



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, listopada 2011 r.

**Pan
Prof. dr hab. Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków**

S/11/005
LKR-4112-03-01/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w okresie od 29 czerwca 2011 r. do 23 września 2011 r. w Urzędzie Miasta Krakowa kontrolę działań Miasta związanych z kompleksem wielofunkcyjnym „Plaža Krakowa”.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym 10 października 2011 r. i omówione na naradzie pokontrolnej 11 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie kontrolne.

1. NIK nie wnosi uwag do działań Miasta poprzedzających zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości gruntowych z SAO BEACH Investments Sp. z o.o. (Spółka).

Gmina Miejska Kraków przeznaczyła do oddania w dzierżawę na czas oznaczony 10 lat w trybie bezprzetargowym na rzecz Spółki nieruchomości gruntowe, położone w obrębie 12 – Podgórze na Bulwarze Wołyńskim (części działek o nr 12/2, 23/11 i 11, będących własnością Gminy Kraków oraz działkę nr 548/5, stanowiącą własność Skarbu Państwa), na realizację kompleksu wielofunkcyjnego pn. „Plaža Krakowa”. Wykaz nieruchomości został podany do publicznej wiadomości. Oddanie w dzierżawę ww. nieruchomości zostało poprzedzone pozytywną opinią Komisji Mienia i Rozwoju Gospodarczego Rady Miasta Krakowa.

2. NIK nie wnosi zastrzeżeń do postanowień umowy dzierżawy zawartej ze Spółką w celu prowadzenia kompleksu wielofunkcyjnego „Plaża Krakowa”, z wyjątkiem postanowień w zakresie używania przedmiotu dzierżawy (§ 4 umowy).

Spółka zobowiązała się do zrealizowania i eksploataowania ogólnodostępnego kompleksu wielofunkcyjnego „Plaża Krakowa”, w skład którego wchodziły: plaża jako przestrzeń sportowo-rekreacyjna, tymczasowy obiekt zaplecza plaży na platformie drewnianej składający się z obiektu kubaturowego (restauracja), podestu zadaszonego (kino letnie, wydarzenia kulturalno-rozrywkowe), podestu niezadaszonego (taras z leżakami do plażowania), piaszczyste boiska do sportów plażowych wraz z zielenią towarzyszącą, plac zabaw dla dzieci oraz ciągi komunikacyjne.

Warunki realizacji przedsięwzięcia określone w umowie były zgodne z warunkami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy i decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Zgodnie z tymi decyzjami obiekt miał funkcjonować sezonowo (nie dłużej niż od połowy kwietnia do połowy września) i po tym okresie winien być całkowicie demontowany. Miasto odpowiednio zabezpieczyło należyte wykonanie umowy poprzez zastosowanie kaucji w wysokości 300% miesięcznego czynszu dzierżawnego netto, umowę ubezpieczenia OC na kwotę 150 tys. zł (wynikającą z kosztorysu inwestorskiego dotyczącego kosztu robót demontażowych i rekultywacyjnych) oraz odebranie od dzierżawcy pisemnego oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się rygorowi egzekucji.

Natomiast postanowienia umowy w zakresie używania przedmiotu dzierżawy zawarte w § 4 umowy, w ocenie NIK, nie zostały uregulowane w stopniu wystarczającym, zwłaszcza w kontekście następstw związanych z różnymi formami użytkowania obiektu, w tym organizacji w porze nocnej imprez tanecznych z użyciem nagłośnienia. Fakt, iż umowa nie zawierała ani katalogu imprez, które mogły się odbywać na terenie kompleksu, ani ich wykluczenia, potwierdziła na naradzie pokontrolnej Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta pani Marta Witkowicz, która uzasadniła to brakiem rozeznania jakiego rodzaju działalność rozrywkowa prowadzona w obiekcie będzie cieszyła się zainteresowaniem mieszkańców i turystów, z drugiej zaś strony – koniecznością zapewnienia swobody działalności gospodarczej przedsiębiorcy.

