zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych znajdujących się w zasobie Gminy Miejskiej Kraków (Gmina), jednak część z tych zadań była realizowana w UMK w sposób nieprawidłowy lub nierzetelny.

Uwagi NIK budzi sporządzenie pierwszego planu wykorzystania zasobów gminnych dopiero na lata 2019-2021, wcześniej Gmina nie dysponowała takim dokumentem o charakterze strategicznym. NIK zauważa przy tym, że w 2017 r. w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ ustawodawca sformułował wskazówki jakie powinny być elementy takiego planu. Jednocześnie plany wykorzystania zasobów gminnych na lata: 2022-2024 i 2025-2027 nie zawierały danych wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1 ppkt b *ugn*, tj. informacji o powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości. Prawidłowo sporządzono natomiast plany wykorzystania zasobów Skarbu Państwa (*SP*) na lata 2021-2024 i 2025-2027.

Za nieprawidłowe i nierzetelne NIK uznaje niepodjęcie działań mających na celu wycofanie z obrotu prawnego zapisów uchwały Rady Miasta Krakowa (*RMK*) nr XV/99/03 z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Krakowa⁴ naruszających podział kompetencji wynikający z przepisów art. 25 ust. 1 *ugn* i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Skutkowało to w szczególności wskazywaniem w indywidualnych uchwałach *RMK* dotyczących zbycia nieruchomości trybu sprzedaży, co w myśl ww. przepisów należało do kompetencji organu wykonawczego.

Ponadto w toku gospodarowania zasobem nieruchomości miały miejsce nieprawidłowości o charakterze formalnym. Kontrola 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości wykazała m.in.: trzy przypadki wykorzystania w prowadzonych postępowaniach operatów szacunkowych opracowanych na zlecenie podmiotów nabywających nieruchomości, a nie na zlecenie Gminy, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 *ugn*, w myśl którego właściwy organ, który gospodaruje nieruchomością zapewnia jej wycenę.

W skontrolowanych dziewięciu postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości w drodze przetargu nie zawarto warunków udziału osób pozostających w związku małżeńskim. Skutkowało to dopuszczeniem do przetargu jednego z małżonków bez weryfikacji ustroju majątkowego małżeńskiego, a w razie istnienia wspólności majątkowej w konsekwencji brakiem ustalenia, czy nieobecny na przetargu współmałżonek wyraził zgodę na dokonanie czynności prowadzącej do nabycia nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 37 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁶.

W wszystkich skontrolowanych postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym (łącznie 11) wystąpiły przesłanki zastosowania trybu wynikającego z przepisów art. 37 ust. 2 *ugn*.

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

³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.; dalej: *ugn*.

⁴ Dalej: *Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: *usg*.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.; dalej: *Kro*.

W kontrolowanym okresie, w ramach badanej próby 15 umów, udostępnianie nieruchomości gminnych następowało na podstawie planów wykorzystania zasobów i zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki⁷. W sposób prawidłowy i rzetelny ustalano wartość lub wysokość stawek opłat nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Wydział Skarbu Miasta prawidłowo i rzetelnie prowadził postępowania w celu udostępnienia nieruchomości, a w umowach w należyty sposób zabezpieczono interesy SP i Gminy.

Zarówno w obszarze zbywania, jak i udostępniania nieruchomości wystąpiły opóźnienia w upublicznianiu w prasie o zasięgu lokalnym informacji o zamieszczeniu na tablicy ogłoszeń oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu Miasta Krakowa wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, co mogło ograniczyć przewidziany w art. 35 ust. 1 *ugn* czas dostępu do niego osobom zainteresowanym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Zbywanie nieruchomości gruntowych

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁹ do zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta należały m.in. sprawy pozyskiwania praw do dysponowania nieruchomościami na rzecz realizacji inwestycji miejskich oraz sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży będących własnością Miasta, nabywania i wywłaszczeń nieruchomości, ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości, odszkodowań, gospodarowania własnym i powierzonym Miastu mieniem za wyjątkiem spraw, które dotyczą nieruchomości dla celów mieszkalnych. Wydział zajmował się sprawami dotyczącymi ewidencji majątku Miasta i SP, sprawozdawczości oraz reprezentowaniem Miasta, SP podczas czynności geodezyjnych i ujawnianiem prawa własności.

Do zakresu działania Biura Nadzoru Właścicielskiego należały sprawy związane z nadzorem nad funkcjonowaniem komunalnych osób prawnych i innych podmiotów, których Miasto było właścicielem/akcjonariuszem/udziałowcem.

(akta kontroli str. 1068-1069, 1093-1101, 1145-1163)

Realizacja ww. zadań była wskazana również we wcześniej obowiązujących regulaminach organizacyjnych Urzędu¹⁰.

(akta kontroli, str. 1068, 1070, 1093-1101)

⁷ Kontrolą objęto siedem umów dzierżawy (cztery dotyczyły nieruchomości gminnych i trzy nieruchomości SP); trzy umowy oddania w użytkowanie (dwie dotyczyły nieruchomości gminnych i jedna SP); dwie umowy użyczenia (nieruchomości: gminnej i SP); dwie umowy ustanowienia służebności gruntowych (nieruchomości SP) oraz jedną ustanowienia trwałego zarządu (z poprzedzającą ją umową oddania w użyczenie nieruchomości gminnej).

⁸ 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.

⁹ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 3503/2024 PMK z dnia 31 grudnia 2024 r.

¹⁰ Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Krakowa wprowadzony Zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa: Zarządzeniem Nr 3501/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r., Zarządzeniem Nr 807/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r., Zarządzeniem Nr 1624/2019 z dnia 3 lipca 2019 r., Zarządzeniem Nr 183/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r., Zarządzeniem Nr 1243/2020 z dnia 1 czerwca 2020 r., Zarządzeniem Nr 2532/2020 z dnia 9 października 2020 r., Zarządzeniem Nr 277/2020 z dnia 8 lutego 2020 r., Zarządzeniem Nr 2442/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., Zarządzeniem Nr 3790/2020 z dnia 28 grudnia 2020 r., Zarządzeniem Nr 2739/2022 z dnia 30 września 2022 r., Zarządzeniem Nr 1/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r., Zarządzeniem Nr 1799/2023 z dnia 29 czerwca 2023 r., Zarządzeniem Nr 1500/2024 z dnia 17 maja 2024 r., Zarządzeniem Nr 1699/2024 z dnia 6 czerwca 2024 r., Zarządzeniem Nr 2718/2024 z dnia 17 października 2024 r. oraz Zarządzeniem Nr 2988/2024 z dnia 18 listopada 2024 r.

Poza ogólnym regulaminem organizacyjnych Prezydent wydawał zarządzenia uszczegółowiające obowiązki komórek organizacyjnych Urzędu.

Do zadań Wydziału Skarbu Miasta¹¹ należało gospodarowanie własnym i powierzonym Miastu mieniem – sprawy związane z realizacją uprawnień właścicielskich, głównie dotyczących gospodarowania mieniem wchodzącym w skład trzech zasobów: Gminy, Miasta Krakowa – miasta na prawach powiatu oraz SP, w tym m.in.: zbywanie i nabywanie nieruchomości, ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych (użytkowanie, służebność), zawieranie umów dzierżawy, przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W skład ww. Wydziału wchodziły m.in. następujące komórki organizacyjne: Referat Zbywania Nieruchomości w Trybie Bezprzetargowym, Referat Przetargów i Zamian, Referat Dzierżaw i Użyczeń, Referat Służebności, Referat Ewidencji Księgowej Gruntów, Referat Ewidencji Majątku i Sprawozdawczości oraz Referat Uprawnień Właścicielskich.

Do zakresu działania Referatu Zbywania Nieruchomości w Trybie Bezprzetargowym należało m.in.:

- 1) zbywanie nieruchomości na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu;
- 2) przekazywanie nieruchomości w formie darowizny na cele publiczne, a także jako przedmiot darowizny między jednostkami samorządu terytorialnego lub ze SP;
- 3) zbywanie nieruchomości na rzecz Gminy lub Miasta Kraków – miasta na prawach powiatu, SP lub innych jednostek samorządu terytorialnego (*j.s.t.*);
- 4) zbywanie nieruchomości na rzecz osób fizycznych oraz prawnych, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
- 5) zbywanie na rzecz osób fizycznych i prawnych, nieruchomości lub jej części, jeżeli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości;
- 6) zbywanie nieruchomości na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
- 7) sporządzanie protokołów rokowań;
- 8) zawieranie aktów notarialnych.

Do zakresu działania Referatu Przetargów i Zamian należało m.in.:

- 1) przygotowywanie i przeprowadzanie przetargów oraz rokowań na sprzedaż nieruchomości – zabudowanych i niezabudowanych oraz udziałów w nieruchomościach;
- 2) zamiana nieruchomości Gminy, miasta Kraków – miasta na prawach powiatu i SP między tymi podmiotami, a także osobami: fizycznymi, prawnymi oraz innymi *j.s.t.*;
- 3) składanie wniosków do Wydziału Architektury i Urbanistyki w sprawie wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla nieruchomości planowanych do zbycia;

¹¹ W myśl Zarządzenia Nr 3466/2024 PMK z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta.

- 4) zawieranie aktów notarialnych;
- 5) nadzór w zakresie przestrzegania warunków umów zawartych przez Referat.

Do zakresu działania Referatu Dzierżaw i Użyczeń należało m.in.:

- 1) przygotowywanie i zawieranie umów oraz aneksów dotyczących dzierżawy nieruchomości;
- 2) monitorowanie rynku dzierżaw nieruchomości w zakresie wysokości stawek czynszu dzierżawnego i prowadzenie czynności związanych ze zmianą lub waloryzacją stawek czynszu dzierżawnego lub czynszu dzierżawnego wynikającego z umowy;
- 3) przygotowywanie oferty nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy;
- 4) przygotowywanie i zawieranie umów użyczenia nieruchomości w zakresie niezastrzeżonym niniejszym zarządzeniem do prowadzenia w innym Referacie;
- 5) zawieranie aktów notarialnych.

Do zakresu działania Referatu Służebności należało m.in.:

- 1) udostępnianie nieruchomości z przeznaczeniem pod budowę podziemnych, naziemnych i nadziemnych przewodów oraz urządzeń: wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (z wyłączeniem pasa drogi publicznej i działek oznaczonych w operacie ewidencji gruntów i budynków użytkowaniem „dr”);
- 2) ustanawianie służebności przesyłu na nieruchomościach;
- 3) ustanawianie służebności gruntowych na nieruchomościach, z wyłączeniem przypadków, gdy ustanowienie służebności związane jest ze zbyciem nieruchomości gminnych.

(akta kontroli str. 1068-1069, 1093-1101, 1164-1199)

Wcześniej w strukturze Wydziału Skarbu Miasta funkcjonowały m.in. następujące komórki organizacyjne:

- Referat Zbywania Nieruchomości na Rzecz Osób Fizycznych i Prawnych, Referat Przetargów i Zamian, Referat Dzierżaw, Użyczeń i Służebności, Referat Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa, Referat ds. Opłat Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz Referat ds. Opłat Nieruchomości Skarbu Państwa¹²;
- Referat Zbywania Nieruchomości w Trybie Bezprzetargowym, Referat Przetargów i Zamian, Referat Dzierżaw, Użyczeń i Służebności, Referat Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa, Referat ds. Opłat Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz Referat ds. Opłat Nieruchomości Skarbu Państwa¹³.

(akta kontroli str. 1068, 1070, 1093-1101)

W latach 2019-2024 łącznie 114 pracowników Wydziału Skarbu Miasta było odpowiedzialnych za zadania z zakresu zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych. Pracownicy Referatu ds. Zbywania Nieruchomości w Trybie Bezprzetargowym w zakresach obowiązków mieli wskazane m.in.: prowadzenie postępowań zmierzających do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej nieruchomości stanowiących własność Gminy oraz Miasta Kraków – miasta na prawach powiatu; natomiast pracownicy Referatu Przetargów i Zamian m.in.: prowadzenie postępowań zmierzających do zbycia lub ustanowienia użytkowania wieczystego w drodze przetargu nieruchomości stanowiących własność Gminy, SP i powiatu.

¹² Zgodnie z Zarządzeniem Nr 1447/2018 z dnia 8 maja 2018 r.

¹³ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 1698/2019 z dnia 12 lipca 2019 r., Zarządzeniem Nr 2029/2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r. oraz Zarządzeniem Nr 1207/2024 z dnia 19 kwietnia 2024 r.

Pracownicy Referatu Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Miasta w zakresie obowiązków mieli wskazane m.in. prowadzenie postępowań zmierzających do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

Pracownicy Referatu Dzierżaw, Użyczeń i Służebności w zakresach czynności mieli wskazane m.in.: przygotowywanie oferty nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy w trybie przetargowym, przygotowywanie i zawieranie umów dzierżaw, umów użyczeń oraz aneksów do tych umów oraz prowadzenie i aktualizacja bazy danych i rejestrów związanych z zakresem dzierżaw i użyczeń nieruchomości stanowiących własność oraz oddanych w użytkowanie wieczyste Gminie.

(akta kontroli str. 1068, 1078, 1093-1101)

Wszyscy pracownicy Biura Nadzoru Właścicielskiego w zakresie obowiązków mieli wskazany nadzór nad gospodarowaniem mieniem wniesionym jako aport do spółek z udziałem Gminy.

(akta kontroli str. 1068, 1075, 1093-1101)

1.2. W latach 2019-2025 nie były realizowane w Gminie audyty w zakresie zbywania nieruchomości gruntowych. Przeprowadzane były natomiast kontrole wewnętrzne i zewnętrzne.

W latach 2019 – I połowa 2022 r. Urząd i miejskie jednostki organizacyjne zostały objęte następującymi kontrolami zewnętrznymi w zakresie zbywania nieruchomości:

1) W 2020 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie (*RIO*) przeprowadziła kompleksową kontrolę Gminy w zakresie gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych. W wyniku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości dotyczące gospodarowania nieruchomościami gruntowymi:

- a) niedopełnienie obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do czasowego udostępnienia na zasadach tożsamyh jak oddanie w dzierżawę. W związku z nieprawidłowością sformułowano wniosek pokontrolny: Zapewnienie realizacji obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 *ugn*;
- b) zawieranie umów dzierżaw nieruchomości stanowiących własność Gminy lub SP w sytuacji, gdy na dzień zawarcia umowy wnioskodawcy posiadali nieuregulowane zobowiązania finansowe z tytułu wcześniejszego bezumownego korzystania z nieruchomości (stwierdzono w przypadku umów dzierżawy). W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością sformułowano wniosek pokontrolny: Zawieranie umów dzierżaw nieruchomości stanowiących własność Gminy lub SP, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, tj. zarządzeniami PMK określającymi zasady wydzierżawiania oraz ustalenia stawek czynszu dzierżawnego dla nieruchomości stanowiących własność, współwłasność (lub będących w użytkowaniu wieczystym) Gminy lub analogicznie SP, położonych w granicach administracyjnych Gminy oraz zgodnie z przyjętą procedurą zewnętrzną w tym zakresie;
- c) przyjęcie obowiązku pokrywania przez wnioskodawców kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży (w tym np. materiałów geodezyjno-kartograficznych, operatu szacunkowego), jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarki nieruchomościami (wyrażonych w wewnętrznych procedurach postępowania). W związku z ww. nieprawidłowością sformułowano wniosek pokontrolny: Zaprzestanie na etapie wszczynania postępowania w sprawie zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej żądania od potencjalnych

nabywców nieruchomości zobowiązania do ponoszenia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży w zakresie m.in. jej wyceny: kosztów materiałów geodezyjno-kartograficznych, operatów szacunkowych. Ponadto podjęcie działań w celu dostosowania procedur uregulowań wewnętrznych do ww. przepisów;

- d) niedokonanie wykreślenia do zakończenia kontroli RIO (tj. do 15 października 2020 r.) z ewidencji nieruchomości SP, działki zbytej w dniu 9 kwietnia 2020 r., wskutek niewłaściwego oraz nieterminowego przekazania informacji o dokonanej sprzedaży przez Referat Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa. W związku z nieprawidłowością sformułowano wniosek pokontrolny: Prowadzenie ewidencji gruntów SP zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, do czego zobowiązuje przepis art. 12 *ugn*, tj. w sposób zapewniający jej zgodność ze stanem faktycznym, m.in. poprzez wprowadzanie zmian związanych ze zbyciem nieruchomości należących do tego zasobu, na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych.

UMK złożył zastrzeżenia do ustaleń kontroli RIO i sformułowanych wniosków pokontrolnych. Kolegium RIO uwzględniło zastrzeżenia dotyczące wniosku pokontrolnego sformułowanego w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą zawierania umów dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy lub SP w sytuacji, gdy na dzień zawarcia umowy wnioskodawcy posiadali nieuregulowane zobowiązania finansowe z tytułu wcześniejszego bezumownego korzystania z nieruchomości (stwierdzono w przypadku umów dzierżawy). W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne PMK zadeklarował, iż:

- odnośnie do wniosku dotyczącego zapewnienia realizacji obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 *ugn* sporządzany i podawany będzie do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w drodze przetargu;
- w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego zaprzestania na etapie wszczynania postępowania, żądania od potencjalnych nabywców nieruchomości zobowiązania do ponoszenia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży wdrożone zostaną działania zmieniające obowiązujące w tym zakresie procedury;
- w związku z wnioskiem dotyczącym bieżącego wprowadzania zmian w ewidencji Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta UMK wydała w dniu 11 sierpnia 2020 r. Polecenie służbowe Nr 7/2020, w którym pracownicy Wydziału Skarbu Miasta zostali zobowiązani do wprowadzania dokumentów do aplikacji *ST* (środki trwałe) systemu *OTAGO* w terminie 10 dni roboczych od powstania zdarzenia gospodarczego.

2) W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne (*CBA*) (Delegatura w Krakowie) przeprowadziło kontrolę dotyczącą prawidłowości procedur obowiązujących od 2002 r. dotyczących podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie gospodarowania mieniem komunalnym w postaci zasobu nieruchomości Gminy oraz zasobu nieruchomości SP zarządzanego przez PMK wykonującego zadania i kompetencje starosty w aspekcie należytego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, do dnia wydania przez PMK Polecenia służbowego Nr 4/2019, nie obowiązywały w Gminie szczegółowe regulacje (procedury) zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych, polegających na systemowej, prewencyjnej, bieżącej kontroli i weryfikacji stanu faktycznego nieruchomości celem identyfikowania

nieruchomości zajmowanych bez tytułu prawnego przez osoby trzecie, zapobiegających zasiedzeniu nieruchomości stanowiących własność Gminy lub SP.

W protokole kontroli CBA wskazało na konieczność utworzenia w UMK całościowego systemu ochrony mienia komunalnego i SP przed zasiedzeniem, który zobowiązywałby do podejmowania czynności, mających na celu prewencyjną kontrolę stanu faktycznego nieruchomości, celem możliwie jak najszerszej identyfikacji przypadków zajmowania nieruchomości bez tytułu prawnego, mogącego w dłuższej perspektywie, przy braku stosownej aktywności właściciela, prowadzić do zasiedzenia nieruchomości.

Urząd wniósł zastrzeżenia do stwierdzonej w toku kontroli nieprawidłowości. Zdaniem UMK *nie można stwierdzić, że w okresie objętym kontrolą do momentu wydania Polecenia służbowego Nr 4/2019 nie były podejmowane w Gminie jakiekolwiek działania, które zmierzały do zapobiegania zasiedzeniu, gdyż działania takie były podejmowane. Istota zarzutu sprowadza się nie do braku podejmowania działań zmierzających do ochrony własności, a do braku szczegółowej wewnętrznej regulacji, zobowiązującej do podejmowania czynności zachowawczych.*

Zastrzeżenia Urzędu w tym zakresie zostały oddalone w całości.

W związku z powyższym UMK odmówił podpisania protokołu kontroli.

3) W 2019 r. Małopolski Urząd Wojewódzki (MUW) przeprowadził dwie kontrole w miejskich jednostkach organizacyjnych, tj. w Zarządzie Dróg Miasta Krakowa (ZDMK) oraz w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie (ZZM) w zakresie *Zarządzania i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego*. Kontrolą objęto następujące zadania:

- obowiązek ewidencjonowania zasobu nieruchomości SP wynikający z art. 23 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i ust. 1c *ugn*;
- udostępnianie nieruchomości SP;
- prawidłowość wykorzystania dotacji związanej z wyżej wymienionymi zadaniami;
- prawidłowość oraz terminowości pobierania oraz odprowadzania dochodów budżetowych.

W wyniku kontroli negatywnie oceniono realizację przez PMK działającego poprzez ZDMK i ZZM, zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP. ZDMK wydawał bowiem decyzje administracyjne w trybie art. 40 ustawy z dnia 21 marca 2024 r. o drogach publicznych¹⁴ (zajęcie pasa drogowego) w odniesieniu do dróg wewnętrznych stanowiących własność SP oraz pobierał z tego tytułu opłatę. Ponadto stwierdzono m.in. nieprawidłowe zaewidencjonowanie dzierżawionych części nieruchomości SP oraz nieruchomości SP zajętych pod pasy dróg publicznych oraz brak ewidencji gruntów Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej (ZDMK i ZZM) oraz nieprawidłowe zaewidencjonowanie nieruchomości SP przez ZZM.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano m.in. następujące zalecenia pokontrolne:

- dla ZDM m.in.:

- a) uzyskanie następczego potwierdzenia przez PMK wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej dotychczas podjętych działań przez ZDMK bez stosownego umocowania;

¹⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 320 ze zm.

- b) pozyskiwanie zgody Wojewody Małopolskiego na zawarcie umów stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 7a *ugn* oraz art. 37 ust. 4 *ugn*;
 - c) uzyskanie przez PMK następcej zgody Wojewody Małopolskiego w stosunku do umów zawartych bez zgody Wojewody stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 7a *ugn* oraz art. 37 ust. 4 *ugn*;
 - d) dokonanie korekty ewidencji zasobu nieruchomości SP poprzez prawidłowe ujęcie nieruchomości SP zajętych pod pasy drogowe dróg publicznych;
- dla ZZM m.in.:
- a) prawidłowe ewidencjonowanie nieruchomości SP w wykazie, który corocznie wysyłany jest przez PMK jako sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami SP do Wojewody Małopolskiego;
 - b) niezwłoczne przekazanie dokumentacji gruntów stanowiących własność SP do jednostek nimi gospodarujących celem prowadzenia na bieżąco ewidencji pozabilansowej;
 - c) zwrot nienależnie pobranych dochodów przez Gminę z tytułu umów dzierżaw nieruchomości SP.

Prezydent Miasta Krakowa pismami z: 15 stycznia i 10 marca 2020 r. poinformował o realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych dotyczących odpowiednio ZDMK i ZZM.

(akta kontroli str. 1068, 1079-1082, 1086-1087, 1102-1107)

W 2023 r. została przeprowadzona kontrola wewnętrzna *Proces powierzenia spółkom miejskim zadań Gminy Miejskiej Kraków i ich realizacji oraz celowości i gospodarności wydatkowania środków przekazanych spółkom miejskim przez Gminę Miejską Kraków* w Biurze Nadzoru Właścicielskiego UMK, ówczesnym Wydziale Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji UMK oraz w Agencji Rozwoju Miasta Krakowa Sp. z o.o.

W trakcie powyższej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zbywania i wnoszenia aportem nieruchomości.

(akta kontroli str. 1068, 1079-1082, 1086-1087, 1102-1107)

1.2. Dochody Gminy uzyskane ze sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste w latach 2019-2024 wyniosły łącznie 152 967,3 tys. zł, co stanowiło ok. 64% kwoty założonej w planie na ten okres¹⁵.

Ze sprzedaży nieruchomości w latach 2019-2024 Gmina osiągnęła dochód w wysokości 150 092,7 tys. zł, z tego: w 2019 r. 16 286,1 tys. zł; w 2020 r. 13 370,8 tys. zł; w 2021 r. 55 413,1 tys. zł; w 2022 r. 13 995 tys. zł; w 2023 r. 19 151 tys. zł; a w 2024 r. 31 876,7 tys. zł.

W tym okresie dochody Gminy z oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wyniosły 2 874,6 tys. zł, tym: w 2019 r. 1 323,5 tys. zł; w 2020 r. 269,4 tys. zł; w 2023 r. 446,6 tys. zł oraz w 2024 r. 835,1 tys. zł. W latach 2021-2022 GMK nie osiągnęła dochodów z tego tytułu.

Dochody osiągnięte z dokonanych zamian¹⁶, wyniosły w latach 2019-2024 3 945,0 tys. zł, w tym: 14,1 tys. zł w 2019 r.; 1 498,2 tys. zł w 2020 r.; 38,3 tys. zł w 2022 r. oraz 2 394,4 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 1901)

1.4. W latach 2019-2024 GMK oraz jednostki podległe¹⁷ sprzedały łącznie 539 nieruchomości gruntowych, z tego w 2019 r. sprzedano 60 nieruchomości;

¹⁵ Plany na lata 2019-2024 zakładały planowane dochody łącznie ze sprzedaży oraz oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości.

¹⁶ Dochody z zamian stanowiły dopłaty z tytułu różnicy wartości zamienianych nieruchomości.

¹⁷ Dane obejmują informacje uzyskane z komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa (Wydział Skarbu Miasta; Wydział Spraw Administracyjnych; Wydział ds. Przedsiębiorczości i Innowacji)

w 2020 r. 69; w 2021 r. 106; w 2022 r. 66; w 2023 r. 110 oraz w 2024 r. 128 nieruchomości. Z tego: w trybie bezprzetargowym sprzedano łącznie 461 nieruchomości (w tym: 2019 r. 48¹⁸; w 2020 r. 59¹⁹; w 2021 r. 81²⁰; w 2022 r. 54²¹; 2023 r. 98²²; w 2024 r. 121²³). Natomiast w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego sprzedano łącznie 67 nieruchomości (w tym: 2019 r. 11; w 2020 r. 5; w 2021 r. 23; w 2022 r. 11; w 2023 r. 11; w 2024 r. 6), w wyniku przetargu ustnego ograniczonego łącznie dziewięć nieruchomości (w tym: w 2019 r. jedną; w 2020 r. pięć; w 2021 r., w 2022 r. oraz w 2024 r. – po jednej). Ponadto w wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego sprzedano jedną nieruchomość w 2023 r., a w wyniku przetargu pisemnego ograniczonego również jedną nieruchomość w 2021 r. W latach 2019-2024 nie zbywano nieruchomości w wyniku rokowań po drugim przetargu.

W użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym oddano łącznie 49 nieruchomości, w tym: po trzy w 2019 r.²⁴ i w 2020 r.²⁵; osiem w 2023 r.²⁶ oraz 35 w 2024 r.²⁷ W latach 2019-2024 nie oddawano w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych w trybie przetargowym ani w drodze rokowań po drugim przetargu (tj. trybach przewidzianych w *ugn*).

Gmina Miejska Kraków zawarła w 2021 r. cztery umowy, a w 2022 r. trzy umowy wniesienia aportem nieruchomości gruntowych do spółki.

W latach 2019-2024 Gmina dokonała łącznie w trybie bezprzetargowym 11 zamian, w tym: w 2019 r.²⁸ sześć; w 2020 r.²⁹ jedną; w 2021 r.³⁰ i w 2022 r.³¹ – po jednej oraz w 2024 r.³² dwie. W latach 2019-2024 Gmina nie dokonywała zamian nieruchomości gruntowych w trybie przetargowym ani w drodze rokowań po drugim przetargu.

W latach 2019-2024 Gmina zawarła 12 umów darowizn w trybie bezprzetargowym, w tym: trzy w 2019 r.³³; po jednej w 2020 r. i w 2021 r.³⁴; po dwie w 2022 r.³⁵ i w 2023 r.³⁶ oraz trzy w 2024 r.³⁷ W latach 2019-2024 GMK nie przekazywała w darowiźnie nieruchomości gruntowych w trybie przetargowym ani w drodze rokowań po drugim przetargu.

(akta kontroli str. 1902-1903)

i zarządzających miejskich jednostek organizacyjnych gospodarujących nieruchomościami Gminy i SP: Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK), Zarząd Cmentarzy Komunalnych (ZCK), ZDMK, Zarząd Infrastruktury Sportowej (ZIS), Zarząd Infrastruktury Wodnej (ZIW), Zarząd Transportu Publicznego (ZTP) i ZZM.

¹⁸ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 3, 4, 5, 6, 9 *ugn*.

¹⁹ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 3, 5, 6, 9 *ugn*.

²⁰ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 5, 6, 9 *ugn*.

²¹ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 5, 6, 9 *ugn*.

²² Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 4, 5, 6, 9, ust. 3a pkt 2 *ugn*.

²³ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 4, 5, 6, 9 *ugn*.

²⁴ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 3 *ugn*.

²⁵ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, 6 *ugn*.

²⁶ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6, ust. 3a pkt 2 *ugn*.

²⁷ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1, ust. 3a pkt 2 *ugn*.

²⁸ Na podstawie art. 14 ust. 3 i ust. 5 art. 15 ust. 1, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

²⁹ Na podstawie art. 15 ust. 1, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

³⁰ Na podstawie art. 15 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

³¹ Na podstawie art. 15, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

³² Na podstawie art. 15, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

³³ Na podstawie art. 13 ust. 2, 2a, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

³⁴ Obie na podstawie art. 13 ust. 2, 2a *ugn*.

³⁵ Na podstawie art. 13 ust. 2, 2a *ugn*.

³⁶ Na podstawie art. 13 ust. 2, 2a, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

³⁷ Na podstawie art. 13 ust. 1, 2, 2a, art. 37 ust. 2 pkt 4 *ugn*.

1.5. W okresie objętym kontrolą sporządzono trzy plany wykorzystania zasobu posiadanych przez Gminę nieruchomości:

- 1) *Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków na lata 2019-2021* zatwierdzony przez PMK w dniu 31 maja 2019 r.;
- 2) *Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków na lata 2022-2024* zatwierdzony przez PMK w dniu 1 września 2022 r.;
- 3) *Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków na lata 2025-2027* zatwierdzony przez PMK w dniu 22 stycznia 2025 r.

Plany zostały opracowane przez zespoły robocze składające się w przedstawicieli m.in. następujących komórek organizacyjnych Urzędu: Wydziału Skarbu Miasta; Wydziału Geodezji; Wydziału Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji; Wydziału Planowania Przestrzennego; Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia; Wydziału Mieszkalnictwa; Biura Przejmowania Mienia i Rewindykacji oraz jednostek miejskich tj. ZBK, ZDMK, ZIS, ZZM oraz Zarząd Inwestycji Miejskich (ZIM).

We wszystkich ww. planach zasób nieruchomości podzielono na trzy części: strategiczną, operacyjną oraz obrotową. Do części strategicznej zasobu zaliczono nieruchomości niezbędne w procesach rozwojowych funkcjonowania Gminy oraz potrzebne do realizacji nowych inwestycji publicznych. Część operacyjną zasobu tworzyły nieruchomości podlegające aktywnemu gospodarowaniu i zarządzaniu przez Gminę, wykorzystywane na realizację zadań własnych i zleconych, zagospodarowane w sposób niepozwalający na zmianę przeznaczenia. Część obrotową zasobu tworzyły nieruchomości przeznaczone do szeroko rozumianego obrotu na rynku, związanego z przeniesieniem praw na inne podmioty.

(akta kontroli str. 1068, 1071-1076, 1088-1089, 1118-1126, 1935-2071)

Plany zawierały elementy, wymienione w art. 25 ust. 2a *ugn* z wyjątkiem:

- prognozy dotyczącej poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu dotyczących nieruchomości gruntowych. W *Planach Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków* na lata: 2019-2021, 2022-2024 oraz 2025-2027 prognoza dotycząca poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu uwzględniała jedynie nieruchomości będące w zarządzie ZBK (tj. budynki i lokale).

Dyrektor Wydziału Skarbu UMK wyjaśniła, że *pozostałe nieruchomości nie generują kosztów w zakresie ich udostępnienia*.

- powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości³⁸. W ww. Planach na lata: 2022-2024 i 2025-2027 brak było informacji o powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości. Kwestię tę opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie obowiązywania nie dokonywano całościowej aktualizacji planu, ale wprowadzano bieżące zmiany.

(akta kontroli str. 1118-1126)

Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że *mechanizm aktualizacji zamierzeń względem poszczególnych działek był dokonywany w sposób ciągły i na bieżąco w zależności od występujących okoliczności np. przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydania decyzji o zezwoleniu realizacji inwestycji drogowej itp. Natomiast kompleksowa aktualizacja planu (...) następowała*

³⁸ Dla ww. Planów na lata: 2022-2024 oraz 2025-2027.

przy sporządzaniu nowego planu (...) Poza bieżącym monitorowaniem prowadzonych spraw w poszczególnych jednostkach/wydziałach – weryfikacja oraz aktualizacja planów następowała, zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami co trzy lata przy opracowywaniu kolejnych planów (art. 23 ust. 1 db dotyczący nieruchomości Skarbu Państwa oraz art. 25 ust. 2a odnoszący się do nieruchomości gminnych).

(akta kontroli str. 793-798, 803-846)

Zgodnie z ww. wyjaśnieniami, weryfikacja stopnia realizacji celów określonych w planach dokonywana była na bieżąco, przy zastosowaniu narzędzi monitorowania realizacji działań budżetowych, jak i w trakcie sporządzania sprawozdań: dotyczących zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Krakowa. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta, Wydział ten przeprowadzał następujące działania świadczące o bieżącym nadzorze nad nieruchomościami znajdującymi się w zasobie GMK: sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego GMK, przeprowadzanie inwentaryzacji składników mienia, porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, coroczną inwentaryzację gruntów i prawa użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 803-850)

Obowiązek sporządzania przez gminy planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wprowadziła ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym³⁹, które obowiązywały od 1 stycznia 2017 r. Pierwszy *Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Gminy Miejskiej Kraków* obejmujący lata 2019-2021 został zatwierdzony w dniu 31 maja 2019 r., tj. ponad dwa lata po wejściu w życie przepisów nakładających na gminy obowiązek sporządzenia planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Kwestię tę opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1118-1126, 1935)

W okresie objętym kontrolą sporządzono również dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa:

- 1) *Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024* przyjęty Zarządzeniem Nr 590/2022 PMK z dnia 9 marca 2022 r., zmieniony Zarządzeniem Nr 3894/2022 PMK z dnia 28 grudnia 2022 r.⁴⁰;
- 2) *Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027*⁴¹. Plany zawierały elementy wymienione w art. 23 ust. 1db *ugn*.

Plan na lata 2025-2027 zawierał sprawozdanie z realizacji ww. Planu na lata 2022-2024.

(akta kontroli str. 1118-1126, 2072-2126)

PMK występował do Wojewody Małopolskiego o zatwierdzenie planów wykorzystania zasobu SP⁴², co było zgodne z art. 3 ust. 2a pkt 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴³. Wojewoda wniósł uwagi do Planów na lata: 2022-2024 oraz 2025-2027, które dotyczyły

³⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 125.

⁴⁰ Zarządzenie Nr 3894/2022 PMK z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie Nr 590/2022 PMK, które uwzględniało uwagi Wojewody Małopolskiego.

⁴¹ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych Plan na lata 2025-2027 nie został zatwierdzony.

⁴² Plan na lata 2022-2024 został przekazany do Wojewody w dniu 9 marca 2023 r.; Plan na lata 2025-2027 w dniu 31 października 2024 r., tj. na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania aktualnego planu.

⁴³ Dz. U. z 2025 r. poz. 428.

uzupełnienia braków w opisie bieżącego oraz planowanego sposobu zagospodarowania nieruchomości, a w przypadku nieruchomości nierozdysponowanych powodów ich nierozdysponowania. W przypadku Planu na lata 2025-2027 uzupełnienia wymagały również informacje o planowanej analizie stanu zagospodarowania nieruchomości (planowane kontrole); prognozy opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

Plan na lata 2022-2024 został zatwierdzony przez Wojewodę Małopolskiego w dniu 28 lutego 2023 r., natomiast Plan na lata 2025-2027 do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został zatwierdzony przez Wojewodę.

Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie podlegały corocznej aktualizacji i w trakcie ich obowiązywania nie były zmieniane.

(akta kontroli str. 1118-1126, 2207-2208)

Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że *w zakresie aktualizowania i monitorowania planów wykorzystania zasobów nieruchomości SP (...) Wydział Skarbu Miasta postępuje podobnie jak dla zasobu gminnego. Sporządzane i przedstawiane są Wojewodzie Małopolskiemu kwartalne analizy z wykonania dochodów i wydatków budżetowych zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami SP. Sporządzany jest również w interwałach kwartalnych – zgodnie z wytycznymi Wojewody – katalog zrealizowanych czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP, np. liczba zawartych umów sprzedaży, dzierżaw, itp. Ponadto do końca kwietnia danego roku kalendarzowego opracowywane jest i przedkładane sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami SP, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1a ugn.*

(akta kontroli str. 803-850)

1.6. *Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami* określała zasady gospodarowania nieruchomościami Miasta Krakowa w zakresie nabycia, zbycia, obciążenia oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata. Zgodnie z postanowieniami ww. uchwały w zakresie niezastrzeżonym dla RMK w ustawie oraz przepisach szczególnych lub uchwale nieruchomości Miasta gospodarował PMK. Do wyłącznej kompetencji RMK należało wyrażenie zgody m.in. na:

- 1) wnoszenie nieruchomości jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek;
- 2) dokonywanie darowizny nieruchomości;
- 3) sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu nieruchomości z wyjątkiem nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, pod budowę garaży o powierzchni nie większej niż 50 m² oraz realizację urządzeń infrastruktury technicznej;
- 4) zbywanie nieruchomości w drodze bezprzetargowej osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo- turystyczną, na cele nie związane z działalnością zarobkową;
- 5) sprzedaż nieruchomości na rzecz SP lub j.s.t. za cenę obniżoną,
- 6) oddawanie nieruchomości na rzecz SP nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste oraz nieodpłatne obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz SP oraz j.s.t.;
- 7) dokonywanie zamiany prawa własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości między SP oraz j.s.t. bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości;
- 8) zwolnienie z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości

przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową;

9) udzielanie bonifikaty od ceny nieruchomości przy sprzedaży.

Ponadto w ww. uchwale wskazano m.in., iż pozytywnej opinii komisji merytorycznej RMK, do zadań której należą zagadnienia dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym, wymagało: zbycie nieruchomości lub jej części o powierzchni powyżej 100 m² niezbędnej do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza te części nabyć, jeśli nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości (dopełnienia) oraz sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości pomiędzy SP a Miastem Kraków.

Kwestie zapisu podziału kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami pomiędzy organem wykonawczym (PMK) a radą gminy (RMK) zostały opisane ponadto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1200-1205)

Uchwałą Nr XCIX/2706/22 RMK z dnia 9 listopada 2022 r. zmieniono ww. uchwałę wskazując m.in., iż opiniowanie projektów uchwał w sprawie zbycia nieruchomości przez komisję merytoryczną RMK, do zadań której należą zagadnienia dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym miało być poprzedzone możliwością wizji lokalnej tej nieruchomości przez członków ww. komisji.

(akta kontroli str. 1206)

1.7. W okresie objętym kontrolą (poza *Uchwałą w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*) w UMK obowiązywały m.in. uregulowania wewnętrzne dotyczące zbywania nieruchomości gruntowych:

- uchwała Nr CXXVI/3475/24 RMK z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych;
- uchwała Nr CXIX/3248/23 RMK z dnia 11 października 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych oraz udzielania bonifikat od ceny nieruchomości gruntowych sprzedawanych osobom fizycznym;
- uchwała Nr LXII/1357/17 RMK z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia i ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr XXVI/235/03 w sprawie sprzedaży garaży komunalnych.

(akta kontroli str. 1090-1101, 1207-1219)

Komórki organizacyjne realizujące zadania dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości gruntowych, który właścicielem byli GMK lub SP miały opracowane procedury odnoszące się do zadań za których realizację były odpowiedzialne.

Biuro Nadzoru Właścicielskiego miało opracowaną procedurę „NW-2” *Wnoszenie nieruchomości komunalnych do spółek prawa handlowego jako wkład niepieniężny (aport)*. W procedurze wskazano m.in. podmioty, których dotyczy procedura, kryteria jakie należy spełnić oraz wymagane do realizacji procesu dokumenty.

Wydział Skarbu Miasta miał opracowane następujące procedury⁴⁴:

- „GS-2” Zbycie nieruchomości na rzecz podmiotów, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
- „GS-16” Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym;
- „GS-17” Zbycie nieruchomości w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej;
- „GS-18” Oddawanie nieruchomości w użytkowanie w trybie bezprzetargowym;
- „GS-20” Zbywanie nieruchomości w trybie przetargu;
- „GS-22” Udostępnianie nieruchomości będącej własnością lub w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę, przebudowę, wymianę, remont urządzeń infrastruktury technicznej (z wyłączeniem pasa drogi publicznej oraz działek oznaczonych w operacie ewidencji gruntów użytkowaniem dr (droga));
- „GS-23” Oddawanie nieruchomości w dzierżawę (z wyłączeniem dzierżawy targowisk, terenów zarządzanych przez Wydział Spraw Administracyjnych, miejskie jednostki organizacyjne oraz pasów drogowych);
- „GS-24” Oddawanie nieruchomości w użyczenie (z wyłączeniem terenów zarządzanych przez miejskie jednostki organizacyjne);
- „GS-25” Obciążenie nieruchomości służebnością gruntową;
- „GS-28” Zamiana nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków, Miasta Kraków–miasta na prawach powiatu i Skarbu Państwa na nieruchomości stanowiące własność lub będące w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych;
- „GS-51” Zbywanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub Gminy Miejskiej Kraków na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego;
- „GS-65” Przekazywanie nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków w formie darowizny na cele publiczne a także darowizna na rzecz Skarbu Państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1108-1117, 1220-1254)

W latach 2019-2024 obowiązywały następujące procedury dotyczące zbywania nieruchomości:

- 1) Zbywanie nieruchomości na rzecz osób fizycznych oraz prawnych, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego („GS-2”) – procedura określona Poleceniem służbowym Nr 1/1/2020 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 28 stycznia 2020 r. oraz Poleceniem służbowym Nr 1/3/2023 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 28 kwietnia 2020 r.;
- 2) Sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości osobom fizycznym lub prawnym w drodze bezprzetargowej w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej („GS-17”) – procedura określona ww. Poleceniem służbowym Nr 1/1/2020 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 28 stycznia 2020 r. oraz Poleceniem służbowym Nr 1/3/2023 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 28 kwietnia 2020 r.;

⁴⁴ W myśl Zarządzenia Nr 3466/2024 PMK z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta.

- 3) *Zamiana nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków, Miasta Kraków – miasta na prawach powiatu i Skarbu Państwa na nieruchomości stanowiące własność lub będące w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych („GS-28”) – procedura określona ww. Poleceniem służbowym Nr 1/1/2020 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 28 stycznia 2020 r. oraz Poleceniem służbowym Nr 1/3/2023 Dyrektora Wydziału Skarbu z 28 kwietnia 2020 r.;*
- 4) *Przekazywanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub Gminy Miejskiej Kraków w formie darowizny na cele publiczne a także darowizna między Skarbem Państwa, Gminą Miejską Kraków lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego („GS-65”) – procedura określona Poleceniem służbowym Nr 1/4/2021 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 8 września 2021 r. oraz Poleceniem służbowym Nr 1/3/2023 Dyrektora Wydziału Skarbu z dnia 28 kwietnia 2020 r.*

Za realizację wszystkich powyższych procedur odpowiadał Wydział Skarbu Miasta. Każda ze spraw wszczynana była na podstawie wniosku pisemnego, zaś termin załatwienia sprawy we wszystkich przypadkach wynosił do dwóch miesięcy od dnia zgromadzenia pełnej dokumentacji. Pozytywnie rozpatrzone wnioski kończyły się podpisaniem aktu notarialnego. W przypadku odmowy wszystkie procedury kończyło pismo Wydziału Skarbu Miasta.

(akta kontroli str. 1220-1254)

Dodatkowo Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wydała Zarządzenie Nr 9/2024 z dnia 30 września 2024 r. w sprawie określenia zasad realizacji w Wydziale Skarbu Miasta Polecenia służbowego Nr 16/2022 PMK z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie realizacji zadań w zakresie nieruchomości stanowiących własność, współwłasność Gminy Miejskiej Kraków, Skarbu Państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym tych podmiotów (regulujące przede wszystkim kwestie naliczania opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości).

(akta kontroli str. 1093-1101)

Szczegółowej analizie poddano łącznie 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych będących własnością GMK lub SP, w tym:

- w przypadku pięciu postępowań⁴⁵ dotyczących sprzedaży nieruchomości gruntowych w drodze przetargu nieograniczonego ustnego RMK wyrażała zgodę na sprzedaż nieruchomości podejmując uchwały, w których wskazywany był tryb sprzedaży nieruchomości – przetarg nieograniczony ustny (uchwała Nr LXXXIV/2401/22 z dnia 11 maja 2022 r., uchwała Nr LXXIX/2246/22 z dnia 2 marca 2022 r., którą RMK wyraziła zgodę na sprzedaż udziału w nieruchomości wraz z 5% bonifikatą, uchwała Nr XIX/384/19 z dnia 26 czerwca 2019 r., uchwała Nr XCIV/2621/22 RMK z dnia 14 września 2022 r. oraz uchwała Nr XLVI/1265/20 RMK z dnia 30 września 2020 r.;
- w jednym przypadku⁴⁶ sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w drodze przetargu nieograniczonego ustnego (nieruchomość będącą własnością SP, a Gmina była użytkownikiem wieczystym) RMK wyraziła zgodę na sprzedaż nieruchomości uchwałą Nr XCV/2634/22 z dnia 28 września 2022 r., w której wskazano tryb sprzedaży nieruchomości – przetarg nieograniczony ustny. W tym przypadku nie występowało do Wojewody Małopolskiego, gdyż nieruchomości będące

⁴⁵ Działka Nr 34/1 ul. Bagrowa; działki Nr: 185, 197, 198 ul. Kobierzyńska 87; działka Nr 93 ul. Krowoderska 47; działka Nr 122/25 ul. Poleska oraz działka Nr 51 ul. Sołtyka 9.

⁴⁶ Działki Nr: 205/4 i 205/7 ul. Tischnera.

przedmiotem użytkowania wieczystego zgodnie z art. 24 *ugn* należą do gminnego zasobu nieruchomości.

Kwestia wskazania w uchwałach trybu sprzedaży nieruchomości została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- w jednym przypadku⁴⁷ sprzedaży nieruchomości gruntowej zabudowanej garażem w drodze przetargu nieograniczonego ustnego podstawą zbycia była uchwała Nr LXII/1357/17 RMK z dnia 11 stycznia 2017 r., którą przyjęto i ogłoszono jednolity tekst uchwały Nr XXVI/235/03 RMK z dnia 8 października 2003 r. w sprawie sprzedaży garaży komunalnych;
- w przypadku jednej nieruchomości gruntowej⁴⁸ sprzedawanej w drodze przetargu nieograniczonego ustnego, RMK nie podjęła uchwały wyrażającej zgodę na sprzedaż, gdyż nieruchomość miała zostać przeznaczona na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem, a zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XV/99/03 RMK z dnia 7 maja 2003 r. do wyłącznej kompetencji Rady Miasta należy wyrażanie zgody na sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu nieruchomości z wyjątkiem przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, pod budowę garaży o powierzchni nie większej niż 50 m² oraz realizację urządzeń infrastruktury technicznej;
- w jednym przypadku⁴⁹ sprzedaż nieruchomości miała być przeprowadzona w drodze przetargu nieograniczonego, na co RMK wyraziła zgodę uchwałą Nr CXXIX/3578/24 z dnia 6 marca 2024 r., w której wskazano tryb sprzedaży nieruchomości – przetarg nieograniczony ustny. Po zamieszczeniu przez UMK wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży ujawnił się spadkobierca, który miał prawo pierwszeństwa nabycia działki w drodze bezprzetargowej (na podstawie art. 34 *ugn*) i z tego prawa skorzystał;
- w trzech przypadkach⁵⁰ dokonano zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 *ugn* (w dwóch przypadkach sprzedaż, w jednym przypadku oddanie w użytkowanie wieczyste). W tych przypadkach RMK nie podejmowała uchwał jednostkowych wyrażających zgodę na sprzedaż nieruchomości. Podstawą zbycia nieruchomości była *uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*;
- w jednym przypadku⁵¹ sprzedaż nieruchomości gruntowej nastąpiła w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 3 *ugn*. Uchwałą Nr XLII/1126/20 RMK z dnia 8 lipca 2020 r. Rada Miasta Krakowa wyraziła zgodę na sprzedaż przedmiotowej nieruchomości w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem 60% bonifikaty od ustalonej ceny nieruchomości. Kwestia wskazania w uchwale RMK wysokości bonifikaty od ceny została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w trzech przypadkach⁵² zbycia nieruchomości będących własnością SP, zgoda na ich zbycie (niezależnie od trybu) została wydana przez Wojewodę Małopolskiego poprzez wydanie stosownego zarządzenia (tj. Zarządzenie Nr 105/23 z dnia 15 marca 2023 r. – zgoda na sprzedaż w drodze przetargu pisemnego ograniczonego, Zarządzenie Nr 808/21 z dnia 6 grudnia 2021 r. –

⁴⁷ Działki Nr: 285/13 i 278/17 ul. Siemaszki 37.

⁴⁸ Działka Nr 82/91 ul. Fredry

⁴⁹ Działki Nr: 1/97 i 1/271 ul. Lema/Dąbska.

⁵⁰ Działka Nr 324/1 pl. Szczepański (oddanie w użytkowanie wieczyste); działka Nr 250/3 ul. Mały Rynek 4 (sprzedaż) oraz działka Nr 257/8 ul. Meiera (sprzedaż).

⁵¹ Działka Nr 390/1 ul. Potebni 7.

⁵² Działka Nr 576/80 ul. Bochenka (zamiana), działka Nr 31/3 ul. Węgrzecka (darowizna), działki Nr: 501/1 i 501/2 ul. Chmielna (sprzedaż w drodze przetargu ograniczonego pisemnego).

- zgoda na zamianę nieruchomości wraz z wymagana dopłatą, Zarządzenie Nr 81/19 z dnia 5 marca 2019 r. – zgoda na dokonanie darowizny na rzecz GMK);
- w jednym przypadku darowizny⁵³ nieruchomości gruntowej będącej własnością Gminy na rzecz SP, podjęta została przez RMK Uchwała Nr XIV/244/19 z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny;
 - w jednym przypadku⁵⁴ zgodę na zamianę udziałów we współwłasności nieruchomości wyraziła RMK uchwałą Nr CXIII/2967/18 z dnia 10 października 2018 r.;
 - w jednym przypadku⁵⁵ zamiany nieruchomości gruntowych podstawą zbycia nieruchomości była *uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*;
 - w przypadku dwóch postępowań dotyczących wniesienia aportem nieruchomości do spółki⁵⁶ RMK wyraziła zgodę na wniesienie aportem do spółki obu nieruchomości⁵⁷. Jedna z nieruchomości była własnością SP, ale w użytkowaniu wieczystym Gminy, w związku z tym nie występowano o zgodę na dokonanie aportu do Wojewody Małopolskiego.

Projekty uchwał wraz z uzasadnieniem przekazywane były pod obrady RMK wydanym przez PMK.