W praktyce, po zawarciu umowy dzierżawy, odbywały się jednak imprezy w porze nocnej, z użyciem nagłośnienia, a fakt ten był znany służbom miejskim, o czym świadczą złożone w toku niniejszej kontroli NIK wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta pani Elżbiety Koterby. Stwierdziła ona także, że działalność obiektu zgodnie z wnioskiem oferenta,

a później – zawartą umową, nie dotyczyła imprez w porze nocnej i odbywały się one bez wiedzy i zgody Miasta.

W § 4 ust. 1 lit. a umowy określono tylko elementy składowe kompleksu, wskazując lakonicznie (zapisy w nawiasach), że obiekt kubaturowy może pełnić funkcję restauracji, a podest zadaszony może być wykorzystywany dla potrzeb kina letniego i wydarzeń kulturalno-rozrywkowych. Z kolei w § 4 ust. 4 lit. d umowy dzierżawcę zobowiązano do przestrzegania zasad określonych w zarządzeniu Nr 20/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2004 r. w sprawie zasad użytkowania i ochrony przestrzeni publicznej historycznego zespołu Miasta Krakowa. Zarządzenie określało (§§ 8 i 9), że przeprowadzanie imprez na obszarze nim objętym wymaga zawarcia stosownej umowy, a użycie nagłośnienia może nastąpić po dopuszczeniu takiej możliwości w jej treści.

Dzierżawca organizował jednak nocne imprezy taneczne z użyciem nagłośnienia, co potwierdziła kontrola Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (WIOŚ) z lipca 2010 r. W jej następstwie WIOŚ pouczył Spółkę o potrzebie formalnego uregulowania korzystania z urządzeń nagłaśniających. Dzierżawca, po kontroli WIOŚ, wystąpił do Wydziału Kształtowania Środowiska UMK o wydanie decyzji zwalniającej go ze stosowania zasad określonych w zarządzeniu Prezydenta Nr 20/2004 albo o wydanie zgody na używanie urządzeń nagłaśniających. W odpowiedzi Wydział Kształtowania Środowiska poinformował, że mając na uwadze zapisy umowy dzierżawy, stosowanie urządzeń nagłaśniających w kompleksie „Plaża Krakowa” jest dozwolone. Z kolei Wydział Skarbu Miasta powiadomił Spółkę (dwa tygodnie później, odpowiadając na inny wniosek w sprawie wstrzymania się przed rozwiązaniem umowy z powodu nierozzebrania obiektu tymczasowego), że umowa dzierżawy nie zawiera zapisów dotyczących możliwości urządzania na dzierżawionym terenie imprez z użyciem nagłośnienia (dyskoteki) i nie widzi możliwości jej renegotjacji w zakresie prowadzenia takich imprez w godzinach spoczynku nocnego. W piśmie poinformowano także, iż Urząd nie wydawał dotąd odrębnej zgody na organizowanie w przedmiotowym kompleksie imprez z użyciem nagłośnienia. W ocenie NIK, rozbieżność w stanowiskach dwóch wydziałów UMK nie sprzyjała klarownej interpretacji postanowień umowy i wymienianego zarządzenia, przez co dzierżawca mógł być wprowadzony w błąd w opisanym wyżej zakresie.

Organizowanie imprez z użyciem nagłośnienia miało istotne znaczenie, gdyż powodowało zakłócanie ciszy nocnej i liczne skargi mieszkańców. Reakcją Miasta na te skargi było zwrócenie się do WIOŚ o wykonanie pomiarów akustycznych dla obiektu „Plaża Krakowa” w porze nocnej, w trakcie prowadzonych imprez tanecznych. Badanie takie zle-

ciła także NIK w trakcie trwania niniejszej kontroli, jednak jego wyniki nie dały pełnego obrazu. Badania potwierdziły, że głównym źródłem hałasu były urządzenia nagłaśniające kompleksu „Plaże Krakowa”, ale metodą pomiarową nie dało się ustalić natężenia hałasu, gdyż był on nierozróżnialny z tłem akustycznym. WIOŚ wskazał, że w tym przypadku ocena natężenia hałasu jest możliwa tylko metodą obliczeniową. Miasto nie podjęło jednak dalszych działań w celu rozwiązania tego problemu, uzasadniając to wypowiedzeniem Spółce umowy dzierżawy (z innych powodów).

Opisane powyżej działania Miasta dotyczące egzekwowania przestrzegania przez dzierżawcę postanowień umowy, NIK ocenia jako nierzetelne i nieskuteczne wobec kontynuowania przez dzierżawcę niezgodnego z umową i przepisami prawa miejscowego użytkowania obiektu poprzez organizowanie imprez w porze nocnej z użyciem nagłośnienia.

3. NIK ocenia negatywnie działania Miasta dotyczące kompleksu „Plaże Krakowa” podjęte po 15 lutego 2011 r., związane z rozwiązaniem umowy dzierżawy, nieegzekwowaniem zwrotu nieruchomości, a co za tym idzie dopuszczeniem i tolerowaniem niezgodnego z prawem korzystania z nieruchomości gminy oraz Skarbu Państwa.

Umowa została rozwiązana przez Miasto, gdyż dzierżawca nie wywiązał się z obowiązku zdemontowania obiektu po zakończeniu sezonu letniego w 2010 r., co stanowiło naruszenie warunków umowy i zgodnie z nią dawało podstawy wydzierżawiającemu do jej wypowiedzenia. Wypowiedzenie umowy na podstawie jej § 7 ust. 3 było fakultatywne, a nie obligatoryjne. W ocenie NIK, Miasto decydując się na takie rozwiązanie nie podjęło kolejnych, konsekwentnych kroków, możliwych w tej sytuacji, tj. ani nie wyegzekwowano nieruchomości, ani nie podpisano z dzierżawcą kolejnej umowy na okres przejściowy do czasu ostatecznego uregulowania kwestii związanych z działalnością obiektu przez cały rok.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 23 września 2011 r., Miasto nie przejęło wydzierżawionych nieruchomości, pomimo że umowa została wypowiedziana z dniem 13 grudnia 2010 r., a termin przejęcia nieruchomości wyznaczono na 15 lutego 2011 r. Po bezskutecznym upływie ww. terminu ani nie ponowiono próby przejęcia wydzierżawianego terenu, ani nie skorzystano z możliwości postępowania egzekucyjnego określonego w umowie dzierżawy, ani też nie wykorzystano kwoty ubezpieczenia na poczet odszkodowania z tytułu niewykonania przez dzierżawcę obowiązku usunięcia z dzierżawionego terenu wszelkich obiektów i ruchomości stanowiących własność dzierżawcy oraz niewydania przedmiotu dzierżawy we wskazanym terminie w przypadku rozwiązania umowy dzier-

żawy. Taki stan rzeczy tłumaczony był w złożonych przez Zastępcę Prezydenta panią E. Koterbę wyjaśnieniach faktem, że dzierżawca ubiega się o decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji całorocznej.

Miasto nie wyraziło zgody na podpisanie kolejnej umowy, pomimo że przedsiębiorca zwrócił się z wnioskiem (1 czerwca 2011 r.) o ponowną dzierżawę. Zaznaczyć należy, że kompleks funkcjonował jednak w dalszym ciągu. Na dzień zakończenia kontroli NIK (23 września 2011 r.) wynik i termin zakończenia postępowania o wydanie nowej decyzji o warunkach zabudowy nie był znany, przy czym postępowanie to toczyło się już od ponad roku, tj. od sierpnia 2010 r. (Spółka złożyła dwa identyczne wnioski jeden w sierpniu 2010 r., a drugi w czerwcu 2011 r.). Z dokumentacji Wydziału Architektury i Urbanistyki UMK wynika, że analizowano ponadto możliwość zawieszenia postępowania na okres 9 miesięcy w związku z trwającymi pracami nad planem zagospodarowania przestrzennego dla Bulwarów Wiślanych.