(akta kontroli str. 799-802, 851-858, 1327-1458)

1.8. W kwestii prowadzenia przez UMK ewidencji nieruchomości gruntowych Zastępca Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że: *Ewidencja gminnego i powiatowego zasobu nieruchomości oraz ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest prowadzona w sposób rozproszony przez miejskie jednostki organizacyjne i komórki organizacyjne UMK wykonujące uprawnienia właścicielskie w stosunku do nieruchomości, którymi gospodarują lub zarządzają ww. podmioty. Taki sposób ewidencjonowania wpisuje się w regulacje przewidziane w ugn, a w szczególności w art. 23 ust. 1 pkt 1, art. 25 ust. 2 i art. 25 b tej ustawy. W prowadzonych przez Wydział Skarbu Miasta postępowaniach wykorzystywana jest baza nieruchomości objętych ewidencją gruntów i budynków (EGiB) prowadzoną przez Wydział Geodezji na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁸. Baza danych EGiB zawiera informacje o wszystkich nieruchomościach położonych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. W ewidencji tej wprowadzane i aktualizowane są dane, w tym zmiany w zakresie danych przedmiotowych i podmiotowych nieruchomości. Z uwagi na liczbę nieruchomości (ponad 40 tys. działek), a także potrzebę ciągłej aktualizacji ich danych wynikających m.in. z podziałów geodezyjnych i obrotu nieruchomościami, uznano że tego rodzaju dane będą najpełniej odpowiadały wymaganiom ewidencji nieruchomości. Istotnym w tym przypadku również jest fakt, iż art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje właśnie kataster nieruchomości jako podstawę ewidencjonowania zasobów*

⁵³ Działki Nr: 422/18, 427/14, 286/7, 22/12, 21/14, udział 2/3 cz. w 288/2, udział 6/48 cz. w 287/2; udział 2/3 cz. w 67/4, udział 2/3 cz. w 68/6, udział 6/120 cz. w 78/32 ul. Christo Botewa.

⁵⁴ Działka Nr 5/8 udział 61/1000 cz. al. Focha.

⁵⁵ Działka Nr 203/14 ul. Igołomska.

⁵⁶ Dwa aporty nieruchomości gruntowych wniesione do spółki komunalnej tj. Agencji Rozwoju Miasta Krakowa Sp. z o.o. Przedmiotem aportu były działka Nr 12/19 ul. Kopernika/Śniadeckich stanowiąca własność GMK oraz działka 320/7 ul. Cichy Kącik/Piastowska stanowiąca własność SP będąca w użytkowaniu wieczystym Gminy.

⁵⁷ Uchwała Nr LII/1427/21 RMK z dnia 27 stycznia 2021 r. (dotyczy działki Nr 12/19) oraz uchwała Nr LXXV/2089/ 21 RMK z dnia 15 grudnia 2021 r. (dotyczy działki Nr 320/7).

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

nieruchomości SP oraz j.s.t. W Wydziale Skarbu Miasta pozyskiwanie danych dotyczących nieruchomości będących przedmiotem prowadzonych postępowań, następuje w formie „papierowych” wypisów z rejestru ewidencji gruntów i budynków oraz kopii map ewidencyjnych i zasadniczych, jak generowanych danych opisowo-graficznych z Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej.

(akta kontroli str. 1127-1132)

Wszystkie nieruchomości (z poddanej szczegółowej analizie próby 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych) były ujęte w ewidencji zgodnie z przepisami art. 23 ust. 1 pkt 1, art. 23 ust. 1c, art. 25 ust. 2 i art. 25 b *ugn*.

(akta kontroli str. 851-858, 1255-1287, 1354-1458)

1.9. W kwestii przeprowadzania analizy zasadności przeznaczenia nieruchomości do zbycia Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła m.in., że analiza dotycząca zbycia nieruchomości w drodze przetargu przeprowadzana jest z uwzględnieniem zarówno danych zgromadzonych w toku prowadzonych spraw, jak i aktualnych uwarunkowań, w tym w szczególności planistycznych oraz wewnętrznych rekomendacji wynikających z funkcjonowania merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu i Zespołów Zadaniowych. Zarządzeniem Nr 3081/2012 PMK z dnia 26 października 2012 r. powołany został Zespół Zadaniowy ds. wskazania sposobu zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, zabudowanych budowlami, obiektami oraz infrastrukturą, niezdatnymi do eksploatacji, wymagającymi przeprowadzenia prac remontowych, naprawczych, zabezpieczających bądź rozbiórkowych, a także do spraw oceny zasadności rozpoczęcia sprzedaży lokali usytuowanych w budynkach stanowiących w 100% własność Gminy, w przypadku nieruchomości o niskiej intensywności zabudowy, do którego zadań należy m. in. opracowanie sposobu zagospodarowania nieruchomości. Analiza zasadności przeznaczenia nieruchomości do zbycia obejmuje następujące etapy:

- 1) Weryfikacja dokumentacji archiwalnej i danych o nieruchomości.
- 2) Ocena zgodności zamiaru zbycia z dokumentami planistycznymi.
- 3) Konsultacje z jednostkami merytorycznymi.
- 4) Uwarunkowania ekonomiczne i rynkowe.

Odnośnie do dokonywanej analizy zasadności zbycia w drodze bezprzetargowej nieruchomości stanowiących własność GMK lub SP postępowania te prowadzone są na wniosek osób fizycznych lub prawnych. W zdecydowanej większości spraw zbycie ma charakter regulacyjny tj. ma na celu doprowadzenie do zgodności stanu prawnego ze stanem faktycznym na gruncie. Analiza zasadności przeznaczenia nieruchomości do zbycia obejmuje uzyskanie opinii właściwych komórek organizacyjnych UMK (np. Wydziału Planowania Przestrzennego; Wydziału Środowiska, Klimatu i Powietrza) oraz miejskich jednostek organizacyjnych (np. ZZM, ZIM, ZDMK), a także w razie potrzeby służb konserwatorskich, czy też właściwej rady dzielnicy (w przypadku zbycia nieruchomości Gminy na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 *ugn*). Z ww. opinii wynika, czy dana nieruchomość nie powinna zostać przeznaczona na potrzeby realizacji przez Gminę celów publicznych, gminnego budownictwa mieszkaniowego lub realizacji zadań własnych, w tym użyteczności publicznej. Rada dzielnicy – właściwa dla miejsca położenia nieruchomości – wyraża swoją opinię odnośnie do ewentualnych potrzeb społeczności lokalnej. Dodatkowo w przypadkach zbycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiących własność Gminy w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, o powierzchni powyżej 100 m², ocena zasadności przeznaczenia jej do zbycia dokonywana jest również przez komisję merytoryczną RMK do zadań, której należą zagadnienia dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym.

Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących własność SP kwestia wyzbycia się nieruchomości analizowana jest przez służby Wojewody Małopolskiego. Każdorazowo w sprawach dotyczących zbywania w trybie bezprzetargowym nieruchomości GMK lub SP przyjęto zasadę, iż cena nieruchomości stanowiących własność Gminy, zbywanych w trybie bezprzetargowym, ustalana jest na poziomie 110-120% jej wartości, a w przypadku nieruchomości SP na poziomie 110-150%. Dopiero uzyskane pozytywne opinie w sprawie zbycia oraz potwierdzające zbędność nieruchomości na cele użyteczności publicznej a także ustalenie warunków finansowych stanowi podstawę do ostatecznego przeznaczenia nieruchomości do zbycia.

(akta kontroli str. 1497-1500)

We wszystkich 21 zbadanych przypadkach zbycia nieruchomości gruntowych będących własnością GMK lub SP (sprzedaż, zamiana, darowizna, aport) była przeprowadzana analiza zasadności zbycia nieruchomości. Prowadzący postępowania Wydział Skarbu Miasta (w przypadku sprzedaży, zamian, darowizn) bądź Biuro Nadzoru Właścicielskiego (w przypadku aportu) występowały do komórek organizacyjnych Urzędu (tj.: Wydziału Planowania Przestrzennego, Wydziału Kształtowania Środowiska, Wydziału Edukacji, Wydziału Polityki Społecznej, Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wydziału Gospodarki Komunalnej, Wydziału Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji oraz jednostek organizacyjnych GMK (tj.: ZZM, ZBK, ZIM, spółki *Klimat-Energia-Gospodarka Wodna*) o wyrażenie opinii w kwestii zasadności zbycia nieruchomości bądź pozostawienia jej w zasobie Gminy. Działania w zakresie zbycia nieruchomości następowały po uzyskaniu pozytywnej opinii ww. komórek i jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1458)

1.10. W każdej z 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości, zbycie nastąpiło po uprzednim oszacowaniu wartości nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego⁵⁹. Oszacowana wartość stanowiła podstawę do ustalenia ceny wywoławczej nieruchomości wskazywanej w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia. W 18 sprawach sporządzanie operatów szacunkowych następowało na zlecenie Gminy, natomiast w trzech sprawach, w tym dwóch dotyczących wniesienia nieruchomości aportem do spółki oraz w jednej dot. zamiany nieruchomości, na zlecenie nabywcy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Gmina zawierała umowę z uprawnionym rzeczoznawcą majątkowym na opracowanie operatów i ponosiła koszty związane z ich opracowaniem⁶⁰. Pracownicy komórek organizacyjnych prowadzących dane postępowanie dokonywali weryfikacji operatów pod kątem prawidłowości zawartych tam wyliczeń. W przypadku, gdy mijała ważność dokonanej wyceny, rzeczoznawca, po przeprowadzonej analizie czynników cenotwórczych, sporządzał klauzulę potwierdzającą aktualność wyceny. W przypadku zmiany cen rynkowych zlecano sporządzenie nowych operatów szacunkowych. Nie wystąpiły przypadki przeznaczenia do zbycia nieruchomości nieposiadającej aktualnej wyceny.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1458, 1529-1531)

⁵⁹ Tj. wpisanego do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych.

⁶⁰ W przypadku postępowań przetargowych koszty operatów szacunkowych pokrywała GMK, w przypadku postępowań prowadzonych w trybie bezprzetargowym nabywca przed zawarciem umowy aktu notarialnego zwracał Gminie poniesione koszty prowadzenia postępowania, w tym koszty opracowania operatów szacunkowych.

1.11. W przypadku sześciu z 21 badanych spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP nieruchomości przeznaczone do zbycia wpisane były do rejestru zabytków (trzy nieruchomości)⁶¹ bądź gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków (trzy nieruchomości)⁶². Każdorazowo przed zbyciem nieruchomości uzyskano pozwolenie Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na dokonanie tej czynności.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1458)

1.12. Na 21 zbadanych spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP w dwóch przypadkach działki będące przedmiotem zbycia znajdowały się na terenach górniczych (jedna nieruchomość zlokalizowana była w granicach obszaru górniczego "Mateczny I" ustalonego dla eksploatacji złoża wód leczniczych "Mateczny"⁶³; druga nieruchomość zlokalizowana była w granicach parku górniczego "Łagiewniki"⁶⁴). W obu przypadkach Geolog Wojewódzki działając z upoważnienia Marszałka Województwa Małopolskiego nie wnosił uwag do zbycia tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1458)

Żadna z poddanych szczegółowej analizie nieruchomości będąca przedmiotem zbycia nie znajdowała się na terenach parków narodowych ani na terenach graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 1501-1502)

1.13. We wszystkich 21 skontrolowanych przypadkach zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP w ramach prowadzonego postępowania sporządzony został wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierający wszystkie elementy wskazane w art. 35 ust. 2 *ugn*, tj. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości oraz przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania. Wykaz ten stanowił załącznik do zarządzeń PMK w sprawie przeznaczenia poszczególnych nieruchomości do zbycia. Zgodnie z przepisami art. 35 ust. 1 *ugn* wykaz był zamieszczany na tablicach ogłoszeń Urzędu (kilka lokalizacji) oraz na stronie BIP UMK przez okres 21 dni. W przypadku nieruchomości stanowiących własność SP wykaz był zamieszczany również na tablicy ogłoszeń oraz na stronie BIP MUW. W dwóch przypadkach przed zamieszczeniem lub równocześnie z zamieszczeniem wykazu na tablicach ogłoszeń informacja o jego zamieszczeniu była upubliczniana poprzez ogłoszenie w prasie o zasięgu lokalnym. W pozostałych przypadkach informacja upubliczniona w prasie ukazała się z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 14 dni w stosunku do terminu zamieszczenia wykazu na tablicy ogłoszeń i stronie BIP. Szerzej kwestia ta opisana została w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1458)

1.14. Spośród próby 21 spraw dotyczących zbycia w latach 2019-2024 nieruchomości gruntowych (w drodze sprzedaży, zamiany, darowizny bądź aportu) stanowiących własność Gminy lub SP stwierdzono, iż:

⁶¹ Działki Nr: 185, 197, 198 ul. Kobierzyńska 87; działka Nr 324/1 pl. Szczepański oraz działka Nr 250/3 ul. Mały Rynek 4.

⁶² Działka Nr 12/19 ul. Kopernika/ul. Śniadeckich; działka Nr 51 ul. Sołyka 9 oraz działka Nr 93 ul. Krowoderska 47.

⁶³ Działki Nr: 205/4 i 205/7 ul. Tischnera.

⁶⁴ Działka Nr 82/91 ul. Fredry.

- osiem zostało ujętych w *Planach wykorzystania zasobu nieruchomości GMK/SP* (sześć nieruchomości z zasobu GMK oraz dwie z zasobu SP);
- dwie nieruchomości zostały ujęte w *Planach wykorzystania zasobu nieruchomości GMK/SP* (załączniki Nr 3 do ww. Planów – zasób obrotowy);
- dwie nieruchomości nie zostały ujęte w planach z uwagi na brak takiego obowiązku. W przypadku nieruchomości SP obowiązek sporządzania planów został wprowadzony w ustawie z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁶⁵, zaś nieruchomości zostały zbyte w latach 2019-2021;
- dwie nieruchomości z próby zostały ujęte częściowo (część działek nie zostało ujętych w planach);
- siedem w ogóle nie zostało ujętych w planach (w tym sześć z zasobu GMK oraz jedna z zasobu SP).

(akta kontroli str. 1931-1934)

Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że *nieuwzględnienie nieruchomości zbytych w planach wykorzystania zasobu wynika z faktu, że w przeważającej mierze są one zbywane na wniosek interesanta (...) Trudno przewidzieć, w stosunku do jakiej nieruchomości zostanie złożony wniosek i często z tego względu nie były one uwzględniane w planach wykorzystania zasobu jako przeznaczone do zbycia. Taki wniosek może zostać złożony po opracowaniu planu, co również ma wpływ na nieuwzględnienie nieruchomości w planie wykorzystania zasobu. Po złożeniu wniosku przez podmiot zewnętrzny, w każdej indywidualnej sprawie dokonywana jest analiza prawna oraz ekonomiczna, zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki co do sposobu rozdysponowania nieruchomości (...) ze swej istoty, plan (...) nie obejmuje zmiennych pojawiających się w toku prowadzenia postępowania, takich jak bieżące potrzeby jednostek organizacyjnych, ustalenia zespołów zadaniowych, zmieniające się priorytety polityki majątkowej, decyzje o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych, roszczenia kierowane przez podmioty prywatne itp. (...) Realizacja planu może zatem odbiegać od przyjętych założeń – zarówno z przyczyn proceduralnych, jak i faktycznych.*

Dyrektor wyjaśniła również, że plany wykorzystania zasobu są narzędziem wspomagającym gospodarowanie nieruchomościami oraz planowanie ich obrotu czy rozdysponowania zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki wyrażoną w art. 12 *ugn*. Nie stanowią one natomiast samodzielnego instrumentu prawnego zobowiązującego do obrotu nieruchomościami czy rozdysponowaniu ich w taki lub inny sposób. Obrót ten poddany reżimom prawnym oparty jest w dużej mierze na dobrowolności i równouprawnieniu jego uczestników, nawet przy uwzględnieniu publicznoprawnego charakteru gmin.

(akta kontroli str.1907-1912)

1.15. Spośród 21 poddanych szczegółowemu badaniu spraw dotyczących zbycia nieruchomości będących własnością GMK lub SP w dwóch sprawach⁶⁶ na etapie prowadzenia postępowań zmierzających do zbycia działek w imieniu GMK Zastępca Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta wystąpił z wnioskami do Wydziału Architektury i Urbanistyki o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wskazując zamierzenia inwestycyjne planowane do realizacji na ww. działkach. PMK wydał decyzje ustalające warunki zabudowy dla wnioskowanych zamierzeń inwestycyjnych. Ww. decyzje umożliwiały zabudowę w sposób uwzględniający zapisy *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*. W jednym przypadku decyzją PMK ustalono warunki zabudowy

⁶⁵ Dz. U. poz. 1561.

⁶⁶ Działka Nr 82/91 ul. Fredry; działki Nr: 205/4 i 205/7 ul. Tischnera.

dla zamierzenia inwestycyjnego w zakresie budowy budynku usługowego na terenach oznaczonych w studium symbolem „U” – *tereny usług*, w drugim przypadku ustalono warunki zabudowy dla zamierzeń inwestycyjnych w zakresie budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenach oznaczonych w *Studium* symbolem „MW” – *tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej*. Wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia ustalano na podstawie poprawnych i aktualnych wycen sporządzonych przez rzeczoznawców. Oszacowanie wartości nieruchomości w obu przypadkach nastąpiło po wydaniu przez PMK decyzji ustalających warunki zabudowy na działkach przeznaczonych do zbycia.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1484)

1.16. Szczegółowa analiza dziewięciu postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości gruntowych przeprowadzonych w drodze przetargów, w tym: ośmiu przetargów ustnych nieograniczonych⁶⁷ i jednego przetargu pisemnego ograniczonego⁶⁸ wykazała m.in., iż:

- postępowania były prowadzone przez jedną wspólną czteroosobową komisję przetargową powołaną zarządzeniem PMK;
- ogłoszenia o przetargu były zamieszczane na tablicy ogłoszeń Urzędu, na stronie BIP UMK oraz w prasie o zasięgu lokalnym na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu, a w przypadku gdy cena wywoławcza była wyższa lub równa 100 tys. euro na dwa miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu;
- ogłoszenia o przetargu zawierały m.in. następujące informacje: opis nieruchomości, jej przeznaczenie i sposób zagospodarowania, cenę wywoławczą, kwotę wadium, warunki udziału w postępowaniu, wyznaczony termin przetargu;
- cena wywoławcza we wszystkich przetargach była ustalona na poziomie nie niższym niż wartość wynikająca ze sporządzonych operatów szacunkowych;
- w warunkach uczestnictwa w przetargu nie zawarto zapisów wskazujących na obowiązek uczestnictwa w przetargu obojga małżonków w razie zamiaru nabycia nieruchomości do majątku wspólnego albo legitymowania się pełnomocnictwem drugiego małżonka do uczestnictwa w przetargu oraz zgody na nabycie nieruchomości ze środków majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską albo dowodu potwierdzającego istnienie rozdzielności majątkowej pomiędzy małżonkami, co szerzej zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- przed wyznaczonym terminem przetargu komisja przetargowa otrzymywała informację o wpłaconych na rachunek Urzędu kwotach wadium;
- z każdego postępowania przetargowego komisja przetargowa sporządziła protokół, który zawierał m.in. informacje o liczbie uczestników postępowania, informacje o wpłaconych przez nich wadiumach oraz o złożeniu przez uczestników stosownych oświadczeń, cenie wywoławczej, cenie ustalonej w wyniku przetargu, wyborze uczestnika, która zaoferował najwyższą cenę (najkorzystniejszą ofertą);
- wadium wpłacone przez wyłonionego w przetargu nabywcę nieruchomości zaliczane było na poczet ceny, natomiast wadium wpłacone przez pozostałych uczestników zostało im zwrócone niezwłocznie po rozstrzygnięciu przetargu;

⁶⁷ Działka Nr 34/1 ul. Bagrowa; działki Nr: 205/4 i 205/7 ul. Tischnera; działka Nr 82/91 ul. Fredry; działki Nr: 185, 197 i 198 ul. Kobierzyńska 87; działka Nr 93 ul. Krowoderska 47; działka Nr 122/25 ul. Poleska; działki Nr: 285/13 i 278/17 ul. Siemaszki 37 oraz działka Nr 51 ul. Sołtyka 9.

⁶⁸ Działki Nr 501/1 i 501/2 ul. Chmielna.

- w jednym przypadku dokonano zatrzymania wadium wpłaconego przez uczestnika przetargu, gdyż wybrany w wyniku przetargu uczestnik nie stawiał się na podpisanie umowy nabycia nieruchomości i nie dokonał wpłaty pozostałej kwoty stanowiącej uzupełnienie do ustalonej ceny;
- poza ww. przypadkiem każdorazowo po rozstrzygnięciu przetargu zawierano umowę z wyłonionym oferentem;
- przed podpisaniem umowy oferenci dokonywali wpłaty pozostałej kwoty stanowiącej ustaloną cenę nieruchomości (pomniejszonej o kwotę wadium);
- w każdym przypadku informacja o wynikach przetargu zamieszczana była na tablicy ogłoszeń Urzędu i stronie BIP UMK przez okres siedmiu dni;
- ww. informacja zawierała wszystkie elementy wymagane § 12 rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁶⁹.

W jednym przypadku⁷⁰ zorganizowano przetarg pisemny ograniczony do właścicieli nieruchomości przyległych, ponieważ kilku z nich wyraziło zainteresowanie nabyciem przedmiotowej nieruchomości. Tryb pisemny przetargu został wskazany przez Wojewodę Małopolskiego w wydanym przez niego zarządzeniu w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości będącej własnością SP.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste przeprowadzone w drodze przetargu ani przypadki rokowań po drugim przetargu.

(akta kontroli, str. 851-858, 1297-1298, 1301, 1304-1305, 1307-1309, 1311-1312, 1315, 1318, 1322, 1354-1407)

1.17. W poddanej szczegółowemu badaniu próbie 21 spraw dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP łącznie 12 postępowań dotyczących zbycia nieruchomości zostało przeprowadzonych w trybie bezprzetargowym, w tym: trzy w drodze zamiany⁷¹, dwa w drodze darowizny⁷², dwa jako wniesienie aportu do spółki⁷³, jeden na podstawie art. 34 *ugn* – pierwszeństwo zakupu przez spadkobiorcę osób wyłączonej z przedmiotowych działek⁷⁴, trzy na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 *ugn* – w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych⁷⁵, jedno na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 3 *ugn*, w związku z art. 68 ust. 1 pkt 2 *ugn* – na cele statutowe jednostki, w szczególności na prowadzenie działalności, oświatowej, naukowej i kulturalnej⁷⁶.

We wszystkich przypadkach zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym przed zawarciem umowy aktu notarialnego sporządzono protokół z rokowań pomiędzy GMK a podmiotem nabywającym nieruchomość. W każdym z trzech przypadków zbycia nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 *ugn* nastąpiło

⁶⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2213; dalej: *rozporządzenie w sprawie przetargów*.

⁷⁰ Działki Nr: 501/1 i 501/2 ul. Chmielna.

⁷¹ Działki Nr: 203/11, 203/15 ul. Igołomska; działki Nr: 5/7 i 5/8 ul. Focha i działka Nr 576/80 ul. Bochenka.

⁷² Działki Nr: 422/18, 427/14, 286/7, 22/12, 21/14, udział 2/3 cz. w 288/2, udział 6/48 cz. w 287/2; udział 2/3 cz. w 67/4, udział 2/3 cz. w 68/6, udział 6/120 cz. w 78/32 ul. Christo Botewa; działka Nr 31/3 ul. Węgrzecka.

⁷³ Działka Nr 12/19 ul. Kopernika/ul. Śniadeckich oraz działka Nr 320/7 ul. Cichy Kącik/Piastowska.

⁷⁴ Działki Nr: 1/97 i 1/271 ul. Lema/ul. Dąbska.

⁷⁵ Działka Nr 250/3 ul. Mały Rynek 4; działka Nr 257/8 ul. Meiera oraz działka Nr 324/1 pl. Szczepański.

⁷⁶ Działka Nr 390/1 ul. Potebni 7.

w przypadku, gdy nie było możliwości jej zagospodarowania jako odrębnej nieruchomości.

W uzasadnieniu do zarządzeń PMK w sprawie zbycia działek w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 *ugn* wskazano m.in., że ze względu na powierzchnię, położenie, kształt nieruchomości, nie było możliwości racjonalnego zagospodarowania nieruchomości przez GMK, natomiast zbycie działek mogło poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości sąsiednich. Tym samym spełnione zostały warunki zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

W postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości w drodze darowizny, zarówno w protokole rokowań, jak i w umowie darowizny wskazano cel, na realizację którego miała być przeznaczona darowizna, z zastrzeżeniem, że przypadku niewykorzystania jej na ten cel, darowizna podlegała zwrotowi.

W przypadku umów zamiany nieruchomości:

- w jednym przypadku⁷⁷ zamiana nastąpiła bez dopłaty różnicy w wartościach zamienianych nieruchomości (zamiana między GMK a Wojewodą Małopolskim, zrezygnowano z dopłaty różnicy ze strony Wojewody, w związku z faktem, że równocześnie dokonano innej zamiany nieruchomości pomiędzy tymi jednostkami i odstąpiono wtedy od dopłaty różnicy ze strony GMK);
- w jednym przypadku⁷⁸ zamiana nieruchomości nastąpiła z dopłatą różnicy w wartościach pomiędzy zamienianymi nieruchomościami ze strony GMK;
- w jednym przypadku⁷⁹ zamiana nieruchomości nastąpiła z dopłatą różnicy w wartościach pomiędzy zamienianymi nieruchomościami ze strony podmiotu, z którym zawarto umowę zamiany.

W protokołach rokowań sporządzonych przed wniesieniem aportów dokonano zabezpieczenia interesów majątkowych Gminy, zawarto zapisy dotyczące ochrony zabytków oraz innych warunków aportu związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, utrzymaniem zieleni oraz wymogami konserwatorskimi.

(akta kontroli str. 851-858, 1408-1456)

1.18. Analiza 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP wykazała, iż postanowienia umów w przypadku zbycia nieruchomości w drodze przetargu były każdorazowo zgodne z wynikami przetargu i ustaleniami z protokołów, a w przypadku zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym – zgodne z ustaleniami protokołów z rokowań. Przed zawarciem umowy nabywcy dokonali zapłaty ustalonej ceny. W ustalonym z nabywcą terminie następowało przekazanie nieruchomości. W przypadku nieruchomości zabudowanych sporządzany był protokół zdawczo-odbiorczy, natomiast w przypadku nieruchomości niezabudowanych ich przekazanie następowało na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

W terminie do 21 dni od ogłoszenia wyników przetargu przekazywano do nabywców informację o wyznaczonym terminie zawarcia umowy w formie aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 851-858, 1354-1458, 1858-1875)

⁷⁷ Działka Nr 5/8 udział 61/1000 cz. al. Focha.

⁷⁸ Działka Nr 203/14 ul. Igołomska.

⁷⁹ Działka Nr 576/80 ul. Bochenka.

1.19. W trzech przypadkach na 21 zbadanych spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP nabywcy nieruchomości wystąpili z wnioskami o ustalenie warunków zabudowy dla zamierzeń inwestycyjnych planowanych do realizacji na terenach tych nieruchomości.

W jednym przypadku⁸⁰ na wniosek nabywcy została wydana decyzja WZ dla przedsięwzięcia dotyczącego przebudowy lokali mieszkalnych znajdujących się nabytym budynku, zagospodarowania terenu, infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

W jednym przypadku⁸¹ na wniosek nabywcy została wydana decyzja ustalająca warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego dotyczącego budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażami, z zagospodarowaniem terenu oraz niezbędną towarzyszącą infrastrukturą techniczną. Przed zbyciem przekazano na rzecz nabywcy dwie wydane wcześniej decyzje o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzeń inwestycyjnych dotyczące budowy budynku jednorodzinnego z garażem, zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną oraz dotyczącą budowy dwóch budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej z garażem, zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną.

W jednym przypadku⁸² nabywca wystąpił z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego dotyczącego budowy stacji paliw. Postępowanie było w toku.

Ponadto w jednym przypadku⁸³ rada dzielnicy, na terenie której znajdowała się zbyta działka podjęła uchwałę w sprawie wniosku do PMK i RMK o podjęcie działań mających na celu zmianę przeznaczenia działek w obowiązującym *MPZP* z terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową na tereny zieleni nieurządzonej.

(akta kontroli str. 1133-1141, 1354-1458)

Dwukrotne wniesienie wkładu niepieniężnego zostało dokonane na rzecz Agencji Rozwoju Miasta Krakowa Sp. z o.o., w której 100% udziałów posiadała Gmina. W obu przypadkach uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników dokonano podwyższenia kapitału zakładowego Spółki o kwotę odpowiadającą wartości wnoszonych aportów. Podwyższenie kapitału nastąpiło poprzez utworzenie łącznej liczby 2 053 397 nowych udziałów o wartości nominalnej 100 zł każdy (2 037 284 udziałów przypadało na działkę Nr 12/19 oraz 16 113 na działkę Nr 320/7). Nowo utworzone udziały w podwyższonym kapitale zakładowym zostały w całości objęte przez Gminę.

(akta kontroli str. 851-858)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego UMK działki stanowiące wniesiony aport były wykorzystywane w następujący sposób:

- 1) Działka Nr 12/19, położona przy ul. Kopernika/ul. Śniadeckich, uległa podziałowi geodezyjnemu i obecnie obejmuje działki Nr: 12/21, 12/22, 12/23, 12/24, 12/25, 12/26, 12/28, 12/29, 12/30, 12/41, 12/42, 12/43, obręb 52, jednostka ewidencyjna Śródmieście. Działka Nr 12/29 została wydzielona z działki Nr 12/27, która z kolei powstała z działki Nr 12/19. Prawo własności działki Nr 12/29 na podstawie art. 98 ust. 1 *ugn*, jako działki stanowiącej drogę

⁸⁰ Działki Nr: 185, 197, 198 ul. Kobierzyńska 87.

⁸¹ Działka Nr 82/91 ul. Fredry.

⁸² Działka Nr: 205/4 i 205/7 ul. Tischnera.

⁸³ Działka Nr 122/25 ul. Poleska.

publiczną powróciło do Gminy. Działka Nr 12/43 została przez Spółkę sprzedana Małopolskiemu Instytutowi Kultury. Zgodę na sprzedaż wyraziło Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników uchwałą Nr 12/2024 z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości Spółki o wartości przekraczającej 500 tys. z, tj. na sprzedaż nieruchomości przy ul. Kopernika 15A na rzecz Małopolskiego Instytutu Kultury;

- 2) Na działce Nr 320/7 został posadowiony budynek parkingu wielopoziomowego na potrzeby Krakowskiego Centrum Muzyki. Aktualnie parking stanowi przedmiot dzierżawy na podstawie umowy zawartej pomiędzy Agencją Rozwoju Miasta Krakowa Sp. z o.o. a *Interparking Polska Sp. z o.o.*

(akta kontroli str. 193-362, 417-534, 698-781)

1.20. Dla wybranej do szczegółowego badania próby 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych, w dziewięciu przypadkach⁸⁴ RMK podjęła uchwały wyrażając zgodę na zbycie danych nieruchomości. Projekty uchwał były przekazywane radnym wraz z uzasadnieniami, w których zawarto m.in. kompleksowe informacje na temat zbywanych nieruchomości, w tym ich szczegółowy opis i przeznaczenie zgodne z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (*MPZP*) bądź w przypadku braku *MPZP* ze *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (Studium)*⁸⁵.

(akta kontroli str. 1327-1353, 1774-1857)

1.21. W zbadanej próbie 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK i SP wystąpiło pięć przypadków⁸⁶ zbycia nieruchomości zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią (ale z niskim prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi, niewykluczającym zabudowę). Cztery zbyte nieruchomości (w tym: jedna nieruchomość zabudowana i trzy niezabudowane) objęte były *MPZP*, zgodnie z którymi przeznaczone były pod różnego typu zabudowę (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa), a jednocześnie, w których wskazano zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu i ewentualne szczególne zalecenia w związku z faktem, iż działki znajdowały się na terenach zagrożonych powodzią (nie było wypadków wykluczenia zabudowy, jedynie brak możliwości realizacji nowych obiektów z zakresu: opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej związanych ze stałym przebywaniem osób o ograniczonych możliwościach poruszania się).

⁸⁴ Działki Nr: 422/18, 427/14, 286/7, 22/12, 21/14, udział 2/3 cz. w 288/2, udział 6/48 cz. w 287/2, udział 2/3 cz. w 67/4, udział 2/3 cz. w 68/6, udział 6/120 cz. w 78/32 ul. Christo Botewa (darowizna); działka Nr 390/1 ul. Potebni 7 (sprzedaż bezprzetargowo z bonifikatą); działka Nr 34/1 ul. Bagrowa (sprzedaż w drodze przetargu); działka Nr 93 ul. Krowoderska 47 (sprzedaż w drodze przetargu); działki Nr: 185, 197 i 198 ul. Kobierzyńska 87 (sprzedaż w drodze przetargu); działka Nr 122/25 ul. Poleska (sprzedaż w drodze przetargu); działka Nr 51 ul. Sołtyka 9 (sprzedaż w drodze przetargu); działki Nr: 205/4 i 205/7 ul. Tischnera (sprzedaż w drodze przetargu); działka Nr 5/8 udział 61/1000 cz. al. Focha (zamiana). Dodatkowo RMK podjęła uchwałę w sprawie sprzedaży w trybie przetargu działek Nr: 1/97 i 1/271 ul. Lema/Dąbska, w związku ze zgłoszeniem się spadkobiorcy ostatecznie działka została zbyta w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 34 *ugn*.

⁸⁵ Zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 RMK z dnia 16 kwietnia 2003 r., zmienioną uchwałą Nr XCIII/1256/10 RMK z dnia 3 marca 2010 r. oraz uchwałą Nr CXII/1700/14 RMK z dnia 9 lipca 2014 r.; https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20321%26typ%3Du; dostęp 08.05.2025 r.

⁸⁶ Działka Nr 34/1 ul. Bagrowa; działka Nr 51 ul. Sołtyka 9; działka Nr 5/8 udział 61/1000 cz. al. Focha; działka Nr 122/25 ul. Poleska; działki Nr: 1/97 i 1/271 ul. Lema/Dąbska.

W jednym przypadku nieruchomość zabudowana znajdująca się na terenach zagrożonych powodzią nie była objęta MPZP. Zgodnie z ustaleniami *Studium* nieruchomość zlokalizowana była na terenach przeznaczonych na zabudowę jednorodzinną lub wielorodzinną niską.

Dla pięciu nieruchomości znajdujących się na obszarach z cenną przyrodniczo roślinnością mogącą być siedliskiem dla zwierząt wskazano, iż przy realizacji zagospodarowania tego terenu należało uwzględnić wymagania ochrony gatunkowej roślin i zwierząt.

(akta kontroli str. 1354-1458)

W kwestii ochrony środowiskowej w powiązaniu z gospodarowaniem nieruchomościami Zastępca Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że (...) *jednym z merytorycznych Wydziałów UMK opiniujących zasadność zbycia nieruchomości jest Wydział Środowiska, Klimatu i Powietrza (dawniej Wydział Kształtowania Środowiska), do zadań którego należy m.in. ochrona i kształtowanie środowiska. Jak wynika z opinii tego Wydziału, nawet pojedyncze drzewa i krzewy występujące na działce mogą stanowić siedlisko chronionych gatunków zwierząt. Szczegółowych informacji na temat występowania chronionych gatunków roślin, grzybów i zwierząt dostarczyć może jedynie aktualna ekspertyza przyrodnicza terenu. Obowiązek wykonania inwentaryzacji przyrodniczej spoczywa na inwestorze. Dopiero na etapie ubiegania się przez inwestora o pozwolenie na budowę, możliwa jest weryfikacja, czy inwestycja w zaplanowanym w projekcie budowlanym kształcie, będzie w jakikolwiek sposób wpływać na zlokalizowane siedlisko, w szczególności, czy będzie zagrażała jego zniszczeniu. Szczegółowe techniczne parametry planowanych budynków, a w szczególności ich dokładna lokalizacja w ramach terenu inwestycji mogą przesądzić, czy inwestycja może zostać zrealizowana. Same ustalenia miejscowego planu zagospodarowania bez odniesienia do przepisów odrębnych nie uprawniają inwestora do żadnych działań w terenie, a nie uzyskanie zgody Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie na zniszczenie siedliska może skutkować nawet brakiem możliwości zrealizowania inwestycji z uwagi na odmowę organu administracji architektoniczno-budowlanej wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.*

(akta kontroli str. 1503-1505)

Analiza dodatkowych 10 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych w drodze przetargu, zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią wykazała, iż w żadnym przypadku w MPZP/*Studium* nie wskazano, iż w związku z zagrożeniem powodziowym na danym obszarze wykluczona jest jego zabudowa.

W ośmiu przypadkach (dla nieruchomości objętych MPZP) wskazano zakaz realizacji inwestycji z zakresu opieki: zdrowotnej, społecznej lub socjalnej związane ze stałym przebywaniem osób o ograniczonych możliwościach poruszania się. Na obszarach zagrożonych powodzią należało prowadzić działania inwestycyjne ze świadomością wystąpienia powodzi (rezygnacja z obiektów z podpiwniczeniem, stosowanie szczelnych izolacji, materiałów odpornych na działanie wody).

Dwie nieruchomości nie były objęte MPZP, natomiast na wniosek GMK zostały wydane dla tych nieruchomości decyzje ustalające warunki zabudowy, w których wskazano warunki związane z ochroną środowiska oraz konieczność prowadzenia inwestycji ze świadomością możliwości wystąpienia powodzi.

Ponadto w trzech przypadkach nieruchomości znajdowały się na obszarach, gdzie występowały szczególnie cenne wartości przyrodnicze, przy realizacji zagospodarowania należało uwzględnić wymagania ochrony gatunkowej roślin i zwierząt. Dodatkowo w jednym przypadku nieruchomość zlokalizowana była

na terenach parku krajobrazowego, gdzie obowiązywały dodatkowe warunki zagospodarowania wynikające z odrębnych przepisów.

(akta kontroli str. 1503-1518, 1582-1772)

W kontrolowanym okresie nie została zbyta w drodze przetargu żadna nieruchomość gruntowa zlokalizowana na terenach leśnych i rolnych. Natomiast w trybie bezprzetargowym zbyto osiem nieruchomości położonych na takich terenach. W stosunku do nieruchomości rolnych i leśnych położonych na terenie miasta Krakowa nie występowało z wnioskami o zmianę ich przeznaczenia po dacie ich zbycia.

(akta kontroli str. 1503-1518, 1521-1522, 1527-1528, 1773)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy na lata 2022-2027 nie zawierały informacji o powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, wbrew zapisom z art. 25 ust. 2a pkt 1 ppkt b *ugn*.

(akta kontroli str. 1118-1126)

Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁸⁷, poprzez ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) rozumie się system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.

Dane ujawniane w bazie ewidencji gruntów i budynków zdefiniowane są w Rozporządzeniu Ministra Pracy, Rozwoju i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸⁸ (...) W świetle wskazanych powyżej przepisów, ewidencja gruntów i budynków nie gromadzi danych dotyczących łącznej powierzchni użytkowej budynków (rejestrowane są natomiast dane dotyczące powierzchni zabudowy budynków oraz łączne pole powierzchni użytkowej lokali stanowiących odrębne nieruchomości, lokali niewyodrębnionych oraz pomieszczeń przynależnych do lokali). Do danych ewidencyjnych lokalu zalicza się natomiast między innymi pole powierzchni użytkowej lokalu oraz pole powierzchni użytkowej pomieszczeń przynależnych do lokalu wynikające z sumy pól pomieszczeń przynależnych. Z tego względu, w powyższych załącznikach brak jest danych dotyczących powierzchni użytkowej budynków wykazanych w katastrze nieruchomości. Dodatkowo zwracamy uwagę na fakt, że zgodnie z obowiązującymi przepisami w ewidencji nie wykazuje się budynków, które nie wymagają geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, budynków projektowanych, budynków w budowie oraz lokali, w odniesieniu do których nie zostało wydane zaświadczenie, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁸⁹.

(akta kontroli str. 793-798, 2127)

NIK zwraca uwagę, że przytoczone rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi, iż danymi ewidencyjnymi budynków są m.in. obok wskazanej w wyjaśnieniach powierzchni zabudowy (§ 18 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia), także łączna powierzchnia użytkowa dotycząca lokali

⁸⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151.

⁸⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 219; dalej: *rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków*.

⁸⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

stanowiących odrębne nieruchomości, lokali niewyodrębnionych, pomieszczeń przynależnych do lokali – w tych budynkach, co zapisano w § 18 ust.1 pkt 7 rozporządzenia.

Z kolei w § 20 ust. 1 pkt 5 i 6 ww. rozporządzenia zapisano, że ewidencja obejmuje dane o powierzchni użytkowej lokali i pomieszczeń przynależnych. Z przytoczonych przepisów wynika, że prawidłowo prowadzona ewidencja powinna dostarczyć danych o powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali w niej wykazanych.

2. PMK sporządził pierwszy *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy* ponad dwa lata po nowelizacji przepisów *ugn*, formułujących wskazówki do sporządzenia tego planu, co było działaniem nierzetelnym. Obowiązek sporządzania przez gminy planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wprowadziła ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁹⁰, obowiązywały od 1 stycznia 2017 r. Pierwszy *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków obejmujący lata 2019-2021* został zatwierdzony dnia 31 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1118-1126, 1935)

Zastępca Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, iż *Gmina powzięła zamiar sporządzenia pierwszego planu wykorzystania zasobu odpowiadającego wymogom art. 25 ust. 2a ugn jeszcze w 2017 r. w związku z realizacją projektu „Doskonalenie jakości usług administracyjnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej świadczonych w gminach Kraków, Biskupice, Skawina, Zabierzów, Jordanów i Libiąż” w ramach Programu operacyjnego „Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków na lata 2019-2021 został opracowany przy wsparciu merytorycznym podmiotu zewnętrznego, który został wyłoniony w trybie konkurencyjnym, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Wyłonienie zespołu eksperckiego poprzedzone było procesem decyzyjnym podjętym w 2017 r. (...) Rozpoczęcie prac w sprawie utworzenia planu było poprzedzone spotkaniami przedstawicieli licznych jednostek oraz wydziałów zajmujących się w Gminie gospodarowaniem nieruchomościami, jak również strategią, planowaniem i zarządzaniem nieruchomościami. Celem spotkań było uzgodnienie formy, zakresu i innych elementów planu. Plan był pierwszym tego typu dokumentem w Krakowie, a zważywszy na ilość nieruchomości gminnych oraz złożoność zagadnienia, zespół ds. opracowania planu został powołany Poleceniem służbowym PMK z dnia 10 października 2018 r. (Polecenie służbowe Nr 12/2018). Wszystkie wskazane powyżej okoliczności wpłynęły na czas opracowania dokumentu.*

(akta kontroli str. 782-787)

NIK zwraca uwagę, iż czas, jaki upłynął od wejścia w życie przepisów nakładających na gminy obowiązek sporządzenia planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości (1 stycznia 2017 r.) do czasu powołania przez PMK zespołu ds. opracowania planu (10 października 2018 r.), czyli faktycznego przystąpienia do opracowania Planu, wskazuje na zwłokę trudną do wyjaśnienia liczbą nieruchomości gminnych oraz złożonością zagadnienia. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta, w okresie poprzedzającym przyjęcie *Planu Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków na lata 2019-2021* planowanie wykorzystania gminnego

⁹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 2260.

zasobu nieruchomości odbywało się *na wielu płaszczyznach i realizowane było na dany rok budżetowy w związku z corocznie przygotowywanymi materiałami dla celów opracowania Budżetu Miasta Krakowa. Proces planowania każdorazowo poprzedzony był wnikliwymi analizami i zaleceniami dotyczącymi gospodarowania mieniem Gminy. W szczególności dokonywano oceny wielkości posiadanego zasobu nieruchomości, ilości wykonywanych w jego ramach zadań, dochodów i wydatków związanych z jego gospodarowaniem (...).* Wyjaśnienia te jednoznacznie wskazują, iż GMK posiadała bieżącą wiedzę na temat stanu zasobu nieruchomości gminnych, mogła więc przystąpić do sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości bezpośrednio po wejściu w życie wyżej przytoczonych przepisów prawa.

(akta kontroli str. 782-787)

3. Pomimo, że *uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami* zawierała postanowienia niezgodne z przepisami *ugn* dotyczącymi podziału kompetencji pomiędzy RMK i PMK, jako organu wykonawczego Gminy, nie zostały podjęte działania mające na celu zmianę ww. uchwały i wyeliminowanie z obrotu prawnego jej niezgodnych z obowiązującym prawem postanowień.

Uchwała w § 4 zastrzegała do wyłącznej kompetencji RMK wyrażanie zgody na obrót nieruchomościami wraz ze wskazaniem w każdym przypadku zindywidualizowanego trybu (pkt: 6-9 i 11), pomimo, że wybór trybu sprzedaży należy do organu wykonawczego (art. 25 ust. 1 i art. 40 ust. 3 *ugn*). Zaznaczyć należy, że przygotowywane w UMK projekty kolejnych uchwał RMK dotyczących obrotu nieruchomościami odwoływały się do *uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami* i jej wyżej wskazanych zapisów.

(akta kontroli str. 1200-1206)

W kwestii niepodjęcia inicjatywy zmiany *uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*, która była niezgodna z obowiązującymi przepisami w wyżej opisanym oraz odnośnie do przygotowywania projektów kolejnych uchwał dotyczących obrotu nieruchomościami na podstawie jej kwestionowanych zapisów, Prezydent Miasta Krakowa wyjaśnił m.in., że *zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg, do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym m.in. zasad nabywania, zbywania nieruchomości. W ramach tych zasad rada może określać przypadki, w których wymagana jest jej zgoda na dokonanie czynności przez organ wykonawczy. Nie oznacza to jednak, że kreując zasady rada może przejąć kompetencje do samodzielnego podejmowania decyzji o dokonaniu tych czynności prawnych, które – zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 tej samej ustawy – pozostają w zakresie zadań prezydenta miasta jako organu wykonawczego.*

Gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co jednak nie oznacza, że wójt posiada całkowitą swobodę w tym zakresie, bowiem jak wskazano wyżej to rada, jako organ stanowiący, ma wpływ na kształtowanie wszystkich spraw lokalnych, pod warunkiem, że ustawy nie stanowią inaczej.

Pojęcie „gospodarowanie mieniem komunalnym” obejmuje swoim zakresem także gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, gdzie ustalanie zasad gospodarowania nieruchomościami powierzone zostało radzie gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania,

zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 9 lit. a usg).

Samo pojęcie „zasad gospodarowania”, które stanowią przedmiot uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych ani też w ugn. W sprawach objętych kontrolą i w każdym innym przypadku, kiedy zachodzi konieczność skierowania pod obrady RMK sprawy dotyczącej zbycia nieruchomości, inicjatorem takiego projektu uchwały jest PMK, tj. organ wykonawczy. Każdorazowo organ wykonawczy decyduje o przeznaczeniu do zbycia konkretnej nieruchomości na rzecz zindywidualizowanego podmiotu, a także o trybie w jakim ma to nastąpić oraz na jakich warunkach finansowych. W wymienionym § 4 pkt: 6-9 i 11 (wskazany w piśmie pkt 11 § 4 uchwały został skreślony i na dzień dzisiejszy nie obowiązuje) uchwały, RMK nie wskazała zindywidualizowanego trybu sprzedaży nieruchomości. Punkty 6-9 odnoszą się jedynie do celu na jaki zbywane są nieruchomości oraz kręgu podmiotów, na rzecz których ma nastąpić zbycie (pkt 6 podmioty prowadzące określonego rodzaju działalność zaś w pkt 7 -9 SP i j.s.t.) i w tym zakresie Rada Miasta zastrzegła do swojej wyłącznej kompetencji wyrażenie zgody.

I tak dyspozycja § 4 pkt 9 uchwały RMK w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami również nie prowadzi do naruszenia ustawowego podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym, a wykonawczym. W sytuacjach wskazanych w uchwale (nieekwiwalentnych zamian nieruchomości pomiędzy podmiotami publicznymi) Rada Miasta zastrzegła sobie prawo do wyrażenia zgody na dokonanie transakcji, jednak organem właściwym do podjęcia decyzji pozostaje, zgodnie z przepisami cytowanej wyżej ustawy, organ wykonawczy. Przywołane w pkt 6 sformułowanie „zbywanie nieruchomości w drodze bezprzetargowej” nie ma na celu konkretyzacji trybu w jakim nieruchomość ma być sprzedawana. Stanowi jedynie doprecyzowanie, przywołanie w treści uchwały przepisu art. 37 ust. 2 pkt. 3 ugn, z którego wynika, iż zbycie na rzecz podmiotów wymienionych w tym przepisie, stosuje się tryb bezprzetargowy, a Rada Miasta zastrzegła jedynie do swojej wyłącznej kompetencji wyrażenie zgody na zbycie konkretnej nieruchomości na rzecz zindywidualizowanego podmiotu spełniającego przesłanki określone przepisami prawa. W istocie co do zasady uchwała organu gminy nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, jednakże w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności, kompletności i czytelności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się powtarzanie w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach; sygn. akt: II SA/Ke 515/23 z dnia 22 listopada 2023 r.).

Należy wskazać, iż zawarcie w § 4 pkt 13 uchwały zapisu, iż do wyłącznej kompetencji RMK należy wyrażenie zgody na udzielenie bonifikaty od ceny nieruchomości przy sprzedaży nie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa i nie prowadzi do naruszenia żadnych obowiązujących norm prawa, stanowi jedynie powtórzenie ustawowej regulacji przewidzianej w art. 68 ust. 1 ugn, co jak wskazano powyżej jest dopuszczalne w szczególnych przypadkach. Tym samym nie można stwierdzić, iż zapisy uchwały RMK Nr XV/99/03 z dnia 7 maja 2003 r. naruszają ustawowy podział kompetencji. Istotnym również jest, iż przez ponad 20-letni okres obowiązywania uchwały była ona przedmiotem

kilkakrotnie kontroli, zarówno w toku postępowań nadzorczych przed Wojewodą Małopolskim, jaki i przeprowadzanych kontroli przez RIO. Żadna z przeprowadzonych kontroli nie wykazała uchybień a także nie wskazała, aby zapisy uchwały naruszały przepisy prawa w zakresie ustawowego podziału kompetencji. Z powyższych względów uprzejmie informuję, iż podejmowanie inicjatywy w sprawie zmiany uchwały RMK Nr XV/99/03 z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Krakowa, nie było uzasadnione.

(akta kontroli str. 1485-1490)

NIK podkreśla, że przepisy *ugn* i *usg* jednoznacznie kształtują podział kompetencji, w szczególności poprzez zapisy w art. 25 ust. 1 *ugn* i art. 30 ust. 2 pkt 3 *usg* określające kompetencje organu wykonawczego. 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 Prezydent Miasta 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 nieruchomość⁹¹.

4. W sześciu postępowaniach dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych⁹², w tym w pięciu postępowaniach dotyczących sprzedaży prawa własności nieruchomości oraz jednym postępowaniu dotyczącym sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, RMK wyrażała zgodę na zbycie nieruchomości podejmując uchwały, w których wskazywany był tryb zbycia nieruchomości (sprzedaż prawa własności nieruchomości w drodze przetargu nieograniczonego ustnego⁹³ oraz sprzedaż prawa użytkowania wieczystego w drodze przetargu nieograniczonego⁹⁴), 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. 851-858, 1327-1458)

Odnosnie do przygotowania i przekazania przez Prezydenta RMK uchwał zawierających zapisy o trybie sprzedaży nieruchomości, Prezydent Miasta Krakowa wyjaśnił m.in., że *przedkładane przez PMK projekty uchwał w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości zawierały wskazanie trybu sprzedaży, co miałoby stanowić naruszenie podziału kompetencji pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego – nadmieniam, że podział kompetencji między organem stanowiącym (radą gminy) a organem wykonawczym (prezydentem miasta) znajduje swoje źródło w przepisach ustawy*

⁹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 marca 2023 r., sygn. akt: II SA/Sz 928/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt: I OSK 907/10, LEX nr 1612168.

⁹² Które nie były objęte przedmiotem regulacji w *Uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*.

⁹³ Uchwała Nr LXXXIV/2401/22 RMK z dnia 11 maja 2022 r., uchwała Nr LXXIX/2246/22 RMK z dnia 2 marca 2022 r., którą Rada wyraziła zgodę na sprzedaż udziału w nieruchomości wraz z 5% bonifikatą, uchwała Nr XIX/384/19 RMK z dnia 26 czerwca 2019 r., uchwała Nr XCIV/2621/22 RMK z dnia 14 września 2022 r. oraz uchwała Nr XLVI/1265/20 RMK z dnia 30 września 2020 r.

⁹⁴ Uchwała Nr XCV/2634/22 RMK z dnia 28 września 2022 r.

o samorządzie gminnym (art. 18 i art. 30 usg). Zakres działania każdego z organów jest wyznaczony ustawowo, a kompetencje te nie podlegają dowolnemu kształtowaniu przez organy samorządu. W kwestii powodu wskazania w projektach uchwał w sprawie sprzedaży nieruchomości trybu, w jakim zbycie ma nastąpić zauważyć należy, że o trybie sprzedaży decydują przepisy ugn. Zgodnie art. 37 ust. 1 ugn zasadą zbywania nieruchomości j.s.t. jest przetarg, natomiast w ust. 2 ww. ustawy określone zostały enumeratywnie przypadki, w których możliwe jest zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Wskazanie w projektach uchwał, że zbycie konkretnych nieruchomości, na które zgodę ma wyrazić Rada, nastąpi np. w trybie przetargu ustnego nieograniczonego (w praktyce najczęściej stosowego rodzaju przetargu) ma charakter techniczno-informacyjny a nie decyzyjny, jest potwierdzeniem zastosowania podstawowej, domyślnej formy przetargu. Wskazanie trybu nie stanowi naruszenia podziału kompetencji między organami, lecz ma charakter informacyjny, jest technicznym doprecyzowaniem przebiegu procedury. Rada nie podejmuje rozstrzygnięcia w przedmiocie trybu – przyjmuje tylko do wiadomości, jak organ wykonawczy planuje zrealizować zgodę na zbycie. Zamieszczenie tej informacji w projekcie uchwały stanowi wyraz dobrej praktyki i ma na celu: umożliwienie Radzie wglądu w planowane działania wykonawcze, zobrazowanie kontekstu decyzji majątkowej, powiązanie uchwały z planowaniem dochodów ze sprzedaży nieruchomości, które stanowią element dochodów majątkowych budżetu gminy.

Wskazanie trybu zbycia nieruchomości w projektach uchwał nie stanowi naruszenia kompetencji organów, Rada działa w granicach swojej kompetencji do wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości, natomiast dodatkowe informacje zawarte w projekcie uchwały np. dot. trybu zbycia nie są przedmiotem głosowania sensu stricto, lecz kontekstem podejmowanej decyzji, w którym to autonomię decyzyjną zachowuje organ wykonawczy. Porządek ten odzwierciedla także fakt, że projekt uchwały pochodzi od organu wykonawczego – Prezydenta, który decyduje o trybie w jakim nastąpi rozporządzenie a do Rady występuje o wyrażenie zgody ściśle według jej kompetencji tj. na zbycie. Pośrednim ale istotnym dowodem prawidłowości przyjętej praktyki jest fakt, iż nie została dotąd zakwestionowana przez środowisko notarialne w sytuacji, gdy każda umowa przenosząca własność nieruchomości jest sporządzana przez notariusza, który ma obowiązek czuwać nad zgodnością umowy z przepisami prawa w tym weryfikacji wyrażenia zgody na transakcję przez właściwe organy samorządu.

(akta kontroli str. 1485-1490)

NIK podkreśla swoje stanowisko wyrażone powyżej w pkt 3 odnoszące się do podziału kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Ponadto art. 40 ust. 3 ugn wprost stanowi, iż o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator, a tym każdorazowo był Prezydent Miasta Krakowa.

5. W dwóch poddanych szczegółowemu badaniu przypadkach wniesienia nieruchomości jako aport do spółki, operaty szacunkowe dla nieruchomości zostały sporządzone na zlecenie spółki, do której wnoszono aport, tj. z naruszeniem art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn, który stanowi, że gospodarujący nieruchomością zapewnia jej wycenę.

(akta kontroli str. 851-858, 2132-2159)

1. W kwestii niezapewnienia przez Gminę wyceny działek wnoszonych jako wkład niepieniężny do spółki i skorzystania z operatów sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego działającego na zlecenie spółki Dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego wyjaśnił m.in., że (...) *przepisy prawa powszechnego nie zakazują Gminie pozyskania operatów szacunkowych z innych źródeł (...)*

Gmina zapewniła operaty szacunkowe wykonane przez rzeczoznawcę majątkowego poprzez uzyskanie ich od podmiotu (spółki komunalnej – przyp. NIK), którego jest jedynym właścicielem, co nie jest zakazane przez przepisy prawa. Zgodnie z procedurą „NW-2” „Wnoszenie nieruchomości komunalnych do spółek prawa handlowego jako wkład niepieniężny (aport)”, koszty sporządzenia operatu szacunkowego pokrywa podmiot wnioskujący o aport. W uzasadnionych przypadkach, za zgodą obu stron, operat może zostać przygotowany przez wnioskodawcę aportu.

W powyższym przypadku Gmina i spółka doszły do porozumienia, w wyniku którego spółka przedstawiła operaty szacunkowe wartości przedmiotowych nieruchomości (...) Spółka zaakceptowała fakt, że będzie ponosiła koszty i nie zgłaszała w tym zakresie zastrzeżeń (...) Gmina mogła zgłaszać uwagi i zastrzeżenia, tak jakby była zlecającym.

Reasumując Gmina zapewniła wycenę przedmiotowych nieruchomości, pozyskując je od spółki, co nie było sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, jest było zgodne z procedurą wewnętrzną „NW-2” i akceptowane przez Spółkę, a także zapewniając sobie realny wpływ na możliwość zgłaszania zastrzeżeń i uwag do sporządzonych operatów.

(akta kontroli str. 788-792)

NIK zwraca uwagę, że stosownie do treści art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 pkt 2, *ugn* to organ, który gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości (organ wykonawczy gminy) ma zapewnić jej wycenę. Jest to obowiązek tego organu, co potwierdza orzecznictwo, w tym m.in. stanowisko Sądu Okręgowego w Gdańsku⁹⁵ (podobnie jak orzeczenia sądów administracyjnych)⁹⁶, zgodnie z którym *nie może budzić wątpliwości, że przepisy 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 1 ugn nie stanowią wyłącznie wskazania kompetencji wymienionych w nim organów do podejmowania wymienionych tam czynności, a nakładają na te organy obowiązek ich realizacji. Sformułowanie „Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują (...) starostowie” oraz „Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta” nie oznacza tylko i wyłącznie uprawnienia tych organów do podejmowania czynności faktycznych i prawnych związanych z zarządzaniem nieruchomościami, ale oznacza także obowiązek podejmowania takich czynności.*

6. W postępowaniu dotyczącym zamiany nieruchomości gruntowej będącej własnością SP wartość szacunkowa zamienianej nieruchomości została ustalona na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego działającego na zlecenie Wojewody Małopolskiego, tj. z naruszeniem art. 23 ust. 1 pkt 2 *ugn*, który stanowi, że organ, który gospodaruje nieruchomością zapewnia jej wycenę.

(akta kontroli str. 1431-1436, 1887-1900)

W kwestii niezapewnienia wyceny przez UMK nieruchomości będących przedmiotem zamiany w postępowaniu nr GS-12.6840.3.2020.KR Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, iż *w trakcie prowadzonego postępowania w przedmiocie zamiany nieruchomości zlecona została przez Urząd wycena nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna Nr 576/80 obręb 61 jednostka ewidencyjna „Podgórze”, stanowiącej własność SP, będącej przedmiotem zamiany. Operat szacunkowy określający wartość ww.*

⁹⁵ Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2012 r.; sygn. akt: XVI Ca 1053/12, LEX nr 1714966.

⁹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Po 889/12, Legalis nr 857857; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r.; sygn. akt: I OSK1807/11.

nieruchomości został sporządzony w dniu 24 października 2020 r. przez rzeczoznawcę majątkowego. W dniu 15 września 2021 r. rzeczoznawca majątkowy potwierdził aktualność ww. operatu szacunkowego zgodnie z art. 156 ust. 4 ugn. W związku z koncepcją Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW), aby transakcją zamiany objąć także lokal mieszkalny Nr 48 położony przy ul. Kuklińskiego 7 w Krakowie (który pierwotnie nie był przedmiotem postępowania) Wojewoda Małopolski w piśmie z dnia 6 października 2021 r. zwrócił się do PMK o niezwłoczne zlecenie sporządzenia operatów szacunkowych, na podstawie których możliwe będzie określenie aktualnej wartości rynkowej wszystkich nieruchomości stanowiących przedmiot zamiany. Jednocześnie Wojewoda w ww. piśmie wskazał, iż w przypadku, gdyby pozyskanie operatów przez UMK nie było w najbliższym czasie możliwe, MUW – po otrzymaniu informacji w tej kwestii – wdroży procedury mające na celu pozyskanie operatów szacunkowych.

Obowiązująca w Urzędzie umowa zawarta z rzeczoznawcami majątkowymi dotycząca wykonania operatów szacunkowych lokali w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali nie obejmowała sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości, stanowiących własność innych podmiotów niż GMK i SP. W związku z powyższym Wydział Skarbu Miasta mógł zlecić sporządzenie operatów szacunkowych rzeczonych lokali, ale dopiero po wyłonieniu rzeczoznawcy majątkowego w trybie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, co jest postępowaniem długotrwałym. W kontekście stanowiska Wojewody – odnośnie niezwłocznego zlecenia wycen – podjęcie czynności dotyczących wyłonienia rzeczoznawcy majątkowego nie byłoby dla Wojewody satysfakcjonujące. Po poinformowaniu pismem z dnia 12 października 2021 r. MUW o powyższym fakcie, Urząd ten zlecił i przedłożył do UMK stosowne wyceny, niezbędne do przeprowadzenia ww. zamiany.

(akta kontroli str. 1523-1526)

NIK podkreśla swoje stanowisko wyrażone powyżej w pkt 5 odnoszące się do obowiązku zapewnienia wyceny przez organ gospodarujący nieruchomością zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ugn.

7. W 19 na 21 spraw dotyczących zbycia nieruchomości gruntowych stanowiących własność GMK lub SP informacja o zamieszczeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu i na stronie BIP UMK wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży została upubliczniona w prasie o zasięgu lokalnym z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 14 dni w stosunku do daty zamieszczenia wykazu w siedzibie Urzędu i na stronie BIP.

(akta kontroli str. 851-858, 1289-1326, 1354-1458, 2130-2131)

W odniesieniu do publikowania w prasie informacji o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonej do zbycia z kilkudniowym opóźnieniem w stosunku do daty zamieszczenia wykazu na tablicach ogłoszeń oraz stronie BIP Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła m.in., że zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, właściwy organ podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie przez jego wywieszenie w siedzibie urzędu oraz zamieszczenie na stronach internetowych właściwego urzędu. 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. Cytowany przepis nie określa jednak żadnego obowiązkowego terminu dla dokonania publikacji prasowej ani nie ustanawia warunku równoczesności czy tożsamości dat względem daty wywieszenia wykazu. Przepis

art. 35 ust. 1 ugn nie zawiera określenia „jednocześnie”, „w terminie ... dni” ani żadnej innej formuły wskazującej na wiążące ramy czasowe między momentem wywieszenia wykazu a podaniem informacji w prasie. W zestawieniu z innymi przepisami ugn, które zawierają precyzyjne terminy (np. art. 34 ust. 1 termin 6 tygodni na zgłoszenie roszczeń z pierwszeństwa), pominięcie terminu w art. 35 ust. 1 należy traktować jako zabieg świadomy, wynikający z intencji ustawodawcy nienadawania tej czynności ścisłego rygoru czasowego i pozostawienia pewnego marginesu technicznego, pozwalającego na efektywne zarządzanie procesem publikacyjnym.

Ponadto należy zauważyć, że dominującym i najskuteczniejszym kanałem informacyjnym dla mieszkańców oraz potencjalnych nabywców nieruchomości jest obecnie BIP, a nie prasa drukowana. Warto również podkreślić, że główną funkcją ogłoszenia wykazu nieruchomości jest zapewnienie osobom uprawnionym (np. byłym właścicielom czy najemcom) możliwości skorzystania z prawa pierwszeństwa. W przeanalizowanej w toku kontroli NIK próbie akt spraw wystąpił przypadek skutecznego zgłoszenia roszczenia z tytułu pierwszeństwa, co potwierdza, że mechanizm informacyjny działa skutecznie i nie rodzi negatywnych konsekwencji dla uprawnionych.

(akta kontroli str. 1491-1496)

NIK zauważa, iż wprawdzie przepis art. 35 ust. 1 ugn nie zawiera wprost wskazania terminu, w jakim właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej informacji o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie przez jego wywieszenie w siedzibie urzędu oraz zamieszczenie na stronach internetowych właściwego urzędu, ale przepis ten określa precyzyjnie okres na jaki wykaz zostaje wywieszony/zamieszczony (21 dni). W związku z tym każde opóźnienie ogłoszenia w prasie o publikacji wykazu może ograniczyć czas dostępu do niego osobom zainteresowanym i było działaniem nierzetelnym. Składający wyjaśnienia nie wskazał na okoliczności uniemożliwiające ogłoszenie w prasie lokalnej jednocześnie lub niezwłocznie po publikacji wykazu. NIK podziela tylko częściowo przytoczony argument o dominacji i skuteczności BIP jako kanału informacyjnego, zwracając jednocześnie uwagę, że dla części potencjalnych oferentów i osób, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia, prasa drukowana wciąż pozostaje źródłem codziennej informacji, a art. 35 ust. 1 ugn nie pozostawia w tej sprawie możliwości dowolnego działania.

8. W poddanych badaniu dziewięciu postępowaniach dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych przeprowadzonych w drodze przetargowej w żadnym przypadku nie zawarto warunków udziału w przetargach osób pozostających w związku małżeńskim. Nie żądano wykazania, czy uczestnik przetargu pozostaje w związku małżeńskim, jaki ustrój majątkowy obowiązuje małżonków, a w razie istnienia wspólności majątkowej nie żądano dowodów potwierdzających, że nieobecny na przetargu współmałżonek wyraził zgodę na dokonanie czynności prowadzących do nabycia nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 37 § 1 pkt 1 K.r.o., co było działaniem nierzetelnym i źródłem ryzyka niezawarcia umowy z przyczyn nieleżących po stronie osoby wyłonionej w przetargu jako nabywca i niemożliwości zatrzymania w takim przypadku wadium.

(akta kontroli str. 1297-1298, 1301, 1304, 1305, 1307-1309, 1311- 1312, 1318, 1322)

W kwestii niezamieszczania w warunkach przetargowych zapisów wskazujących na obowiązek uczestnictwa w przetargu obojga małżonków

w razie zamiaru nabycia nieruchomości do majątku wspólnego albo legitymowania się pełnomocnictwem drugiego małżonka do uczestnictwa w przetargu oraz zgody na nabycie nieruchomości ze środków majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską albo dowodu potwierdzającego istnienie rozdzielnosci majątkowej pomiędzy małżonkami Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła m.in., że *ramy prawne organizacji przetargów na sprzedaż nieruchomości przez podmioty publiczne wyznaczają przepisy rozdziału 4 ugn oraz rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów oraz rokowań (...) Zawarty w cytowanych przepisach katalog warunków dopuszczenia do uczestnictwa w przetargu oraz danych uczestnika przetargu podawanych na żądanie właściwego organu ma charakter wyczerpujący i normatywnie zamknięty. Wprowadzenie dodatkowych wymagań informacyjnych – w szczególności odnoszących się do stanu cywilnego uczestnika, ustroju majątkowego małżeńskiego czy ewentualnej zgody współmałżonka na udział w przetargu lub nabycie nieruchomości – nie znajduje oparcia w przepisach regulujących organizację przetargu.*

Organizator przetargu nie posiada uprawnień do samodzielnego ustalania sytuacji osobistej uczestnika przetargu w zakresie wykraczającym poza wymagania określone przepisami normującymi organizację przetargów. Każde działanie organu administracji publicznej powinno mieścić się w granicach i na podstawie przepisów prawa, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle powyższego należy uznać, że żądanie informacji o charakterze osobistym, nieujętych w katalogu określonym przepisami ugn i rozporządzenia, stanowiłoby nie tylko przekroczenie ustawowego upoważnienia, ale także potencjalne naruszenie zasad proporcjonalności oraz minimalizacji danych, wynikających m.in. z przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁹⁷.

Zaznaczyć należy, że przystąpienie do przetargu nie rodzi skutku prawnego w postaci nabycia nieruchomości. Wyłonienie nabywcy stanowi jedynie podstawę do zawarcia umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego i na tym etapie to notariusz dokonuje badania sytuacji prawnej osoby fizycznej, w tym ewentualnego obowiązku uzyskania zgody współmałżonka zgodnie z przepisami K.r.o. Ustalenie nabywcy nieruchomości w wyniku przetargu nie skutkuje powstaniem po stronie organizatora przetargu roszczenia o sprzedaż nieruchomości na rzecz zwycięzcy przetargu. W myśl art. 41 ust. 2 ugn jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości uchylałaby się od zawarcia umowy lub nie zapłaciła ceny nabycia organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. Zatrzymanie wadium stanowi instrument prawny zabezpieczający organizatora przetargu na wypadek, gdyby uczestnik wyłoniony jako nabywca nie przystąpił do umowy sprzedaży. To oznacza, że to uczestnik winien dokonać oceny swojej sytuacji prawnej i finansowej przed przystąpieniem do przetargu i ustalić pod sankcją utraty wadium, czy w razie wygranej będzie w stanie zapłacić pełną wylicytowaną cenę oraz skutecznie zawrzeć umowę, uwzględniając ewentualne wymogi dotyczące zgody współmałżonka lub inne okoliczności prawne. W konsekwencji, organizator nie ma umocowania do weryfikowania możliwości zawarcia umowy przez uczestnika (np. w zakresie zgody współmałżonka, posiadania środków finansowych na zapłatę ceny sprzedaży) gdyż negatywne dla organizatora przetargu skutki nie dojścia do podpisania umowy są uwzględnione i prawnie zabezpieczone poprzez możliwość zatrzymania wadium.

⁹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

Ponadto ustalenia poczynione w dacie przeprowadzania przetargu mogą stać się bezprzedmiotowe, nieaktualne lub niewystarczające w dacie podpisania umowy sprzedaży. Status uczestnika przetargu może ulec zmianie między momentem jego dopuszczenia do przetargu a zawarciem umowy sprzedaży. Może to wynikać np. z zawarcia związku małżeńskiego, podpisania umowy o rozdzielnosci majątkowej lub zmiany ustroju majątkowego w już istniejącym małżeństwie. Zgoda współmałżonka na nabycie nieruchomości może być wymagana dopiero przy zawarciu umowy a nie na etapie udziału w przetargu, który jest czynnością faktyczno-proceduralną. Dopiero przy umowie notarialnej notariusz ustala, czy zgoda współmałżonka jest konieczna. Przetargi publiczne, zgodnie z art. 42 ust. 1 ugn, mają być przeprowadzane z zapewnieniem jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu. Stawianie przez organizatora przetargu dodatkowych wymagań nie znajduje podstawy prawnej w przepisach normujących udział w przetargu i może prowadzić do bezpodstawnego wykluczenia z przetargu tych potencjalnych jego uczestników, których sytuacja rodzinna jest faktycznie złożona – np. małżonek przebywa w za granicą.

(akta kontroli str. 1491-1496)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ugn warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, a protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ust. 3 ugn). Przepisy art. 38-41 ugn określają zasady przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości, z kolei na podstawie art. 42 ugn wydane zostało rozporządzenie w sprawie przetargów.

Wskazując przytoczone przepisy, w tym wzmiankowane rozporządzenie, NIK podkreśla, że nie podziela interpretacji zawartych w złożonych wyjaśnieniach dotyczących wyczerpującego i normatywnie zamkniętego charakteru przepisów rozdziału 4 ugn oraz rozporządzenia w sprawie przetargów w odniesieniu do katalogu warunków dopuszczenia do uczestnictwa w przetargu oraz danych uczestnika przetargu. Określone w § 13 i § 16 ww. rozporządzenia elementy ogłoszenia o przetargu zostały skonstruowane na zasadzie katalogu otwartego o czym przesądza użycie w obu paragrafach zapisu: *w szczególności*. W związku z tym organizator przetargu (w omawianym przypadku PMK) ma możliwość wskazania w nim innych – niż wymienione wprost przez prawodawcę warunków – z tym jedynie zastrzeżeniem, że nie mogą one pozostawać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa.

Nie ulega wątpliwości, że celem przetargu jest umożliwienie podmiotowi publicznemu, zainteresowanemu w zawarciu określonej umowy, wyboru najkorzystniejszej dla niego oferty (ochrona interesu publicznego) spośród ofert zgłaszanych przez uczestników przetargu, w tym uzyskanie maksymalnie korzystnej ceny. Bezsprzecznie też okoliczności (możliwe do zdiagnozowania na etapie przygotowania przetargu), które mogą w przyszłości uniemożliwić finalizację transakcji powinny być uwzględniane przez organizatora przetargu, aby podstawowy cel tego przedsięwzięcia został osiągnięty. Pokreślić też należy, że postępowanie przetargowe jest procesem czasochłonnym, angażującym zasoby pracownicze danego urzędu i generującym koszty.

NIK zwraca ponadto uwagę, że warunki przetargowe dotyczące małżonków mają uzasadnienie w przepisach K.r.o. Z treści art. 37 ust. 1 i 2 tego Kodeksu wynika, że w sytuacji małżeńskiej wspólności majątkowej, bez zgody drugiego małżonka nie będzie mogła być zawarta umowa sprzedaży. Zgoda taka jest wymagana również do czynności prowadzącej do zbycia, czyli np. do

zgłoszenia postąpienia w przetargu ustnym. Czynności prawne objęte tym unormowaniem zostały wyróżnione przy zastosowaniu kryterium ukierunkowania na określony skutek („prowadzące do...”), a nie według ustawowych typów czynności nazwanych. Użyte w nim pojęcie *czynności prawnej prowadzącej do zbycia* należałoby rozumieć szeroko tj. że zgoda małżonka potrzebna jest także do czynności, które bezpośrednio nie prowadzą do skutków określonych w ustawie, ale są czynnościami wstępnymi, prowadzącymi do zbycia nieruchomości⁹⁸.

Wyłonienie nabywcy w postępowaniu przetargowym organizowanym w trybie przepisów *ugn* wpisuje się tym samym w pojęcie czynności prowadzącej do zbycia nieruchomości. Zważyć należy, że pomiędzy organizatorem przetargu, a przyszłym nabywcą powstaje stosunek prawny, którego treścią jest zobowiązanie do zawarcia umowy sprzedaży. Szczególna ranga została w tym przypadku przypisana protokołowi z przeprowadzonego przetargu. Protokół ten (dokumentujący fakt wyłonienia nabywcy) jest bowiem instrumentem organizującym i zabezpieczającym przyszłą umowę oraz stanowi konieczną ustawową przesłankę jej zawarcia.

NIK zauważa, że status uczestnika przetargu może ulec zmianie między momentem jego dopuszczenia do przetargu, a zawarciem umowy sprzedaży. Nie wywoła to negatywnych skutków dla organizatora przetargu, najwyżej umowa zostanie zawarta tylko z jednym z nich, albowiem w takiej sytuacji Sąd Najwyższy dopuszcza przeniesienie praw i obowiązków⁹⁹.

Możliwy jest również przelew nabytej w drodze przetargu wierzytelności o nabycie lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości na rzecz innej osoby, która również brała udział w przetargu i została ustalona współnabywcą; nie będzie przeszkód do zatrzymania wadium. Przy czym ewentualne założenie, że umowa pomiędzy małżonkami nie będzie regulowała kwestii związanych z roszczeniem o zawarcie umowy sprzedaży nie jest zasadne.

Należy przy tym zaznaczyć, że Gminie przysługuje, jako alternatywa odstąpienia od umowy, zatrzymania wadium, roszczenie do nabywcy o zawarcie umowy sprzedaży, które może zgłosić i dochodzić na drodze sądowej. Z art. 41 ust. 2 *ugn* wynika bowiem, że odstąpienie od umowy i zatrzymanie wadium nie jest obowiązkowe¹⁰⁰.

NIK zauważa także, że zgodnie z art. 50 ust. 1 *usg* obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia.

Reasumując, zawarcie w warunkach przetargu wymogu podania przez oferenta jego stanu cywilnego, w tym – w przypadku, gdy pozostaje on w związku małżeńskim – udokumentowania w jakim ustroju majątkowym małżeńskim on funkcjonuje, jest działaniem zarówno legalnym jak

⁹⁸ Wyrok Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. akt: I ACa 205/16, LEX nr 2112362 oraz komentarz do art. 37 K.r.o. pod red. serii Osajda/red. tomu Domański, Słyk 2024, wyd. 11/J. Słyk, Legalis, G. Jędrejek, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019, art. 37; B. Kubica, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Frasz, M. Hadas, LEX/el. 2023, art. 37.

⁹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2003 r., sygn. akt: IV CKN 302/01, OSNC 2004, Nr 9, poz. 147.

¹⁰⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2009 r.; sygn. akt: IV CSK 109/09, OSNC-ZD 2010, Nr 1, poz. 17.

i racjonalnym z punktu widzenia zapewnienia należytego przebiegu postępowania przetargowego, zmierzającego do przeniesienia własności nieruchomości. Pominięcie zaś kwestii udziału w przetargu osoby mogącej pozostawać w związku małżeńskim, a tym samym brak możliwości zweryfikowania potrzeby uzyskania zgody, o której mowa w art. 37 § 1 pkt 1 K.r.o. jest w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. Niezawieranie w warunkach przetargowych wymogu podania przez oferenta jego stanu cywilnego, a w przypadku, gdy pozostaje on w związku małżeńskim udokumentowania w jakim ustroju majątkowym małżeńskim funkcjonuje, może skutkować brakiem możliwości zawarcia umowy sprzedaży ze względu na brak zgody współmałżonka (który nie był uczestnikiem przetargu) na dokonanie czynności prowadzących do nabycia nieruchomości gminnej, a co za tym idzie może spowodować brak możliwości skutecznego zatrzymania wadium.

9. Przy organizacji przetargu pisemnego ograniczonego – sprawa GS-05.6840.6.5.2017 (działki Nr: 501/1 i 501/2, obręb 48, jednostka ewidencyjna Podgórze, ul. Chmielna), nie ustalono oprócz ceny innego kryterium oceny ofert, w myśl art. 40 ust. 2 *ugn* i § 21 i § 24 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie przetargów*. Z ww. przepisów wynika, iż w przetargu pisemnym powinny zostać ustalone oprócz ceny także inne kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty.

(akta kontroli str. 1322,1403-1407)

W kwestii nieustalenia w przetargu pisemnym dotyczącym sprzedaży nieruchomości gruntowej przy ul. Chmielnej poza ceną innego kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła m.in. *przepis § 21 rozporządzenia przewiduje możliwość ale nie przesądza o konieczności wprowadzenia innych niż cena kryteriów wyboru oferty. Zasady, o których mowa w art. 42 ugn, wymagają, aby warunki przetargu były formułowane z poszanowaniem równego dostępu wszystkich potencjalnych oferentów. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów musi być rozważone indywidualnie i uzasadnione atrybutami nieruchomości lub interesem publicznym. Wprowadzenie pozacenowych kryteriów – bez wyraźnego uzasadnienia – może prowadzić do zawężenia kręgu potencjalnych uczestników przetargu, zwiększenia uznaniowości w ocenie ofert i naruszenia zasady równości. Stanowisko organizatora przetargu wskazujące na brak uzasadnienia dla wprowadzenia, w przypadku nieruchomości położonej przy ul. Chmielnej, dodatkowych kryteriów oceny ofert znajduje potwierdzenia w fakcie, że w odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęła tylko jedna oferta. Warunki przetargu nie stanowiły bariery uczestnictwa w przetargu a zarazem nie wykreowały dużego zainteresowania, co świadczy o ich adekwatności do przedmiotu przetargu. Dodatkowo wyjaśniam, że w analogicznym przypadku przetargu pisemnego nieograniczonego, który był trybem stosowanym sporadycznie (2 przypadki), wyłącznie przy sprzedaży nieruchomości SP, ze względu na sugestię Wojewody Małopolskiego – na potrzeby prawidłowego przeprowadzenia czynności przetargowych wystąpiono o opinię prawną, w której Radca Prawny (...) nie zakwestionował możliwości przyjęcia ceny jako jedyne kryterium. Powyższe potwierdza także praktyka działania innych jednostek samorządu terytorialnego.*

(akta kontroli str. 2185-2202)

NIK uważa, że przetarg pisemny należy organizować, gdy ma zostać wybrana najkorzystniejsza oferta (oprócz uzyskania dobrej ceny chodzi w nim także o spełnienie innych warunków lub uzyskanie innych korzyści). Taki przetarg pisemny powinien być co do zasady organizowany w przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, kiedy chodzi również o ustalenie

rodzaju i terminu zabudowy nieruchomości. Nie jest jednak wykluczone zorganizowanie takiego przetargu także w przypadku sprzedaży nieruchomości, gdy na kupującego mają być nałożone dodatkowe obowiązki lub ograniczenia albo gdy składający ofertę konkurują także w zakresie terminu wniesienia i sposobu zabezpieczenia zapłaty¹⁰¹.

Ponadto komisja przetargowa dokonuje oceny każdej z ofert oddzielnie, według kryteriów wspólnych dla wszystkich ofert. Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu (z samej treści ogłoszenia o przetargu powinno wyraźnie wynikać, jakie kryteria – prócz ceny – wpływają za wybór najkorzystniejszej oferty).

OCENA CZĄSTKOWA

Za działanie nieprawidłowe i nierzetelne należy uznać sporządzenie pierwszego *Planu wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych* na lata 2019-2021 ponad dwa lata po wprowadzeniu nowelizacji *ugn* (w zakresie sformułowanych wskazówek co do zawartości tego planu) oraz niezawarcie w *Planach wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych* na lata: 2022-2024 i 2025-2027 danych wymaganych przepisami art. 25 ust 2a pkt 1 ppkt b *ugn*. Prawidłowo sporządzono natomiast *Plany wykorzystania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa* na lata: 2022-2024 i 2025-2027.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, iż w sześciu na 21 skontrolowanych postępowań, w przygotowanych i przedłożonych RMK projektach uchwał dotyczących wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości, zawarto zapis, że Rada wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu, 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.

W skontrolowanej próbie 21 postępowań dotyczących zbywania nieruchomości gruntowych w trzech przypadkach Gmina nie zleciła sporządzenia operatów szacunkowych dla zbywanych nieruchomości gminnych tylko skorzystała z operatów sporządzonych na zlecenie strony nabywającej nieruchomość. W 19 na 21 skontrolowanych postępowań Gmina nie zapewniła upublicznienia w prasie o zasięgu lokalnym wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia w terminach jakich zamieszczono ww. wykazy na tablicach ogłoszeń i stronie BIP Urzędu (opóźnienia w publikacji wyniosły od 2 do 14 dni).

Za działanie nierzetelne należy uznać niezawarcie w warunkach przetargowych zapisów wskazujących na obowiązek uczestnictwa obojga małżonków w razie zamiaru nabycia nieruchomości do majątku wspólnego albo legitymowania się pełnomocnictwem drugiego małżonka albo dowodu potwierdzającego istnienie rozdzielnosci majątkowej pomiędzy małżonkami.

W pozostałych przypadkach przestrzegano przepisów dotyczących organizowania i przeprowadzania postępowań przetargowych i bezprzetargowych, rzetelnie ustalono wartość zbywanych nieruchomości, w sposób rzetelny prowadzono dokumentację postępowań.

OBSZAR

¹⁰¹ A. Jasiński, A. Przewoźny-Paciorek, w: A. Jasiński, A. Przewoźny-Paciorek, *Sposób i tryb przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Komentarz*, LEX/el. 2015, § 21.

Opis stanu
faktycznego

2. Udostępnianie zasobu nieruchomości

2.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z:

- opracowaniem *planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości*;
- organizacją postępowań dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych i zawieraniem umów w tym zakresie;
- egzekwowaniem należności i innych zobowiązań wynikających z zawartych umów;
- kontrolowaniem sposobu wykorzystania udostępnionych nieruchomości i ewidencjonowaniem nieruchomości;

- realizowały te same komórki organizacyjne i pracownicy Urzędu, którzy byli odpowiedzialni za zbywanie nieruchomości (co szczegółowo opisano w obszarze I pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 1068-1070, 1075, 1078, 1093-1101, 1118-1126, 1145-1163, 1164-1199)

2.2. Wyniki przeprowadzonych w UMK audytów i kontroli (wewnętrznych i zewnętrznych) w latach 2019-2025 (do 30 marca) dotyczących udostępniania nieruchomości gruntowych szczegółowo opisano w obszarze I pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1068, 1079-1082, 1086-1087, 1102-1107)

2.3. W latach 2019-2024 dochody Gminy z tytułu:

- najmu wyniosły 429 tys. zł, co stanowiło 51% sumy założonej w planach na poszczególne lata. W 2019 r. i w 2020 r. uzyskano dochody w wysokości odpowiednio 235 tys. zł oraz 194 tys. zł, w kolejnych latach nie uzyskiwano dochodów z tego tytułu;
- oddania nieruchomości w użytkowanie wyniosły łącznie 16 793,9 tys. zł, co stanowiło 15% planu na te lata. W poszczególnych latach uzyskane dochody kształtowały się następująco: w 2019 r. 285,8 tys. zł; w 2020 r. 248,9 tys. zł; w 2021 r. 15 698,2 tys. zł; w 2022 r. 132,2 tys. zł; w 2023 r. 152,4 tys. zł i w 2024 r. 276,5 tys. zł¹⁰²;
- dzierżawy wyniosły łącznie 84 132,4 tys. zł, tj. 119% sumy kwoty ujętej w planach na poszczególne lata. W kolejnych latach dochody z tego tytułu kształtowały się następująco: w 2019 r. 13 411 tys. zł; w 2020 r. 11 379,5 tys. zł; w 2021 r. 12 588,6 tys. zł; w 2022 r. 14 056 tys. zł; w 2023 r. 11 901,8 tys. zł i w 2024 r. 20 795 tys. zł;
- z innych form udostępniania nieruchomości wyniosły 94 115,5 tys. zł, co stanowiło 22% sumy założonej w planach na poszczególne lata. W kolejnych latach dochody te wyniosły: w 2019 r. 23 229,2 tys. zł; w 2020 r. 6 990,9 tys. zł; w 2021 r. 10 296,7 tys. zł; w 2022 r. 16 051,9 tys. zł; w 2023 r. 19 480,5 tys. zł i w 2024 r. 18 066,3 tys. zł¹⁰³.

(akta kontroli str. 139-141, 149-151, 1901)

2.4. W latach 2019-2024 z gminnego zasobu nieruchomości udostępniono w formie:

¹⁰² Poza dochodami wykazanymi przez Wydział Skarbu Miasta, w pozycji tej uwzględniono również dochody ZIS (gminnej jednostki organizacyjnej działającej w formie jednostki budżetowej odpowiedzialnej za realizację statutowych obowiązków Gminy w dziedzinie sportu i kultury fizycznej) z tytułu rocznej opłaty za użytkowanie z umów zawartych przed 2019 r.

¹⁰³ Pozycja ta zawiera dochody z tytułu dzierżawy uzyskane przez ZDMK (gminnej jednostki organizacyjnej działającej w formie jednostki budżetowej odpowiedzialnej za drogi, torowiska, obiekty mostowe i oświetlenie oraz zarządzanie Obszarem Płatnego Parkowania), oraz opłaty za zajęcie pasa drogowego, w tym naliczane w drodze decyzji administracyjnych oraz opłaty pochodzące ze ww. Obszarem w latach 2019-2021.

- najmu w trybie bezprzetargowym łącznie 6 nieruchomości, w tym 2 w 2019 r.; 3 w 2020 r.¹⁰⁴ oraz 1 w 2023 r.¹⁰⁵ W ww. latach nie oddawano w najem nieruchomości gruntowych w innych trybach przewidzianych w *ugn*, tj. przetargu ustnego: nieograniczonego lub ograniczonego, przetargu pisemnego: nieograniczonego lub ograniczonego oraz rokowań po drugim przetargu;
- dzierżawy łącznie 3002 nieruchomości, w tym 409 w 2019 r.; 510 w 2020 r.; 594 w 2021 r.; 538 w 2022 r.; 467 w 2023 r. oraz 484 w 2024 r. Spośród tej liczby 2963 nieruchomości oddano w dzierżawę w trybie bezprzetargowym, w tym: 405 w 2019 r. oraz 508 w 2020 r.¹⁰⁶; 581 w 2021 r.; 528 w 2022 r.; 460 w 2023 r.¹⁰⁷ i 481 w 2024 r.¹⁰⁸. W ww. latach w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego oddano w dzierżawę łącznie 40 nieruchomości, w tym 6 w 2019 r.; 2 w 2020 r.; 13 w 2021 r.; 9 w 2022 r.; 7 w 2023 r. oraz 3 w 2024 r. W tym okresie nie oddawano w dzierżawę nieruchomości gruntowych w trybie przetargu ustnego ograniczonego, przetargu pisemnego ograniczonego oraz rokowań po drugim przetargu; w wyniku przetargu pisemnego nieograniczonego Gmina wydzierżawiła jedną nieruchomość w 2022 r.;
- użytkowania w trybie bezprzetargowym łącznie 17 nieruchomości, w tym 4 w 2019 r.; 1 w 2020 r.; 7 w 2021 r.; po 1 w 2022 r. i w 2023 r. oraz 3 w 2024 r.¹⁰⁹. W ww. okresie nie oddawano w użytkowanie nieruchomości gruntowych w trybie przetargu ustnego: nieograniczonego lub ograniczonego, przetargu pisemnego: nieograniczonego lub ograniczonego oraz rokowań po drugim przetargu;
- użyczenia w trybie bezprzetargowym oddano łącznie 41 nieruchomości, w tym 9 w 2019 r.; 4 w 2020 r.; 5 w 2021 r.; 8 w 2022 r.; 6 w 2023 r. i 9 w 2024 r.¹¹⁰ W ww. latach nie oddawano w użyczenie nieruchomości gruntowych w trybie przetargu: ustnego nieograniczonego lub ograniczonego, przetargu pisemnego: nieograniczonego lub ograniczonego oraz rokowań po drugim przetargu.

Ponadto w latach 2019-2024 GMK zawarła 12 847 umów na udostępnienie nieruchomości gruntowych w innych formach, tj. odpowiednio: 2 188 umów; 1 745 umów; 2 049 umów; 2 058 umów; 2 211 umów oraz 2 596 umów. Spośród tej liczby 12 672 umów zawarto w trybie bezprzetargowym, tj. odpowiednio:

¹⁰⁴ Na podstawie art. 37 ust 4a pkt 1 lit. a *ugn*.

¹⁰⁵ Na podstawie art. 34 ust. 4 *ugn*.

¹⁰⁶ Na podstawie art. 37 ust. 4 *ugn*, § 12 ust. 1 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz odrębnych zarządzeń Wojewody Małopolskiego dotyczących poszczególnych nieruchomości.

¹⁰⁷ Na podstawie art. 37 ust. 4 *ugn*, § 12 ust. 1 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz odrębnych zarządzeń Wojewody Małopolskiego dotyczących poszczególnych nieruchomości.

¹⁰⁸ Na podstawie art. 37 ust. 4 i ust. 4a pkt 1 lit. a *ugn*, § 12 ust. 1 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz odrębnych zarządzeń Wojewody Małopolskiego dotyczących poszczególnych nieruchomości.

¹⁰⁹ Na podstawie art. 37 ust. 4 *ugn*.

¹¹⁰ Na podstawie art. 37 ust. 4 *ugn*.

2 150 umów¹¹¹; 1 735 umów; 2011 umów; 2007 umów¹¹²; 2 199 umów¹¹³ oraz 2 570 umów¹¹⁴.

Gmina zawarła także w ww. okresie 176 umów na udostępnienie nieruchomości gruntowych w innych formach w trybie przetargu ustnego nieograniczonego: 38 w 2019 r.; 11 w 2020 r.; 38 w 2021 r.; 51 w 2022 r.; 12 w 2023 r. i 26 w 2024 r.

(akta kontroli str. 1902-1904)

1.5. Prezydent Miasta Krakowa nie sporządzał odrębnych *Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy* oraz *Skarbu Państwa* dla nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia. Dane o tych nieruchomościach zawarte były w planach, których szczegółowy opis znajduje się w obszarze I pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 793-798, 803-850, 1068, 1071-1076, 1088-1089, 1118-1126, 1935-2071, 2072-2126)

W odniesieniu do próby 15 spraw dotyczących udostępnienia nieruchomości (o czym mowa w dalszej części wystąpienia) stanowiących własność GMK oraz SP stwierdzono, iż:

- dziewięć zostało ujętych w *Planach wykorzystania zasobu nieruchomości GMK/SP na lata 2022-2024* (osiem z zasobu Gminy oraz jedna z zasobu SP);
- cztery nieruchomości z zasobu SP nie zostały ujęte w ww. planach z uwagi na brak takiego obowiązku; w przypadku nieruchomości SP obowiązek sporządzania planów został wprowadzony w ustawie z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw¹¹⁵, zaś nieruchomości zostały udostępnione w latach 2019-2021;
- dwie nie zostały ujęte z uwagi na fakt, iż do *Planu Wykorzystania Zasobu Nieruchomości GMK na lata 2019-2021* sporządzono jedynie harmonogram sprzedaży obejmujący działki przeznaczone do zbycia, nie sporządzono natomiast wykazu działek przeznaczonych do udostępnienia.

(akta kontroli str. 782-784, 785-787, 793-795, 796-798, 803-804, 805-850, 1068, 1071-1076, 1088-1089, 1118-1126, 1935-2071, 2072-2126)

2.6. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywała *uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*¹¹⁶. W ww. uchwale wskazano podstawę prawną jej podjęcia, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i art. 40 ust. 2 pkt 3 *usg*.

Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami określała zasady gospodarowania nieruchomościami Gminy w zakresie nabycia, zbycia, obciążenia oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż trzy lata (§ 1). Uchwała wskazywała także, że w zakresie niezastrzeżonym dla RMK w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami oraz w przepisach szczególnych lub w jej treści, nieruchomościami Gminy gospodaruje Prezydent Miasta (§ 3 ust. 1).

¹¹¹ Na podstawie art. 285, art. 305¹ i art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), zwanej dalej w skrócie: *k.c.* oraz zarządzenia Nr 1125/2018 PMK z dnia 2 maja 2018 r.

¹¹² Na podstawie art. 285, art. 305¹ i art. 353¹ *k.c.* oraz zarządzenia Nr 226/2020 PMK z dnia 29 stycznia 2020 r.

¹¹³ Na podstawie art. 285, art. 305¹ i art. 353¹ *k.c.* oraz zarządzenia Nr 3702/2022 PMK z dnia 14 października 2022 r.

¹¹⁴ Na podstawie art. 285, art. 305¹ i art. 353¹ *k.c.* oraz zarządzenia Nr 1205/2024 PMK z dnia 18 kwietnia 2024 r.

¹¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1561.

¹¹⁶ (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2017 r. poz. 741). Ww. uchwała została zmieniona uchwałą Nr XCIX/2706/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 listopada 2022 r. (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2022 r. poz. 7540), która weszła w życie z dniem 1 grudnia 2022 r.

W odniesieniu do udostępniania nieruchomości gruntowych w ww. uchwale określono zasady:

- obciążania nieruchomości służebnością (§ 10);
- obciążania nieruchomości użytkowaniem (§ 11);
- odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony (§ 12).

W *uchwale w sprawie zasad gospodarowania* wskazano także, że do wyłącznej kompetencji RMK należy wyrażenie zgody na nieodpłatne obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz SP oraz j.s.t. (§ 4 pkt 8).

W ww. uchwale m.in. nie ustalono sztywnych stawek czynszu dzierżawnego oraz terminów płatności rat czynszu dzierżawnego; nie określono w niej również szczegółowych zasad zawierania umów najmu lub dzierżawy na okres do trzech lat oraz nie wskazano, że organ wykonawczy (tj. Prezydent) może nieodpłatnie obciążać nieruchomości stanowiące zasób Gminy służebnością gruntową, służebnością przesyłu oraz prawem użytkowania.

(akta kontroli str. 915-919)

2.7. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące zarządzenia PMK dotyczące udostępniania nieruchomości gruntowych:

- Nr 260/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. w sprawie sposobu naliczania wynagrodzenia za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości stanowiących własność, współwłasność bądź będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków (*Zarządzenie Nr 260/2004 PMK*). Zarządzenie określało m.in. wysokość opłat dla osób fizycznych i prawnych za korzystanie bez tytułu prawnego z ww. nieruchomości¹¹⁷;
- Nr 1852/2007 z dnia 7 września 2007 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących własność, współwłasność lub będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków (*Zarządzenie Nr 1852/2007 PMK*). Zarządzenie określało m.in. minimalne stawki czynszu zróżnicowane w zależności od celu dzierżawy i strefy (położenia) nieruchomości oraz sposób ich waloryzacji¹¹⁸;
- Nr 2658/2007 z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wydzierżawiania oraz ustalenia stawek czynszu dzierżawnego dla nieruchomości stanowiących własność, współwłasność lub oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz Skarbu Państwa położonych w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków (*Zarządzenie Nr 2658/2007 PMK*). Zarządzenie określało m.in. przypadki, w których można odstąpić od przetargu, jeżeli oddanie w dzierżawę następuje na okres do trzech lat oraz wysokość stawek czynszu dzierżawnego, która uzależniona była od położenia (strefy) oraz od celu, na jaki nieruchomość była wydzierżawiana¹¹⁹;
- Nr 1428/2021 z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości lub ich części

¹¹⁷ Zmienione zarządzeniami PMK: Nr 2319/2006 z dnia 2 listopada 2006 r., Nr 1917/2007 z dnia 13 września 2007 r. oraz Nr 198/2022 z dnia 24 stycznia 2022 r.

¹¹⁸ Wydane m.in. na podstawie art. 13 ust. 1 *ugn* oraz *uchwały w sprawie zasad gospodarowania*. Zmienione zarządzeniami PMK: Nr 1179/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r., Nr 211/2010 z dnia 4 lutego 2010 r., Nr 1918/2010 z dnia 4 sierpnia 2010 r., Nr 106/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r., Nr 691/2012 z dnia 16 marca 2012 r., Nr 2618/2012 z dnia 20 września 2012 r., Nr 430/2016 z dnia 24 lutego 2016 r., Nr 1474/2017 z dnia 12 czerwca 2017 r., Nr 946/2018 z dnia 16 kwietnia 2018 r. oraz Nr 3386/2022 z dnia 22 listopada 2022 r.

¹¹⁹ Wydane m.in. na podstawie art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 *ugn*. Zmienione zarządzeniami PMK: Nr 874/2009 z dnia 24 kwietnia 2009 r., Nr 2032/2010 z dnia 23 sierpnia 2010 r., Nr 692/2012 z dnia 16 marca 2012 r., Nr 1476/2017 z dnia 12 czerwca 2017 r. oraz Nr 235/2023 z dnia 26 stycznia 2023 r.

stanowiących własność, współwłasność lub będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków oraz nieruchomości lub ich części stanowiących własność, współwłasność lub oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz Skarbu Państwa położonych w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków. Zarządzenie wprowadzało Regulamin określający m.in. sposób i tryby organizacji przetargów oraz zasady postępowania komisji przetargowej¹²⁰.

(akta kontroli str. 139-141, 865-868, 869-876, 877-891, 892-914, 1927-1930)

W latach 2019-2025 (do 8 kwietnia) w Urzędzie obowiązywały następujące procedury dotyczące udostępniania nieruchomości:

- *Oddawanie nieruchomości w użytkowanie w trybie bezprzetargowym/w drodze umowy (GS-18)* odnosząca się do nieruchomości stanowiących własność Gminy, Miasta Kraków – miasta na prawach powiatu lub Skarbu Państwa w użytkowanie w trybie bezprzetargowym w drodze umowy notarialnej¹²¹;
- *Udostępnianie nieruchomości będącej własnością lub w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę, przebudowę, wymianę, remont urządzeń infrastruktury technicznej (z wyłączeniem pasa drogi publicznej oraz działek oznaczonych w operacie ewidencji gruntów użytkiem dr (droga) (GS-22)* odnosząca się do podmiotów prawa innych niż przedsiębiorcy przesyłowi planujących realizację infrastruktury technicznej na ww. nieruchomościach¹²²;
- *Oddawanie nieruchomości w dzierżawę (z wyłączeniem dzierżawy targowisk, terenów zarządzanych przez Wydział Spraw Administracyjnych, miejskie jednostki organizacyjne oraz pasów drogowych) (GS-23)* odnosząca się do nieruchomości stanowiących własność Gminy oraz Skarbu Państwa. Procedura mogła być prowadzona na wniosek zainteresowanego podmiotu dzierżawą lub z urzędu jako oferta na wydzierżawienie nieruchomości¹²³;
- *Oddawanie nieruchomości w użyczenie (z wyłączeniem terenów zarządzanych przez miejskie jednostki organizacyjne) (GS-24)* odnosząca się do nieruchomości stanowiącej własność Gminy lub Skarbu Państwa, prowadzona na wniosek podmiotów zainteresowanego użyczeniem, które na gruntach gminnych miały realizować zadania Gminy¹²⁴;
- *Obciążenie nieruchomości służebnością gruntową (GS-25)* odnosząca się do ustanowienia prawa służebności gruntowej na nieruchomościach stanowiących własność Gminy lub Skarbu Państwa na wniosek

¹²⁰ Wydane na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg* w związku z art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), art. 4 pkt 9b¹, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 37 ust. 4 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 i 2 *ugn* oraz § 3 ust. 1 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz § 1 ww. Zarządzenia Nr 2658/2007 PMK z dnia 12 grudnia 2007 r. Zarządzenie zostało zmienione zarządzeniem Nr 346/2023 PMK z dnia 8 lutego 2023 r.

¹²¹ Wydana na podstawie art. 13 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 i art. 37 ust. 4 *ugn*; w przypadku nieruchomości Gminy dodatkowo: art. 25 ust. 1 *ugn* i *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* (wersja z 12 lipca 2019 r. i z 13 marca 2024 r.).

¹²² Wydana na podstawie art. 11 i art. 23 *ugn* oraz Zarządzenia Nr 252/2003 PMK z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie zasad udostępniania nieruchomości Miasta Krakowa pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej (z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 253/2003 PMK z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie zasad udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej (z późn. zm.) (wersja z 12 lipca 2019 r. i z 29 lutego 2024 r.).

¹²³ Wydana na podstawie art. 693-709 k.c. oraz w przypadku nieruchomości Gminy m.in.: art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 13 ust. 1, art. 18, art. 25 ust. 1, art. 35 oraz art. 37 ust. 4 *ugn* i *uchwały w sprawie zasad gospodarowania*, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa m.in.: art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 11, art. 13 ust. 1, art. 18, art. 23 ust. 1 pkt 7a, art. 35 oraz art. 37 ust. 4 *ugn* (wersja z 17 maja 2019 r. i z 6 marca 2024 r.).

¹²⁴ Wydana na podstawie art. 710-719 k.c. oraz art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 11, art. 13 ust. 1, art. 18, art. 23 ust. 1 pkt 7a, art. 25 ust. 1 oraz art. 35 *ugn* (wersja z 12 lipca 2019 r. i z 6 marca 2024 r.).

właścicieli/użytkowników wieczystych nieruchomości, na których miała zostać ustanowiona taka służebność¹²⁵.

Każda z ww. procedur wskazywała m.in. kryteria dla realizacji usług, wymagane dokumenty, opłaty oraz sposób realizacji usługi. Wskazane procedury znowelizowano 2 kwietnia 2024 r.

Wszystkie procedury realizował Wydział Skarbu Miasta; we wszystkich niezbędne było złożenie pisemnego wniosku. Termin załatwienia sprawy we wszystkich przypadkach wynosił do dwóch miesięcy od daty zgromadzenia pełnej dokumentacji, z wyjątkiem Procedury GS-22, w której termin ten wynosił sześć tygodni¹²⁶.

(akta kontroli str. 152-153, 154-156, 157-159, 160-163, 164-166, 167-169)

Procedury były wprowadzane Poleceniami Służbowymi Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta odpowiednio 26 września 2013 r. (GS-18), 9 sierpnia 2012 r. (GS-22), 20 czerwca 2016 r. (GS-23, GS-24 i G-25) i 17 lutego 2020 r. (zmiana Procedury GS-25). Wskazane Polecenia Służbowe wydawane były na podstawie § 2 zarządzenia Nr 1899/2018 PMK z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie opracowania kart usług/procedur zewnętrznych oraz opracowania instrukcji postępowania/procedur wewnętrznych.

(akta kontroli str. 139-141)

Zastępca Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta wskazała, że Gmina (Referat ds. Trwałego Zarządu i Użytkowania w ww. Wydziale) zawierała także umowy użyczenia jako formy prawne uregulowania tytułu prawnego do nieruchomości *o charakterze przejściowym, tj. co do zasady do czasu wydania decyzji o ustanowieniu prawa trwałego zarządu na nieruchomości lub oddania w użytkowanie*. Dodała, że dotyczyło to sytuacji, kiedy gminna jednostka organizacyjna lub instytucja kultury potrzebowała prawa do dysponowania nieruchomościami, a postępowanie o ustanowienie trwałego zarządu lub użytkowania było w toku i nie mogło być jeszcze zakończone decyzją administracyjną umową użytkowania.

(akta kontroli str. 7, 8-114, 115-130, 131, 132, 133-135, 136, 137-141, 144-146)

Wydział Skarbu Miasta w ww. okresie nie zawierał umów najmu nieruchomości Gminy oraz SP. Przedmiotowe czynności znajdowały się w zakresie działania ZBK oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych, które zarządzały wskazanymi nieruchomościami.

(akta kontroli str. 147-148)

Kontrolą objęto cztery umowy dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy zawarte:

- 26 lipca 2023 r. z *Centrum Kultury Dworek Białoprądnicki* (Krowodrza, obręb 45, nr działki 2/6), której przedmiotem było prowadzenie działalności niezarobkowej, w szczególności charytatywnej, kulturalnej, oświatowej (Nr sprawy: GS-06.6845.81.2022.AM2);
- 13 grudnia 2023 r. z *Centrum Kultury Podgórze* (Podgórze, obręb 17, numer działki 8/65), której przedmiotem było prowadzenie działalności niezarobkowej, w szczególności charytatywnej, kulturalnej, oświatowej (Nr sprawy: GS-06.6845.164.2023.MK3);

¹²⁵ Wydana na podstawie art. 285-295 k.c. oraz art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 11, art. 13 ust. 1 *ugn* oraz *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* (wersja z 17 lutego 2020 r. i z 6 marca 2024 r.).

¹²⁶ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 3473/2023 PMK z dnia 22 listopada 2023 r. wprowadzenie nowej procedury lub zmiana istniejącej nie wymagała formy polecenia służbowego.

- 2 lipca 2024 r. z *Fundacją Wisławy Szymborskiej* z siedzibą w Krakowie (Śródmieście, obręb 60, nr działki 125/8), której przedmiotem był teren rolniczy do 1000 m (Nr sprawy: GS-06.6845.328.2023.MT1);
- 22 listopada 2024 r. z *Kraków Nowa Huta Przyszłości S.A.* z siedzibą w Krakowie (Nowa Huta, obręb 36, nr działki 316/5), której przedmiotem był teren rolniczy (za każdy m² ponad 1 tys. m) (Nr sprawy: GS-06.6845.308.2024.AS4)¹²⁷.
(akta kontroli str. 7, 8-114)

Kontrolą objęto trzy umowy dzierżawy nieruchomości stanowiących własność SP zawarte:

- 1 października 2019 r. z *Stowarzyszeniem Szkolny Klub Sportu i Turystyki „Glosator”* z siedzibą w Krakowie (Śródmieście, obręb 3, nr działki 94/11), której przedmiotem była działalność sportowo-rekreacyjna (Nr sprawy: GS-12.6845.1.1.2017.EB);
- 15 czerwca 2022 r. z *Balon Widokowy Sp. z o.o. Forum Sp. z o.o. Spółka komandytowa* z siedzibą w Krakowie (Podgórze, obręb 12, nr działki 548/5), której przedmiotem była *plaża Kraków* (Nr sprawy: GS-12.6845.58.2021.EB3);
- 18 listopada 2022 r. z *Delta Sport Clinic Sp. z o.o. Sp. k.* z siedzibą w Krakowie (Podgórze, obręb 11, nr działki 341, 357), której przedmiotem był garaż (Nr sprawy: GS-12.6845.58.2022.AG3)¹²⁸.

(akta kontroli str. 7, 115-130)

Kontrolą objęto umowy użyczenia nieruchomości:

- Gminy: zawartą z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim (Krowodrza, obręb 44, nr działki 660) (Nr sprawy: GS-06.6850.2.1.2018.AM)¹²⁹;
- Skarbu Państwa: zawartą 24 lutego 2021 r. z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie (Krowodrza, obręb 4, nr działki 201) (Nr sprawy: GS-12.6850.2.2020.BB)¹³⁰;
- Gminy: zawartą 14 czerwca 2024 r. z Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną *Krakowski Ośrodek Kariery* (Podgórze, obręb 65, nr działki: 143) (Nr sprawy: GS-02.6844.18.2024.MU3)¹³¹.

(akta kontroli str. 7, 131, 132, 146)

Kontrolą objęto umowy służebności gruntowych SP zawarte:

- 4 lipca 2019 r. z *Serenada Sp. z o.o.* z siedzibą w Krakowie (Nowa Huta, obręb 6, nr działki 7/1) (Nr sprawy: GS-12.6847.10.2017. EB);
- 30 września 2020 r. z *Towarzystwo Budownictwa Społecznego „KraK-System” S.A.* z siedzibą w Krakowie (Nowa Huta, obręb 4, nr działki 446/2) (Nr sprawy: GS-12.6847.2.2020. EB)¹³².

(akta kontroli str. 7, 136)

¹²⁷ Doboru umów do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy jedną umowę z każdej z czterech jednostek ewidencyjnych (byłych dużych dzielnic Miasta) zawartą przez Gminę z osobami prawnymi w latach 2023-2024.

¹²⁸ Doboru umów do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy umowy z różnych jednostek ewidencyjnych (byłych dużych dzielnic Miasta) zawarte przez Gminę z osobami prawnymi prowadzącymi działalność gospodarczą.

¹²⁹ Doboru umowy do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy umowę zawartą przez Gminę ze SP reprezentowanym przez Wojewodę Małopolskiego jako innym organem administracji publicznej.

¹³⁰ Doboru umowy do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy umowę zawartą przez Gminę z publiczną szkołą wyższą, prowadzącą działalność w centrum Miasta Krakowa.

¹³¹ Doboru umowy do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy umowę zawartą przez Gminę z gminną jednostką organizacyjną.

¹³² Doboru umowy do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy umowy zawarte przez Gminę z osobami prawnymi (spółkami kapitałowymi).

Kontrolą objęto umowy oddania w użytkowanie nieruchomości:

- SP: zawartą w 2020 r. dla użytkownika *Narodowy Stary Teatr im. Heleny Modrzejewskiej w Krakowie* (nr działki 31 obręb S-3, ul. Starowiślna) (Nr sprawy: GS-12.6845.31.2020.BP);
- Gminy: zawartą w 2021 r. dla użytkownika *Galerii Sztuki Współczesnej Bunkier Sztuki* (nr działki 546/4 (udział 604/4998) obręb S-1, Planty Krakowskie) (Nr sprawy: GS-02.6845.5.2020.JK);
- SP: zawarta w 2022 r. dla użytkownika *Muzeum Narodowe w Krakowie* (nr działki 311 obręb S-1, Rynek Główny) (Nr sprawy: GS-12.6845.99.2022.BP)¹³³.
(akta kontroli str. 142-143)

2.8. Objęte kontrolą nieruchomości (gminne i SP) udostępniane przez Gminę, w ramach ww. próby 15 umów/czynności prawnych prowadzących do udostępnienia¹³⁴, położone były na terenach objętych MPZP (w 10 przypadkach) lub objętych *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (Studium)*¹³⁵ (w pięciu przypadkach, przy czym w jednym przypadku MPZP w trakcie ustanawiania służebności na gruncie SP był w trakcie opracowywania).

W trzech przypadkach na nieruchomościach Skarbu Państwa znajdował się obiekt wpisany do ewidencji/rejestru zabytków; w czterech: teren, na którym znajdowała się nieruchomość wpisany był do rejestru zabytków (Planty Krakowskie¹³⁶ i Bulwar Wołyński¹³⁷) oraz znajdował się na obszarze uznanym za pomnik historii Kraków-Historyczny Zespół Miasta (zarządzeniem Prezydenta RP z dnia 8 września 1994 r.¹³⁸). W jednej ze spraw odnoszono się do uchwały Nr XCVII/1326/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie akceptacji Porozumienia pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Prezydentem Miasta Krakowa w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Krakowa prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

W jednym przypadku nieruchomość SP znajdowała się na terenie wskazanym w *Kierunkach rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030* jako rezerwa terenowa pod *Kanał Krakowski* oraz *Park Rzeczny Wilga*.

We wszystkich badanych przypadkach nieruchomości wchodzące w skład zasobu Gminy (w dziewięciu przypadkach grunty, którymi zarządzała Gmina w imieniu SP) ewidencjonowano zgodnie z przepisami art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c *ugn*, a ewidencja gruntów w ramach *EBIG* prowadzona była rzetelnie.

Ewidencjonowanie nieruchomości obejmowało m.in.:

¹³³ Doboru umowy do kontroli dokonano na podstawie osądu kontrolera przyjmując do analizy umowy zawarte przez Gminę z osobami prawnymi/jednostkami organizacyjnymi, prowadzącymi działalność (gospodarczą) w centrum Miasta Krakowa.

¹³⁴ Wyżej wskazane: siedem umów dzierżawy; trzy umowy oddania w użytkowanie; dwie umowy użyczenia; dwie umowy ustanowienia służebności gruntowych oraz jedną ustanowienia trwałego zarządu (z poprzedzającą ją umową oddania w użyczenie).

¹³⁵ Ww. zatwierdzone uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r., zmienioną uchwałą Nr XCIII/1256/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 marca 2010 r. oraz uchwałą Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.; https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20321%26typ%3Du; dostęp 08.05.2025 r.

¹³⁶ Teren Plant Krakowskich wpisany do rejestru zabytków (decyzją z dnia 13 maja 1976 r.) i położony na obszarze układu urbanistycznego Śródmieścia, wpisane do rejestru zabytków (decyzją z dnia 22 maja 1933 r.).

¹³⁷ Teren Bulwaru Wołyńskiego wpisany do rejestru zabytków decyzją z dnia 13 czerwca 2011 r.

¹³⁸ M. P. Nr 50, poz. 423.

- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz *EGiB*;
- powierzchnię nieruchomości;
- wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Gminę praw do nieruchomości (dla wszystkich nieruchomości prowadzono księgę wieczystę);
- przeznaczenie nieruchomości w *MPZP*, a w przypadku braku planu w *Studium*¹³⁹;
- informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości (w trzech przypadkach), tj. ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przeciwko prawu własności osoby fizycznej/prawnej i ustanowieniu hipoteki przymusowej oraz informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (w jednym przypadku prowadzone było postępowanie sądowe o stwierdzenie zasiedzenia służebności przesyłu¹⁴⁰).

(akta kontroli str. 920-1058)

Wyjaśniając jakie działania w okresie objętym kontrolą podejmował Wydział Skarbu Miasta, względem nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy, w celu zapewnienia zgodności danych w gminnej ewidencji nieruchomości z danymi *EGiB*, Dyrektor wskazała m.in., że w ww. okresie podczas prac związanych z tworzeniem *planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych* sporządzano wykazy nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy w oparciu o dane z ww. ewidencji. *Następowała wtedy aktualizacja tych danych pod kątem opracowania planu.*

Dodała, że weryfikacja danych pod względem nieruchomości gminnych wchodzących w skład zasobu gminnego z *EGiB* prowadzona była przez Zespół Zadaniowy ds. uzupełnienia w bazie danych ewidencji gruntów i budynków informacji o podmiotach zarządzających bądź gospodarujących nieruchomościami będącymi wyłączną własnością Gminy (powołany zarządzeniem Nr 3497/2017 PMK z dnia 14 grudnia 2017 r.). *Działania Zespołu stanowiły element kontroli nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego z danymi w operacie EGiB, a w przypadku braku aktualności skutkowały wprowadzeniem odpowiednich zmian danych na podstawie przeprowadzonej weryfikacji.*

Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wskazała także na corocznie kierowanie formularzy do Wydziału Geodezji, w których potwierdzania jest zgodność danych dotyczących nieruchomości gminnych z danymi w gruntów (w trybie Polecenia służbowego Nr 14/2018 PMK z dnia 31 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad potwierdzania danych z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego i powiatowego zasobu nieruchomości oraz z operatem ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 1060-1061, 1062-1065)

2.9. We wszystkich badanych sprawach przed przeznaczeniem nieruchomości do udostępnienia prowadzona była analiza zasadności (opłacalności lub korzyści) z jej udostępnienia, która obejmowała, po wystąpieniu wnioskodawcy:

- oględziny nieruchomości (dokumentowane protokołem/notatką służbową, do których dołączano m.in. dokumentację fotograficzną i/lub mapę z wykonanymi pomiarami gruntu);
- pisma kierowane przez Wydział Skarbu Miasta do:

¹³⁹ Wskazywano *strukturalną jednostkę urbanistyczną* w kategorii zagospodarowania terenu odpowiednio: *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej/wielorodzinnej/teren usług*; w jednym przypadku teren nie posiadał określonej kategorii zagospodarowania terenu.

¹⁴⁰ W czterech przypadkach na nieruchomościach ustanowione były służebności przesyłu.

- komórek organizacyjnych UMK, w tym:
 - Wydziału Gospodarki Komunalnej (w 2022 r. Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu),
 - Wydziału Planowania Przestrzennego (w latach 2017-2018 Biura Planowania Przestrzennego),
 - Wydziału Kształtowania Środowiska,
 - a także: Biura Nadzoru Właścicielskiego, Wydziału Edukacji, Wydziału Geodezji i Wydziału Turystyki;
- jednostek organizacyjnych Gminy:
 - ZIM,
 - ZDMK,
 - ZZM,
 - Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu,
 - a także: Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, Biura Architekta Miasta i *Klimat-Energia-Gospodarka Wodna*¹⁴¹;

- zawierające prośbę o wydanie, w zakresie posiadanych kompetencji, opinii w przedmiocie nieruchomości (np. przedłużenia umowy użytkowania, zawarcia umowy dzierżawy, oddania działki w użyczenie).

Po wydaniu przez ww. właściwe merytorycznie wydziały UMK i jednostki organizacyjne Gminy opinii pozytywnych (także z uwagami) Wydział Skarbu Miasta prowadził dalsze postępowanie w przedmiocie udostępnienia nieruchomości¹⁴².

(akta kontroli str. 920-1058)

Odnosząc się do pytania w jaki sposób w okresie objętym kontrolą przed przeznaczeniem nieruchomości do udostępnienia przeprowadzona była przez Wydział Skarbu Miasta analiza zasadności (opłacalności lub korzyści) jej udostępnienia (zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki), Dyrektor ww. Wydziału wskazała m.in. że pierwsza i najbardziej ogólna analiza nieruchomości gminnych pod kątem wytypowania do udostępnienia w formie użytkowania, dzierżawy czy użyczenia była przeprowadzana przy sporządzaniu *planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych. Podział zasobu na część strategiczną, operacyjną oraz obrotową jest wyrazem tego działania. Kryteria przyporządkowania poszczególnych działek do wymienionych części zasobu szczegółowo przedstawione w planach stanowią taką analizę.*

Dodała także, że pogłębiona analiza zasadności udostępnienia nieruchomości przeprowadzana była każdorazowo po złożeniu wniosku podmiotu zewnętrznego (interesanta) o rozdysponowanie działki na wskazany cel. Stosownie do przyjętych procedur, w toku podjętych czynności dokonywane były analizy stanu faktycznego zagospodarowania nieruchomości, gromadzone były opinie merytorycznych wydziałów UMK oraz jednostek miejskich i w przypadku zaistnienia takiej potrzeby innych branżowych podmiotów.

Ponadto wyjaśniła, że *w oparciu o dane dostępne w Internetowym Serwerze Danych Przestrzennych (ISDP) ustalane jest w pierwszej kolejności czy nieruchomości będące w zasobie nie są niezbędne do pozostawienia z przeznaczeniem pod realizację zadań własnych GKM. Na podstawie powyższych ustaleń oraz danych dostępnych w aplikacji „SKARB” prowadzona jest analiza nieruchomości, mająca na celu rozpoznanie czy wniosek o nabycie tytułu prawnego do gruntu gminnego jest*

¹⁴¹ Od 7 stycznia 2025 r. Zarząd Infrastruktury Wodnej (ZIW), jako gminna jednostka organizacyjna działająca w formie jednostki budżetowej właściwa m.in. w sprawach gospodarki wodnej i ochrony przeciwpożarowej.

¹⁴² W przypadku zgłaszania uwag przez ww. podmioty Wydział Skarbu Miasta prowadził dalszą korespondencję celem uzgodnienia stanowiska.

możliwy do zrealizowania oraz jaka będzie najwłaściwsza forma prawna – na kanwie obowiązujących procedur – do załatwienia (...) Istotne znaczenie ma również podmiot na rzecz którego następuje udostępnienie oraz stan zagospodarowania gruntu.

(akta kontroli str. 1060-1061, 1062-1065)

2.10. W badanych sprawach przy określaniu wysokości opłat, w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie oraz dzierżawę stosowano jednolite zasady.

W zarządzeniach PMK we wskazaniu nieruchomości gruntowej (lub jej części) przeznaczonej do oddania na rzecz wnioskodawcy przez Gminę w użytkowanie/dzierżawę (w trybie bezprzetargowym i w jednym przypadku w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego) podawano wysokość opłat z tego tytułu (stawki opłaty rocznej/rocznego i miesięcznego czynszu dzierżawnego za m², także w ujęciu rocznym) wraz z określeniem stawki (23%) VAT. Ustalenie wysokości opłat należało do Gminy (pracownika Wydziału Skarbu Miasta).

Podawano również terminy wnoszenia opłat (np. czynsz dzierżawny płatny miesięcznie z góry do dnia 10. każdego miesiąca) oraz zasady ich aktualizacji. Dodatkowo wskazywano, że w przypadku ustalenia innych stawek czynszu dzierżawnego przez organ Gminy czynsz z tytułu dzierżawy ulegnie zmianie od dnia obowiązywania nowych stawek.

Ww. dane wskazywano w załączniku do podejmowanych w tym zakresie przez PMK odrębnych zarządzeń w sprawie indywidualnego wyrażenia zgody na udostępnienie nieruchomości (o czym mowa w dalszej części wystąpienia), powołując także odpowiednio Zarządzenie Nr 2658/2007 PMK lub Zarządzenie Nr 1852/2007 PMK.

W przypadku nieruchomości Skarbu Państwa wnioski składano do Wojewody Małopolskiego w sprawie wydzierżawienia, użyczenia oraz oddania w użytkowanie nieruchomości zawierał wysokość opłat z danego tytułu.

W przypadku bezumownego korzystania z nieruchomości, stwierdzanego przed zawarciem umowy w sprawie udostępnienia nieruchomości, Gmina naliczała z tego tytułu wynagrodzenie.

(akta kontroli str. 920-1058)

2.11. We wszystkich badanych przypadkach należne opłaty z tytułu udostępnienia nieruchomości (w tym czynsz dzierżawy) zostały ustalone zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z uwzględnieniem wartości rynkowej tych świadczeń.

Wydział Skarbu Miasta informował strony umowy (także na etapie składania wniosku o udostępnienie nieruchomości) o konieczności ponoszenia opłat (np. rocznych z tytułu użytkowania gruntu odnoszonych do udziału w gruncie), tj. m.in.:

- w przypadku korzystania z nieruchomości bez tytułu prawnego w oparciu o Zarządzenie Nr 260/2004 PMK (opłata roczna za 1 m² wraz z obowiązującą stawką podatku VAT (23%) i wskazanie opłaty należnej za cały okres tego typu korzystania);
- w przypadku dzierżawy także w oparciu o Zarządzenie Nr 1852/2007 PMK: wysokość stawki czynszu za 1 m² rocznie/miesięcznie wraz z obowiązującą stawką podatku VAT (23%), zależnie od powierzchni i przeznaczenia gruntu (np. cel rolniczy, droga dojazdowa). W przypadku przetargu pisemnego wskazywano stawkę rocznego i miesięcznego czynszu dzierżawnego (za m²) rocznie wraz ze stawką VAT (23%) oraz wskazanie, że będzie płatny

miesięcznie z góry do dnia 10. każdego miesiąca (ustalony na podstawie złożonej oferty)¹⁴³;

- w przypadku służebności zobowiązywano właściciela nieruchomości władnącej do uiszczenia wynagrodzenia za jej ustanowienie płatnego jednorazowo pod podpisaniem aktu notarialnego oraz do zwrotu kosztów operatu szacunkowego poniesionych przez Gminę.

Wysokość opłat była wskazywana następnie w umowach (zawieranych w formie aktu notarialnego). W przypadku nieruchomości SP ww. Wydział występował do Wojewody Małopolskiego o potwierdzenie przyjętego sposobu naliczania należnych opłat.

Na podstawie § 31 i § 33 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości¹⁴⁴, wysokość opłat ustalali rzeczoznawcy majątkowi według stawek rynkowych (nie dotyczyło to użyczenia nieruchomości i ustalania trwałego zarządu); w przypadku ustalania opłat za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego wysokość opłat ustalał pracownik właściwego merytorycznie referatu Wydziału Skarbu Miasta.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki udostępniania nieruchomości bez ich wyceny.

(akta kontroli str. 920-1058)

2.12. W okresie objętym kontrolą, w badanym przypadkach, zawarcie umów oddania nieruchomości w użytkowanie, użyczenie lub dzierżawę poprzedzone było ujęciem ich w wykazie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w tej formie (nie dotyczyło to służebności), ogłaszanym każdorazowo drogą zarządzenia PMK.

Ww. wykaz zawierał wszystkie elementy wskazane w art. 35 ust. 2 *ugn*, tj.:

- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości/*EGiB* (także ze wskazaniem części udziału w działce i numeru działki);
- powierzchnię nieruchomości (w ha/m² ze wskazaniem na część nieruchomości/udziału w całej działce);
- opis nieruchomości (*zagospodarowanie*);
- przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania (wynikający z *MPZP/Studium*);
- termin zagospodarowania nieruchomości (czas: oznaczony: rok/trzy/15/30 lat lub czas nieoznaczony, co nie dotyczyło użytkowania);
- wysokość opłat z tytułu użytkowania lub dzierżawy (odnoszoną w przypadku użytkowania do wartości nieruchomości, ze wskazaniem wysokości czynszu dzierżawnego: miesięcznego i rocznego, w przypadku przetargu – czynszu wywoławczego)¹⁴⁵;
- terminy wnoszenia opłat (czynsz dzierżawny płatny z góry do 10. dnia każdego miesiąca lub w przypadku użytkowania: z góry za dany rok do 31 marca każdego roku);

¹⁴³ Wskazywano na art. 8 ust. 1 i art. 146a pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.).

¹⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1832. Do 8 września 2023 r. obowiązywały w tym zakresie przepisy § 7 ust. 2 i § 38 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555)

¹⁴⁵ W przypadku realizacji zamierzenia inwestycyjnego na nieruchomości przez wnioskodawcę wyodrębniano etapy ustalając opłaty w różnej wysokości (dla etapu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie opłatę za 1 m² za miesiąc/rok; dla etapu po wykonaniu zamierzenia inwestycyjnego opłatę odnoszoną do wartości nieruchomości, ustalaną na podstawie sporządzonej wyceny nieruchomości dla tego celu).

- zasady aktualizacji opłat (wskazywano, że w przypadku ustalenia innych stawek czynszu dzierżawnego przez organy Gminy, czynsz z tytułu dzierżawy ulegnie zmianie od dnia obowiązywania nowych stawek lub w przypadku użytkowania wskaźnik inflacji/waloryzowanie opłaty rocznej w okresach nie krótszych niż rok na zasadach określonych w art. 5 *ugn*);
- informacje o przeznaczeniu do oddania w: użytkowanie, dzierżawę lub użyczenie (także w przypadku ustanowienia prawa trwałego zarządu; w przypadku przetargu – szczegółowo określone w potencjalnie zawieranej umowie).

(akta kontroli str. 920-1058)

2.13. W przypadku badanych postępowań wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, dzierżawę lub użyczenie – stanowiący załącznik do zarządzenia PMK podejmowanego w indywidualnej sprawie – upubliczniano zgodnie z art. 35 ust. 1 *ugn*.

Każdorazowo Wydział Skarbu Miasta sporządzał i podawał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia w ww. sposób. Wykaz ten podawano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń w dwóch lokalizacjach, tj. w siedzibie władz Gminy (pl. Wszystkich Świętych 3-4) oraz w siedzibie Wydziału Skarbu Miasta (ul. Kasprowicza 29). Ponadto wykaz umieszczano na stronie BIP Miasta; w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa ww. Wydział przekazywał wykaz Wojewodzie Małopolskiemu, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej Wojewody w BIP Województwa Małopolskiego przez okres 21 dni (wraz z określeniem dat umieszczenia takiego ogłoszenia).

Informacje o zamieszczeniu ww. wykazu UMK (Wydział Skarbu Miasta) podawał do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej Miasto Kraków, co w 10 na 15 badanych przypadków udostępnienia nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa odbywało się z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 13 dni. Dalszy opis w tym zakresie znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Podawane informacje pozwalały na zidentyfikowanie nieruchomości będącej przedmiotem zamierzonego udostępnienia.

Terminy upublicznienia wykazu wynosiły odpowiednio w przypadku:

- dzierżawy: od 29 marca do 19 kwietnia 2019 r.; od 24 lutego do 17 marca 2022 r.; od 27 czerwca do 18 lipca 2022 r.; od 9 do 30 maja 2023 r.; od 22 listopada do 13 grudnia 2023 r.; od 25 kwietnia do 16 maja 2024 r. oraz od 18 października do 8 listopada 2024 r.;
- użytkowania: od 24 lutego do 16 marca 2021 r.; od 26 lutego do 18 marca 2021 r. oraz od 29 lipca do 19 sierpnia 2024 r.;
- użyczenia nieruchomości: od 16 listopada do 7 grudnia 2018 r. oraz od 22 grudnia do 12 stycznia 2021 r.;
- ustanowienie trwałego zarządu: od 9 do 30 maja 2024 r.

Potwierdzeniem realizacji ww. obowiązków wynikających z art. 35 ust. 1 *ugn* były: wydruki wykazu z tablic ogłoszeń z obu lokalizacji wraz z poświadczeniami dat ogłoszenia przez pracowników UMK; wydruki ogłoszeń z BIP oraz kopie ogłoszeń z gazet lokalnych (w dziennikach, tj. „Gazecie Krakowskiej”; w 2019 r. w „Dzienniku Polskim”).

Upublicznienie w ww. sposób nie dotyczyło udostępniania nieruchomości w drodze ustanawiania służebności.

(akta kontroli str. 920-1058)

2.14. W badanej próbie nie znajdowały się przypadki, w których nieruchomości byłyby położone na: terenach górniczych, parków narodowych oraz graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Według wypisów z rejestru gruntów (EGiB) nie były to także nieruchomości znajdujące się na *terenach ochrony przyrody* oraz *terenach zamkniętych* (w rejestrze gruntów wskazywano także, czy dany teren został oddany w dzierżawę).

W jednym przypadku oddania w użytkowanie, nieruchomość (kamienica) była ujęta w gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz znajdowała się na terenie układu urbanistycznego Kazimierz w obrębie tzw. Nowego Miasta. W tej sytuacji Wydział Skarbu Miasta występował do Miejskiego Konserwatora Zabytków (wykonującego jego zadania na podstawie ww. porozumienia z 2010 r. – Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków) z prośbą o wydanie opinii w przedmiocie (przedłużenia) umowy użytkowania. Po uzyskaniu pozytywnej opinii kontynuowano postępowanie w sprawie udostępnienia nieruchomości.

W innym przypadku kontynuowania umowy użytkowania, w umowie wskazano, że zabytek podlegał ochronie prawa jako wpisany do rejestru zabytków nieruchomych.

W jednym przypadku kontynuowania umowy dzierżawy, w umowie wskazano, że zabytek (budynek znajdujący się na wydzierżawianej działce wraz z otoczeniem w granicach gminnej nieruchomości gruntowej) był wpisany do rejestru zabytków nieruchomych.

W przypadkach oddawania nieruchomości w użyczenie (kontynuacja umowy) oraz w trwały zarząd wskazywano, że budynki znajdujące się na nieruchomościach były ujęte w gminnej ewidencji zabytków.

(akta kontroli str. 920-1058)

2.15. W badanej próbie nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, w przypadku nieruchomości SP:

- w jednym przypadku oddania nieruchomości w dzierżawę (w 2019 r.);
 - w jednym przypadku ustanowienia służebności (w 2019 r.);
 - w jednym przypadku ustanowienia odpłatnego użytkowania (w 2021 r.);
 - w jednym przypadku użyczenia nieruchomości (w 2021 r.);
- nieruchomości nie były przewidziane w *Planie wykorzystania zasobu nieruchomości*, przy czym w ww. przypadkach obowiązek sporządzania Planu został wprowadzony w ustawie z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.

Ponadto w przypadku nieruchomości Gminy oddanej w użyczenie (w 2019 r.) oraz nieruchomości Skarbu Państwa, na której ustanowiono służebność (w 2020 r.), nieruchomości te nie były przewidziane w *Planie wykorzystania zasobu nieruchomości* z uwagi na objęcie w ww. planie na lata 2019-2021 (jedynie) harmonogramu sprzedaży, który nie był formalnym załącznikiem do planu.

Pozostałe dziewięć nieruchomości przeznaczone do udostępnienia zostały ujęte w odpowiednich *Planach wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy* lub *Skarbu Państwa*.

(akta kontroli str. 920-1058, 1914-1915, 1927-1930)

2.16. W badanych przypadkach Wydział Skarbu Miasta realizował postanowienia *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz przyjętych w Urzędzie procedur odnoszących się do:

- oddawania nieruchomości w użytkowanie w trybie bezprzetargowym/w drodze umowy (GS-18);

- udostępniania nieruchomości będącej własnością lub w użytkowaniu wieczystym Gminy oraz Skarbu Państwa (GS-22);
- oddawania nieruchomości w dzierżawę (GS-23);
- oddawanie nieruchomości w użyczenie (GS-24);
- obciążenia nieruchomości służebnością gruntową (GS-25).

Udostępnianie nieruchomości odbywało się zgodnie z treścią ww. uchwały i przyjętymi procedurami:

- w dwóch przypadkach przekazania nieruchomości Gminy w użytkowanie i dzierżawy Wydział Skarbu Miasta uzyskał pozytywną opinię właściwej komisji RMK (Komisji Mienia i Rozwoju Gospodarczego);
- PMK wydawał odrębne zarządzenia odnoszące się do danej nieruchomości (jak wskazano powyżej wykaz nieruchomości stanowił załącznik do każdego zarządzenia, a załącznik graficzny do zarządzenia wskazywał przedmiotową działkę).

Podstawą prawną dla zarządzeń PMK odnoszących się do udostępnienia nieruchomości w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa były w przypadku:

- dzierżawy: art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 7a, art. 35 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 37 ust. 4 *ugn*;
- użytkowania: art. 4 pkt 9b¹, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 4 *ugn*;
- użyczenia: art. 4 pkt 9b¹, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 7a oraz art. 35 ust. 1 i 2 *ugn*;
- służebności: art. 4 pkt 9b¹ w związku z art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1 *ugn*.

W przypadku nieruchomości Gminy podstawą prawną dla zarządzeń PMK odnoszących się do udostępnienia nieruchomości były w przypadku:

- dzierżawy: art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg*, art. 13 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 i art. 37 ust. 4 *ugn*;
- użytkowania: art. 13 ust. 1, art. 35 i art. 37 ust. 4 *ugn*;
- użyczenia: art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg*, art. 13 ust. 1, art. 18, art. 25 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i 2 *ugn* i art. 712 § 2 KC;
- trwałego zarządu: art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg*, art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 13 ust. 1, art. 18, art. 25 ust. 1 i art. 35 *ugn*.
- w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa Wydział Skarbu Miasta zwracał się do Wojewody Małopolskiego o wyrażenie zgody na daną formę udostępnienia nieruchomości (Wojewoda podejmował stosowne zarządzenie). Podstawą prawną dla ww. wystąpień były przepisy: art. 23 ust. 1 pkt 7a oraz art. 37 ust. 4 *ugn* lub art. 13 ust.1 i art. 23 ust. 1 pkt 7a w związku z art. 11 ust. 2 oraz art. 37 ust. 4 *ugn* (użytkowanie nieruchomości).

Ponadto w przypadku dzierżawy wskazywano m.in. na § 12 ust. 1 pkt 5 i 6 lub § 12 ust. 1 pkt 6 i pkt 8 lub § 12 ust. 1 pkt 15 lub § 12 ust. 1 pkt 2 i 4 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami*, tj. przesłanki do bezprzetargowego wydzierżawienia terenu na rzecz wnioskodawcy:

- na rzecz osoby, która korzystała jako ostatnia z nieruchomości na podstawie umowy przez okres, co najmniej trzech lat (§ 12 ust. 1 pkt 2);
- w celu urządzenia i użytkowania dróg dojazdowych oraz zaplecza budowy (§ 12 ust.1 pkt 4);
- w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej lub jej części, stanowiącej własność, oddanej w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, dzierżawę, najem, użytkowanie lub użyczenie wnioskodawcy (§ 12 ust. 1 pkt 5);
- na cele prowadzenia działalności niezarobkowej, w szczególności charytatywnej, kulturalnej i oświatowej (§ 12 ust. 1 pkt 6);

- na cele publiczne w rozumieniu art. 6 *ugn* (§ 12 ust. 1 pkt 8);
- w innych przypadkach – po uzyskaniu opinii merytorycznej RMK do zadań, której należą zagadnienia dotyczące gospodarowania mieniem komunalnej (§ 12 ust. 1 pkt 15).

Czynsz dzierżawny ustalano na podstawie Zarządzenia Nr 1852/2007 PMK.

W badanych przypadkach zawarcie umowy udostępnienia nieruchomości poprzedzone było rokowaniami, prowadzonymi przez przedstawicieli Wydziału Skarbu Miasta i wnioskodawcy, z których sporządzano protokół (porozumienia przedkontraktowe). Przed zawarciem ww. umów Wydział Skarbu Miasta pozyskiwał także m.in. statut wnioskodawcy (wskazujący m.in. na cele działalności wnioskodawcy) oraz wyciąg z właściwego rejestru (np. rejestru instytucji kultury dla których organizatorem była Gmina).

(akta kontroli str. 920-1058)

2.17. Kontrolowane jedno postępowanie dotyczące oddania w dzierżawę w drodze przetargu zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami *usg* i *ugn*, wewnętrznymi procedurami Urzędu i rzetelnie udokumentowane.

W badanym przypadku, zarządzeniem Nr 2756/2021 PMK z dnia 30 września 2021 r. została powołana komisja przetargowa do określenia warunków i przeprowadzenia przetargu pisemnego nieograniczonego na wydzierżawienie części nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa położonych na Bulwarze Wołyńskim w Krakowie (zmieniona Zarządzeniem Nr 972/2022 PMK z dnia 15 kwietnia 2022 r.)¹⁴⁶.

W tym przypadku:

- postępowanie prowadzono na podstawie ww. Zarządzenia Nr 1428/2021 PMK z dnia 25 maja 2021 r.¹⁴⁷;
- PMK wydał zarządzenie Nr 416/2022 z dnia 21 lutego 2022 r. w sprawie przeznaczenia części nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa położonych na Bulwarze Wołyńskim do oddania w dzierżawę w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego¹⁴⁸;
- PMK wydał zarządzenie Nr 648/2022 PMK z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia przetargu pisemnego nieograniczonego na oddanie w dzierżawę części nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa położonych na Bulwarze Wołyńskim¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Dotyczyło to zamierzenia inwestycyjnego: *Zagospodarowanie obszaru Bulwaru Wołyńskiego poprzez budowę plaży wraz z ciągami komunikacyjnymi pieszymi i spacerowymi, kompozycjami ogrodowymi i elementami małej architektury oraz z pawilonem realizującym cele rekreacyjno-wypoczynkowo-kulturalne z usługami gastronomicznymi i związanymi z obsługą ruchu turystycznego, obsługującego plażę i tereny parkowe Bulwarów Wiślanych, z konstrukcją budynku spełniającą warunki dla umocnień przeciwpowodziowych wraz z zapleczem technicznym, socjalnym i magazynowym* (tzw. plaża Kraków).

¹⁴⁷ Wydane na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg* w związku z art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), art. 4 pkt 9b¹, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 37 ust. 4 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 i 2 *ugn* oraz § 3 ust. 1 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz § 1 Zarządzenia Nr 2658/2007 PMK z dnia 12 grudnia 2007 r. Wydane m.in. na podstawie art. 4 pkt 9b¹, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 37 ust. 4 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 i 2 *ugn*, *uchwały w sprawie zasad gospodarowania* oraz ww. Zarządzenia PMK Nr 2658/2007. Zmienione zarządzeniem Nr 346/2023 PMK z dnia 8 lutego 2023 r.

¹⁴⁸ Podstawa prawna: art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg*, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 7a, art. 35 ust. 1, 2 i art. 37 ust. 4 *ugn*; ww. zarządzenie Nr 1852/2007 PMK z dnia 7 września 2007 r. oraz zarządzenie Nr 2658/2007 PMK z dnia 12 grudnia 2007 r.

¹⁴⁹ Podstawa prawna: art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg*, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 7a, art. 35 ust. 1, 2 i art. 37 ust. 4 *ugn* oraz ww. zarządzenie Nr 416/2022 PMK z dnia 21 lutego 2022 r. oraz ww. zarządzenie Nr 1428/2021 PMK z dnia 25 maja 2021 r.

Załącznikami do zarządzenia były: *mapa do celów prawnych do umowy dzierżawy*, mapa pogłądowa, ogłoszenie o przetargu oraz projektu umowy dzierżawy nieruchomości;

- Wydział Skarbu Miasta pozyskał zgodę Wojewody Małopolskiego w formie zarządzenia (na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7a *ugn*).

Pomimo zawarcia przez GMK i SP, w wyniku przeprowadzonej procedury przetargowej, umowy dzierżawy (w dniu 15 czerwca 2022 r.) z Konsorcjum (jedynym oferentem) na okres 15 lat (zmienionej aneksami z: 22 lutego 2024 r.; 30 sierpnia 2024 r.; 22 listopada 2024 r.), w dniu 28 lutego 2025 r. Wydział Skarbu Miasta złożył oświadczenie o wypowiedzeniu umowy dzierżawy ze skutkiem natychmiastowym, z dniem doręczenia. Przyczyną wypowiedzenia było niedotrzymanie warunku umowy dzierżawy, tj. rozpoczęcia prac budowlanych w terminie nie później niż do 1 września 2024 r.

(akta kontroli str. 920-1058)

2.18. W badanych przypadkach nie wystąpiły przypadki zawarcia umów dzierżawy w drodze bezprzetargowej, pomimo istnienia przesłanek do przeprowadzenia przetargu.

W badanych przypadkach, nieruchomości gminne oddawano w dzierżawę na podstawie umowy:

- z dnia 26 lipca 2023 r. (od 1 sierpnia 2023 r.) na czas nieoznaczony, na cele prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej określonej w statucie wnioskodawcy (dom kultury);
- z dnia 13 grudnia 2023 r. na czas nieoznaczony, na cele prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej (dom kultury);
- z dnia 2 lipca 2024 r. na 30 lat, po uzyskaniu opinii właściwej komisji RMK, celem zrealizowania projektu kulturalnego (zamierzenie inwestycyjne);
- z dnia 22 listopada 2024 r. (od 1 października 2024 r.) na trzy lata, na cel związany z planowanym utworzeniem skansenu wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

W badanych przypadkach nieruchomości SP oddawano w dzierżawę na podstawie umowy:

- z dnia 1 października 2019 r. (od 1 sierpnia 2019 r.) na okres trzech lat, na cele prowadzenia działalności sportowo-rekreacyjnej przez klub sportowy działający w formie stowarzyszenia (boisko sportowe). Po zakończeniu okresu obowiązywania ww. umowy Wydział Skarbu Miasta prowadził nową sprawę zmierzającą do zawarcia nowej umowy;
- z dnia 18 listopada 2022 r. (od 1 września 2022 r.) na okres trzech lat (dotyczyła *garażu blaszak*)¹⁵⁰. Drogą aneksów do umowy ustalano m.in. nowe, miesięczne stawki czynszu dzierżawnego (na podstawie odrębnego zarządzenia Nr 3471/2023 PMK z dnia 22 listopada 2023 r., które zostało podjęte na podstawie art. 4 pkt 9 i 9b¹, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1 *ugn*), uwzględniające średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2024 r. w stosunku do 2023 r. (3,6%);

Wydział Skarbu Miasta, jak wskazano powyżej, ustalał opłaty z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości za dany okres, wskazując podstawę prawną, tj. art. 230 k.c., zarządzenie Nr 603/2006 PMK z dnia 22 marca 2006 r.

¹⁵⁰ W uzasadnieniu do wcześniejszego zarządzenia PMK poprzedzającego zawarcie umowy wskazano, że postanowienia umowy zostaną sformułowane w taki sposób, aby umożliwić w razie potrzeby zmianę warunków dzierżawy, pod kątem zgodności jej postanowień z przyszłym sposobem zagospodarowania terenu (m.in. projektowany *Kanał Krakowski*), jak również w sposób zapewniający, w razie konieczności, uwolnienie przedmiotowego terenu na koszt dzierżawcy i bez odszkodowania.

w sprawie sposobu naliczania wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości stanowiącego własność Skarbu Państwa oraz zarządzenie Nr 2658/2007 PMK.

W jednym badanym przypadku umowa ustanowienia prawa użytkowania na udziale Gminy wynoszącym 4125/10000 części nieruchomości, została zawarta dnia 8 września 2024 r. na okres 20 lat za opłatą roczną wynoszącą 1 zł (wraz z 23% VAT). Umowa została zawarta na cel *związany z prowadzeniem działalności kulturalnej oraz działalności w zakresie opieki nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z instytucją kultury.*

(akta kontroli str. 920-1058)

2.19. Postanowienia umowy dotyczącej udostępnienia nieruchomości w drodze dzierżawy na okres 15 lat (opisanej w pkt 2.17 wystąpienia pokontrolnego) były zgodne z wynikami przetargu i właściwie zabezpieczały interesy Gminy.

(akta kontroli str. 920-1058)

2.20. W kontrolowanych przypadkach użyczenia nieruchomości Wydział Skarbu Miasta przestrzegał przyjętych procedur wprowadzonych zarządzeniami PMK. Zawarcie umów użytkowania poprzedzały rokowania przedstawiciela Wydziału Skarbu Miasta i wnioskodawcy.

W badanych przypadkach odnoszących się do nieruchomości SP umowy zostały zawarte:

- dnia 24 lutego 2021 r. na trzy lata z przeznaczeniem na prowadzenie działalności przez publiczną szkołę wyższą;
- dnia 18 marca 2021 r. na czas nieoznaczony z przeznaczeniem na prowadzenie działalności kulturalnej.

W jednym badanym przypadku nieruchomości gminnej umowa została zawarta 30 stycznia 2019 r. na czas nieoznaczony z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim (na potrzeby jednostki administracji zespolonej podległej Wojewodzie Małopolskiemu, na cel: *dojścia i zieleni miejskiej*¹⁵¹).

W badanym przypadku ustanowienia, na podstawie art. 18 i art. 45 *ugn*, trwałego zarządu na rzecz poradni psychologiczno-pedagogicznej (jednostki organizacyjnej Gminy), na cele wykonywania działalności statutowej, został on poprzedzony umową użyczenia z dnia 14 czerwca 2024 r. na czas oznaczony, tj. do czasu ustanowienia prawa trwałego zarządu, nie dłużej niż na okres jednego roku.

Po zawarciu ww. umów Wydział Skarbu Miasta m.in. dokonywał przekazania nieruchomości (protokołem) i przekazywał kopię umowy do Biura ds. Ewidencji Mienia, celem aktualizacji wykazu nieruchomości (ewidencji mienia), sporządzanego na potrzeby Krajowego Zasobu Nieruchomości, oraz w przypadku nieruchomości SP do MUW (na podstawie art. 23 ust. 4 *ugn*).

(akta kontroli str. 920-1058)

2.21. We wskazanych powyżej przypadkach podejmowania decyzji przez właściwą komisję RMK, informacje dla tych komisji (projekty uchwał) zawierały informacje o przeznaczeniu nieruchomości, wskazane w § 12 *uchwały w sprawie zasad gospodarowania*. Poza tymi przypadkami w kontrolowanych umowach nie występowały przypadki, w których radni miejscy przed wyrażeniem zgody na udostępnienie nieruchomości byłiby informowani przez organ wykonawczy

¹⁵¹ Na podstawie odrębnego zarządzenia PMK podjętego na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 *usg* oraz art. 25 ust. 1 *ugn* i art. 712 § 2 KC.

Gminy o jej przeznaczeniu w dokumentach planistycznych i planowanym przez kontrahenta sposobie jej zagospodarowania.

(akta kontroli str. 920-1058)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Zgodnie z art. 35 ust. 1 *ugn* właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w BIP przez okres 21 dni. 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.

W 10 na 15 badanych przypadkach udostępnienia nieruchomości stanowiących własność Gminy lub SP informacja o zamieszczeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu i na stronie BIP UMK wykazu nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, została upubliczniona w prasie o zasięgu lokalnym z opóźnieniem wynoszącym w przypadku:

- użytkowania: od 2 do 9 dni;
- dzierżawy: od 2 do 13 dni;
- użyczenia: 7 dni;

- w stosunku do daty zamieszczenia wykazu w siedzibie Urzędu i na stronie BIP.

(akta kontroli str. 920-1058)

Wyjaśniając jakie były przyczyny takiej sytuacji Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta przedstawiła wyjaśnienia wskazane w nieprawidłowości nr 7 wskazanej w obszarze I niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Dodała przy tym, że brak wskazania terminu legislacyjnego jest rozwiązaniem legislacyjnym pozostawiającym organowi elastyczność organizacyjną przy realizacji obowiązku publikacyjnego. W praktyce konieczność przygotowania zlecenia ogłoszenia obejmującego wykazy z różnych Referatów Wydziału Skarbu Miasta, uzgodnień redakcyjnych z prasą lokalną oraz terminy cyklicznego ukazywania się lokalnych gazet powodują, że publikacja prasowa następuje niekiedy z kilkudniowym przesunięciem czasowym. Jest to zjawisko technicznie uzasadnione i nie nosi znamion naruszenia prawa, skoro obowiązek publikacji w prasie ustawowo nie został obwarowany terminem, a jest realizowany bez zbędnej zwłoki i w granicach możliwości organizacyjnych (...) W dobie powszechnego dostępu do Internetu to właśnie Biuletyn Informacji Publicznej stanowi realne źródło informacji o działaniach organu. Nie można także pominąć faktu, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, uchwalona w 1997 r., została przyjęta w warunkach technologicznie odmiennych, a niektóre przewidziane w niej instrumenty, jak właśnie komunikaty prasowe, mają na dziś charakter raczej wspomagający niż dominujący w systemie informowania obywateli.

(akta kontroli str. 2209-2213)

Stanowisko NIK do złożonych wyjaśnień zostało zawarte w pkt 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze I wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że w kontrolowanym okresie w Gminie, w badanej próbie 15 umów, na udostępnienie nieruchomości, przestrzegano przepisów dotyczących organizowania i przeprowadzania postępowań dotyczących użytkowania lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Prawidłowo przeprowadzono i rzetelnie udokumentowano wybrane do kontroli postępowania na dzierżawę nieruchomości Gminy i SP, rzetelnie ustalano wartość nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie lub dzierżawę, przestrzegano przyjętych zasad ustalania cen i opłat oraz dokonywania rozliczeń z tytułu udostępnienia nieruchomości. Przed udostępnieniem nieruchomości Wydział Skarbu Miasta przeprowadzał każdorazowo analizy dotyczące zasadności takiego udostępnienia, które obejmowały w szczególności uzgodnienia z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu i miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz innymi właściwymi w sprawie podmiotami i instytucjami.

Na ogół prawidłowo upubliczniano wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia, w tym oddania w dzierżawę, przy czym zastrzeżenia budzi publikowanie w prasie informacji o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonej do udostępnienia z kilku/kilkunastodniowym opóźnieniem w stosunku do daty zamieszczenia wykazu na tablicach ogłoszeń oraz stronie BIP, co w ocenie NIK mogło ograniczyć do niej dostęp osobom zainteresowanym.

W sposób właściwy zabezpieczano w zawieranych umowach interes prawny i ekonomiczny Gminy.

IV. Uwagi i wnioski

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formuje uwag. |
| Wnioski | <p>W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie aby <i>Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków</i> zawierały informację o powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali, wykazanej w katastrze nieruchomości.2. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień <i>uchwały w sprawie gospodarowania nieruchomościami</i> niezgodnych z obowiązującym prawem, tj. naruszający ustawowo przyjęty podział kompetencji organów Gminy wskazany w art. 25 ust. 1 <i>ugn</i> i art. 30 ust. 2 pkt 3 <i>usg</i>.3. Zapewnienie, aby w przygotowywanych projektach uchwał odnoszących się do zbywania nieruchomości Gminy nie wskazywano trybu zbycia nieruchomości oraz wysokości udzielonej bonifikaty od ceny nieruchomości.4. Wykorzystywanie w prowadzonych postępowaniach dotyczących zbycia lub udostępnienia nieruchomości, wyłącznie operatów sporządzonych na zlecenie Gminy.5. Podjęcie działań mających na celu niezwłoczne zamieszczanie w prasie o zasięgu lokalnym informacji o upublicznieniu wykazu , o którym mowa w art. 35 ust. 1 <i>ugn</i>, w terminach nieograniczających osobom zainteresowanym czasu dostępu do niego przewidzianego w tym przepisie.6. Zawieranie w warunkach uczestnictwa w przetargu zapisów odnoszących się do warunków uczestnictwa osób pozostających w związku małżeńskim.7. Ustalanie w przypadku organizacji przetargów pisemnych na zbycie nieruchomości Gminy innego oprócz ceny kryterium oceny ofert, zgodnie z zapisami art. 40 ust. 2 (zd.2) <i>ugn</i> i § 21 <i>rozporządzenia w sprawie przetargów</i>. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 29 maja 2025 r.

Kontrolerzy:

Paweł Lipowski

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Tomasz Mróz

specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Jacek Stankiewicz
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu dokonał:

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Janusz Klimek

/podpisano elektronicznie/