Opisane działania Miasta, nie kwestionując ich legalności, należy uznać za niegospodarne i nierzetelne w świetle obowiązku gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Co prawda skorzystano z zapisu § 8 ust. 4 umowy i naliczono Spółce opłatę z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości w wysokości 300% aktualnej stawki czynszu, tj. łącznie 181,2 tys. zł od 16 lutego do 15 września 2011 r., lecz do dnia zakończenia kontroli (23 września 2011 r.) należności te nie zostały uregulowane. Odnosząc się do przytaczanych w toku narady pokontrolnej argumentów, iż istotną korzyścią dla Miasta będzie wyegzekwowanie wysokiej – w związku z bezumownym korzystaniem z nieruchomości – opłaty od dzierżawcy, podkreślić należy, że celem umowy nie było naliczanie opłat za bezumowne korzystanie, lecz zapewnienie wykonania umowy przez przedsiębiorcę w interesie obu stron, w tym przede wszystkim poprzez realizację jej celu, tj. stworzenia atrakcyjnego produktu turystycznego dla mieszkańców i turystów. Gospodarka nieruchomościami samorządowymi i Skarbu Państwa winna przede wszystkim służyć interesowi publicznemu (użyteczności publicznej). Z zasad prawidłowej gospodarki nieruchomościami wynika, że jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek podejmowania uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego spełnienia funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości, tak aby pożytki z nieruchomości były gospodarczo efektywne z punktu widzenia właściciela i interesu społecznego.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że Miasto nie posiadało żadnego zabezpieczenia uregulowania należności za bezumowne korzystanie, gdyż wykorzystało złożoną przez Spółkę kaucję, a gwarancja ubezpieczeniowa nie przewidywała możliwości zapłaty czynszu dzierżawnego, kaucji, kar umownych i odsetek. Wyegzekwowanie należnych opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości w drodze postępowania egzekucyjnego jest czasochłonne i pociąga za sobą dodatkowe koszty. Należy zaznaczyć, że do momentu wypowiedzenia umowy (13 grudnia 2010 r.) czynsz dzierżawny wpłacany był regularnie.

Opisany stan zawieszenia jest niekorzystny tak dla Miasta i jego mieszkańców, ze względu na lokalizację kompleksu w historycznym centrum Krakowa, jak i dla Spółki, która otrzymała na realizację tego przedsięwzięcia dofinansowanie ze środków UE¹ w wysokości 2 300 tys. zł, a w przypadku braku trwałości projektu może być zmuszona do ich zwrotu. Zaznaczyć należy, że organy administracji publicznej winny wspierać rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, o czym stanowi art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.). Tymczasem Miasto doprowadziło do sytuacji, w której od lutego br. na terenach gminy i Skarbu Państwa prowadzona jest działalność gospodarcza bez tytułu prawnego do zajmowanych nieruchomości.

NIK przyjmuje do wiadomości informację zawartą w protokole z narady pokontrolnej, która odbyła się 11 października br., co do zdarzeń jakie nastąpiły po zakończeniu kontroli. Jak wynika z tej informacji Spółka wpłaciła 17 października 2011 r. kwotę 84 639,92 zł „tytułem czynszu dzierżawnego” za okres od 16 lutego 2011 r. do 16 października 2011 r., a Miasto podjęło czynności w celu skierowania sprawy o zapłatę pozostałej części należności na drogę postępowania sądowego.

4. NIK nie wnosi uwag w zakresie przyznania i cofnięcia koncesji na sprzedaż alkoholu w lokalu znajdującym się na terenie kompleksu „Plaża Krakowa”. Postępowania prowadzone były zgodnie z wymaganiami ustawy z dnia z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.). Przedsiębiorca odwołał się od decyzji o cofnięciu koncesji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie i do dnia zakończenia niniejszej kontroli nadal mógł korzystać z przyznanej koncesji.

¹ http://www.fundusze.malopolska.pl/mrpo/Strony/zestawienie_podpisanych_umow.aspx

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemów związanych z funkcjonowaniem kompleksu „Plaža Krakowa” na Bulwarze Wołyńskim.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Panu Prezydentowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli