Warszawa, 11 kwietnia 2023 r.

**Znak sprawy:** KW-ZN.1712.42.2022.LME

Pan

Grzegorz Pietruczuk

Burmistrz

Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy

# **Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy (z późn. zm.), w związku kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Urzędzie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy (dalej UD Bielany) w okresie od 23 czerwca 2022 r. do 9 września 2022 r., dotyczącą ustalania i pobierania opłat za bezumowne korzystanie z gruntów w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, której wyniki zostały przedstawione w Protokole kontroli podpisanym 16 listopada 2022 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 zarządzenia Nr 1837/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego (zwanego dalej: Zarządzeniem), po uwzględnieniu części zastrzeżeń, przekazuję Panu niniejsze Wystąpienie pokontrolne.

Jednostki gospodarujące nieruchomościami m.st. Warszawy zobowiązane są, aby w swoich działaniach kierować się, wyrażoną w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasadą prawidłowej gospodarki nieruchomościami oraz, w myśl art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, zachowywać szczególną staranność przy podejmowaniu takich działań. „Prawidłowa gospodarka" i „szczególna staranność" oznaczają m.in. aby podmioty realizujące zadania związane z ustalaniem i pobieraniem (dochodzeniem) opłat za bezumowne korzystanie z gruntów:

* dysponowały uporządkowaną wiedzą, które grunty stanowią własność m.st. Warszawy i czy grunty te objęte są roszczeniami innych podmiotów,
* dokonywały regularnych kontroli wykorzystania zasobu nieruchomości m.st. Warszawy,
* ustalały wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów na podstawie stawek określonych w przepisach prawa wewnętrznego,[[1]](#footnote-1) a także na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym regulujących naliczanie podatku VAT,
* ustalały wysokość wynagrodzenia w jednolity sposób dla wszystkich podmiotów bezumownie korzystających z gruntów m.st. Warszawy,
* regularnie i na bieżąco występowały o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów, w szczególności tak, aby nie dopuścić do podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia wierzytelności,
* w przypadku braku woli zapłaty przez dłużnika wynagrodzenia - bezzwłocznie kierowały sprawy do komórek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy świadczących pomoc prawną w celu dochodzenia należności na drodze postępowania sądowego,
* występowały z propozycją zawarcia umów, do czasu uregulowania stanu prawnego poprzez ustanowienie tytułu prawno-rzeczowego do gruntów,
* podejmowały działania mające na celu zapobieżenie zasiedzeniu gruntów m.st. Warszawy.

Począwszy od 2017 r. zagadnienia objęte przedmiotem niniejszej kontroli zostały przekazane do kompetencji dzielnic m.st. Warszawy,[[2]](#footnote-2) co znalazło odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym UD Bielany.[[3]](#footnote-3) Poprzednio, zadania te były realizowane, kolejno, przez Biuro Gospodarki Nieruchomościami (dalej BGN) oraz Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa (dalej BMMiSP).

Kontrolą objęto zagadnienia związane z ustalaniem i pobieraniem (dochodzeniem) opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości m.st. Warszawy, w których podmioty zajmujące te nieruchomości oczekują na regulację ich stanu prawnego poprzez ustanowienie albo stwierdzenie nabycia tytułu prawno-rzeczowego do gruntu. Z wykazu sporządzonego przez UD Bielany wynika, iż aktualnie toczy się 28 takich postępowań,[[4]](#footnote-4) przy czym są to postępowania zainicjowane zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne, a podstawę ich prowadzenia stanowią przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami-art. 207 i art. 208 albo Kodeksu cywilnego regulujące zasiadywanie nieruchomości.

Wyniki kontroli 8 losowo wybranych nieruchomości, uzupełnione wynikami analizy jednego z przypadków, przeprowadzonej przez Biuro Kontroli w 2021 r.,[[5]](#footnote-5) świadczą w szczególności o niegospodarności związanej z ustalaniem i pobieraniem (dochodzeniem) wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów, zaniechaniu działań zmierzających do ochrony mienia, a także o braku właściwego nadzoru nad realizacją tych zadań. Należy zauważyć, iż ocena ta, wynika głównie z wieloletnich rażących zaniedbań poprzedzających rok 2017, w tym opieszałości lub bezczynności, natomiast począwszy od roku 2019 w UD Bielany podejmowane są sukcesywnie działania zmierzające do ustalania (w tym ustalania w prawidłowej wysokości) i egzekwowania należności z tego tytułu.

Niemniej, zarówno tempo tych działań, jak i ich skuteczność, trzeba ocenić jako niewystarczające, na co jednak mogły mieć wpływ przyczyny wskazane w wyjaśnieniach udzielonych podczas kontroli, tj. przekazanie nieuporządkowanych akt postępowań przez BGN/BMMiSP, braki kadrowe, konieczność realizacji innych, priorytetowych zadań (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność), zmiany organizacyjne w UD Bielany oraz stan zagrożenia epidemicznego związanego z COVID-19. Kolejnym czynnikiem komplikującym proces dochodzenia należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, jak wskazano w wyjaśnieniach, była konieczność każdorazowego odprowadzania podatku VAT od naliczonego wynagrodzenia, nawet w przypadku, w którym dłużnika odmawiał jego zapłaty.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie wyników analizy przedstawionych poniżej przypadków.

W odniesieniu do 3 z 8 nieruchomości objętych kontrolą ustalono, iż podmioty zajmujące te nieruchomości nigdy nie uiszczały z tego tytułu wynagrodzenia.

W przypadku nieruchomości położonej przy ul. Wólczyńskiej 55, pod koniec lat 70, za zgodą ówczesnych władz, grupa rzemieślników wybudowała na przedmiotowej nieruchomości pawilony, a w latach 80 ubiegłego wieku złożono wniosek o przekazanie przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W związku z brakiem realizacji tego wniosku, m.in. z uwagi na roszczenia dawnych właścicieli zgłoszone do gruntu, Delegatura BGN w Dzielnicy Bielany, w 2011 roku, poinformowała użytkowników nieruchomości o konieczności zawarcia, do czasu ustanowienia tytułu prawno-rzeczowego do gruntu, umowy dzierżawy, tj. konieczności uiszczania wynagrodzenia z tytułu korzystania z nieruchomości. Pomimo że osoby zajmujące tę nieruchomość odmówiły zawarcia umowy dzierżawy, to pracownicy prowadzący przedmiotową sprawę, czy to w ramach struktury organizacyjnej Delegatury BGN, a następnie BMMiSP, czy też UD Bielany, do dnia zakończenia kontroli, nie podjęli skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania stosownego wynagrodzenia. Należy nadmienić, że przeszkody do dochodzenia wynagrodzenia nie stanowiło postępowanie sądowe, wszczęte na wniosek osób zajmujących przedmiotową nieruchomość, mające na celu stwierdzenie jej zasiedzenia, w szczególności iż wniosek posiadaczy nieruchomości został oddalony.

Dopiero pod koniec 2020 r. wszyscy rzemieślnicy zostali wezwani do zapłaty za bezumowne korzystanie z przedmiotowej nieruchomości za okres poprzednich 10 lat. Jednakże na dzień zakończenia kontroli, pomimo ograniczenia roszczeń jedynie do 23 miesięcznego okresu zajmowania nieruchomości, wciąż nie podjęto skutecznych działań wobec posiadaczy nieruchomości. Jednakże z wyjaśniań udzielonych przez Burmistrza Dzielnicy na etapie postępowania pokontrolnego wynika, iż część pozwów o zapłatę wynagrodzenia została już skierowana na drogę postępowania sądowego.

W świetle ustaleń kontroli, równolegle prowadzonych w UD Praga-Południe i w UD Bemowo, należy zauważyć, iż wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości, na których posadowiono obiekty o zbliżonym charakterze i funkcji do pawilonów położonych przy ul. Wólczyńskiej 55/57,[[6]](#footnote-6) w każdej z dzielnic ustalane i dochodzone jest w odmienny sposób: w UD Praga-Południe - na podstawie opłat wynikających z decyzji sprzed 1990 r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, w UD Bemowo - pomimo istnienia decyzji sprzed 1990 r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego - na podstawie stawek czynszu dzierżawnego wynikających z zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy, a w UD Bielany - na podstawie stawek czynszu dzierżawnego, przy czym w przeciwieństwie do sytuacji w dzielnicy Bemowo - wynagrodzenie to, do czasu zakończenia kontroli, nie było egzekwowane.

W odniesieniu do nieruchomości położonej przy ul. Marymonckiej 75A ustalono m.in., iż w latach 70 ubiegłego wieku nieruchomość ta została zabudowana przez osoby fizyczne pawilonem handlowo-usługowym, a także iż wydano decyzję o ustanowieniu użytkowania wieczystego tego gruntu na rzecz organizacji zrzeszającej warszawskich rzemieślników. Od tego czasu, kolejne osoby zajmujące tę nieruchomość, nie uiszczały wynagrodzenia za korzystanie z gruntu. Dopiero pod koniec 2013 r. i na początku 2014 r. Delegatura BGN wystąpiła do posiadaczy nieruchomości z propozycją zawarcia umów dzierżawy. Obydwie propozycje zostały odrzucone, a posiadacze nieruchomości wystąpili do sądu powszechnego o stwierdzenie zasiedzenia gruntu z dniem 1 października 2005 r. Natomiast w 2016 r. złożono wniosek o zawezwanie do próby ugodowej w przedmiocie wydania nieruchomości, jednakże do ugody takiej nie doszło.

Kolejne działania zmierzające do ustalenia i dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z przedmiotowego gruntu podjęto w marcu 2022 r. Działania te ograniczyły się do omówienia sprawy na posiedzeniu Zarządu Dzielnicy, natomiast nie wystąpiono do sądu z pozwem o ustalenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

W świetle okoliczności przedmiotowej sprawy podkreślenia wymaga fakt, iż samo złożenie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia nie przesądza, czy zostanie on uwzględniony, co może mieć miejsce w szczególności z uwagi na niedostatecznie długi okres pozostawania nieruchomości w posiadaniu samoistnym. Tak więc w sytuacji, w której wniosek taki nie zostanie uwzględniony, w tym m.in. z uwagi na niedostatecznie długi okres samoistnego posiadania, istnieje możliwość i zasadność przerwania biegu 3-letniego terminu przedawnienia roszczeń o wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, nawet w sytuacji, w której równolegle toczy się postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia tej nieruchomości.[[7]](#footnote-7)

W przypadku nieruchomości położonej przy ul. Płatniczej 82 ustalono, iż posiadacze tej nieruchomości, będący przeddekretowymi właścicielami, nigdy nie uiszczali opłat (wynagrodzenia) za korzystanie z tej nieruchomości. W maju 2005 r. posiadacz nieruchomości został wezwany do zawarcia umowy dzierżawy albo użyczenia gruntu, a z uwagi na brak konsensusu w tym zakresie, radca prawny UD Bielany, wystąpił do sądu powszechnego z pozwem eksmisyjnym. Jednakże, jak wynika z orzeczenia sądu z 2009 r. odrzucającego ten pozew, żądanie wydania nieruchomości zostało skierowane do osoby, która w momencie jego składania do sądu nie żyła od przeszło 10 lat. Należy też podkreślić, iż pozew eksmisyjny nie zawierał żądania ustalenia odszkodowania za bezumowne korzystanie z gruntu. Pomimo odrzucenia pozwu i pomimo ustalenia następców prawnych zajmujących przedmiotową nieruchomość, nie podjęto powtórnie działań zmierzających do wydania tej nieruchomości. Tymczasem posiadacz tej nieruchomości, w 2018 r., wystąpił do sądu z wnioskiem o stwierdzenie jej zasiedzenia z dniem 1 października 2005 r.

Z kolei w odniesieniu do 3 z 8 nieruchomości objętych niniejszą kontrolą[[8]](#footnote-8) ustalono, iż w latach 80 i 90 ubiegłego wieku wydano decyzje ustanawiające prawo użytkowania wieczystego na rzecz poprzednika prawnego Spółdzielni Budowalno-Mieszkaniowej Wardom (dalej SBM Wardom), przy czym aby decyzje te wywołały skutek w postaci ustanowienia użytkowania wieczystego, musiały być wykonane poprzez zawarcie stosownej umowy. Dopiero umowa ta, mogłaby stanowić podstawę wpisu prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej, przy czym należy przypomnieć, że wpis prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej, zarówno wówczas, jak i obecnie, ma charakter konstytutywny.[[9]](#footnote-9)

W związku z tym, iż do dnia zakończenia kontroli nie podjęto tych działań, prawo użytkowania wieczystego nie powstało. Natomiast w 1993 r., działając adekwatnie do sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego byłoby ustanowione, członkowie Zarządu Dzielnicy-Gminy Warszawa Żoliborz,[[10]](#footnote-10) wypowiedzieli dotychczasową wysokość części opłat rocznych i zaproponowali ich nową wysokość. Nową wysokość opłat ustalono na podstawie aktualnych w tamtym czasie wartości gruntów.

Od tamtej pory spółdzielnia mieszkaniowa zajmująca przedmiotowe nieruchomości uiszcza opłaty za korzystanie z części z nich w wysokości ustalonej w latach 90 ubiegłego wieku, a także w sposób jakby podmiot ten był użytkownikiem wieczystym, tj. płaci „opłaty roczne".

Biorąc pod uwagę fakt, iż podstawą ustalenia tych opłat była wartość gruntów aktualna na początku lat 90 ubiegłego wieku, to dzisiaj, opłaty te, dalece odbiegają od wynagrodzenia jakie powinno się pobierać od podmiotów bezumownie korzystających z gruntów m.st. Warszawy. Wyniki kontroli wskazują bowiem, iż SBM Wardom za korzystanie z gruntów uiszcza zaledwie ok. 0,06 zł/m2/miesiąc. Tymczasem szacunkowe wyliczenia, poczynione podczas kontroli na podstawie obecnie obowiązujących wartości gruntów,[[11]](#footnote-11) przy przyjęciu zasad wynikających z zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy ustalonych dla spółdzielni mieszkaniowych,[[12]](#footnote-12) dowodzą że wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości powinno być co najmniej kilkanaście razy wyższe niż opłaty uiszczane przez SBM Wardom. Należy zaznaczyć, iż wynagrodzenie ustalone na podstawie przepisów przywołanego zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy stanowiłoby jedynie połowę opłat jakie spółdzielnia mieszkaniowa byłaby zobowiązana uiszczać, gdyby ustanowiono na jej rzecz prawo użytkowania wieczystego tych gruntów.[[13]](#footnote-13)

Podczas kontroli ustalono także, iż w 2021 r. UD Bielany zaproponował SBM Wardom zawarcie umowy dzierżawy obejmującej zajmowane bez tytułu prawnego nieruchomości, oferując stawkę czynszu dzierżawnego w wysokości 0,81 zł/m2/miesiąc. Nie wchodząc w polemikę, które przepisy zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie do wyliczenia wynagrodzenia za korzystanie z gruntu, to i tak, w każdym przypadku, byłoby ono kilkanaście razy wyższe niż opłaty ustalone w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku. Stosowanie stawek określonych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy urealnia bowiem wysokość wynagrodzenia za korzystanie z gruntów, zbliżając je do wysokości kwot jakie płacą inne podmioty pozostające w zbliżonej sytuacji faktycznej.

Dodatkowo należy zauważyć, iż podczas równolegle prowadzonej kontroli w UD Bemowo ustalono, iż bez względu na to, czy dany grunt objęty jest wydaną przed 1990 r. decyzją o ustanowieniu użytkowania wieczystego, czy też nie, wysokość wynagrodzenia zawsze ustalana jest na podstawie, wynikających z zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy, stawek czynszu dzierżawnego dla danego rodzaju działalności albo sposobu wykorzystania gruntu. Konsekwentne działanie w tym zakresie powoduje, że podmioty pozostające w zbliżonej sytuacji faktycznej i prawnej uiszczają podobne kwoty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów m.st. Warszawy, a w stosunku do władz m.st. Warszawy nie może być formułowany zarzut dowolności i uznaniowości przy podejmowaniu tego typu działań.

Niemniej jednak, jak już wskazano powyżej, SBM Wardom uiszcza opłaty za korzystanie tylko z części nieruchomości (działek ewidencyjnych), do których zgłosiła roszczenia, i które zajmuje. W jednym przypadku bowiem, pomimo że nieruchomość objęta jest decyzją o ustanowieniu użytkowania wieczystego, a więc analogicznie do przypadków przywołanych powyżej, SBM Wardom w ogóle nie uiszcza za nią żadnych opłat, podobnie jak za kolejne dwie nieruchomości nieobjęte takimi decyzjami.

Dodatkowo należy podkreślić, iż łączna powierzchnia gruntów, do których SBM Wardom zgłosiła roszczenia, wynosi 30 324 m2, a łączna powierzchnia gruntów, zgodnie z zapisami decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego, stanowiących podstawę pobierania wynagrodzenia, jest większa i wynosi 30 788 m2, co świadczy o nierzetelnym działaniu w tym zakresie wynikającym z braku weryfikacji (aktualizacji) podstawy do pobierania takiego wynagrodzenia.

W kontekście opłat uiszczanych przez SBM Wardom należy zauważyć także, iż od opłat tych nie jest naliczany podatek VAT.

Biorąc pod uwagę fakt, że prawo użytkowania wieczystego nigdy nie powstało, m.st. Warszawa nie podejmowało działań realnie zmierzających do eksmisji SBM Wardom z zajmowanego gruntu, a podstawę wymiaru opłat stanowią niewykonane decyzje administracyjne i niezakwestionowane przez przedstawicieli spółdzielni oświadczenia członków Zarządu Dzielnicy-Gminy Warszawa Żoliborz z lat 90 ubiegłego wieku, to zachowania obydwu stron stosunku łączącego m.st. Warszawę i SBM Wardom należałoby zakwalifikować jako bezumowne korzystanie z gruntu za zgodą m.st. Warszawy. Natomiast opłaty uiszczane przez SBM Wardom jako „opłaty za użytkowanie wieczyste", w świetle konsensusu stron, co do wysokości tych opłat oraz możliwości zajmowania tych nieruchomości, powinny być traktowane jako opłata (wynagrodzenie) za bezumowne korzystanie z gruntu.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych[[14]](#footnote-14) wątpliwości nie budzi konieczność naliczania podatku VAT w przypadku ustalania przez m.st. Warszawę opłat (wynagrodzenia) za bezumowne korzystanie z nieruchomości, w sytuacji w której właściciel nie podjął działań zmierzających do uwolnienia gruntu. Stanowisko takie było wyrażone także w pismach BMMiSP[[15]](#footnote-15) oraz Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy[[16]](#footnote-16) adresowanych do wszystkich burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy.

Również Biuro Księgowości i Kontrasygnaty, odnosząc się na etapie postępowania kontrolnego do zagadnienia bezumownego korzystania z gruntów m.st. Warszawy, które to grunty objęte są niewykonanymi do dziś decyzjami administracyjnym ustanawiającymi użytkowanie wieczyste, potwierdziło zasadność i konieczność naliczania podatku VAT od pobieranego wynagrodzenia.

O braku gospodarności przy podejmowaniu działań związanych z ustalaniem i pobieraniem (dochodzeniem) wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości świadczy również przypadek nieruchomości położonej przy ul. Klaudyny, do której roszczenia zgłosiła Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa Ruda. Choć w tym przypadku wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości ustalane jest i dochodzone cyklicznie, to terminy, w których wewnętrzne komórki organizacyjne UD Bielany podejmują działania, w tym kierują stosowne wnioski do Biura Prawnego, a w efekcie składane są pozwy do sądu o zapłatę wynagrodzenia,[[17]](#footnote-17) wskazują na istnienie ryzyka podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia, co do części kwot dochodzonych tymi pozwami. Obawy te potwierdził radca prawny Biura Prawnego prowadzący przedmiotową sprawę,[[18]](#footnote-18) przy czym wysokość nieosiągniętych dochodów w tym przypadku może wynieść co najmniej 1,3 min zł.[[19]](#footnote-19) Należy jednak zauważyć, iż równolegle toczy się postępowanie o zasiedzenie przedmiotowej nieruchomości na dzień 27 maja 2005 r., co, w przypadku stwierdzenia jej zasiedzenia, będzie wpływało na zasadność dochodzenia roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

Jak już wcześniej wskazano, ocena działalności UD Bielany w zakresie objętym kontrolą, została sformułowana także na podstawie wyników kontroli, które dowodzą braku podejmowania działań zmierzających do ochrony mienia przed jego zasiedzeniem.[[20]](#footnote-20) Ilustrację takiego zaniechania stanowią przytoczone powyżej przykłady rażącej bezczynności w odniesieniu do dwóch nieruchomości, położonych przy ul. Marymonckiej 75 i ul. Płatniczej 82.

Jednakże opieszałość przy podejmowaniu działań w zakresie ochrony mienia ujawniono także w odniesieniu do nieruchomości, co do których roszczenia zgłosiła SBM Wardom. Jak wynika bowiem ze sporządzonego przez UD Bielany zestawienia prowadzonych postępowań mających na celu regulację ich stanu prawnego oraz analizy poszczególnych spraw, w przypadku dwóch nieruchomości zajmowanych przez tę spółdzielnię (nieruchomość położona w obrębie 7-08-06 oraz nieruchomość położona w obrębie 7-08-12), SBM Wardom wystąpiła w 2022 r. do sądu z wnioskami o stwierdzenie zasiedzenia tych nieruchomości na dzień 27 maja 2020 r.

Nie przesądzając czy złożony wniosek o zasiedzenie, w szczególności w świetle faktu uiszczania przez SBM Wardom opłat za korzystanie z nieruchomości, będzie skuteczny, to i tak należy zauważyć, iż działania zmierzające do przerwania biegu zasiedzenia przedmiotowych nieruchomości podjęto dopiero w maju 2020 r., jednakże jeszcze przed datą wskazaną we wniosku SBM Wardom jako data stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości.[[21]](#footnote-21)

Podczas kontroli ustalono także, iż w UD Bielany, wbrew standardom kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych,[[22]](#footnote-22) a w szczególności standardowi C.10, nie wprowadzono wewnętrznych wytycznych i procedur dotyczących sposobu ustalania i dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów w sytuacji, w której podmiot ubiega się o regulację stanu prawnego zajmowanego gruntu. Dopiero w 2020 r. BMMiSP[[23]](#footnote-23) oraz w 2022 r. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy[[24]](#footnote-24) przekazali burmistrzom dzielnic m.st. Warszawy wytyczne, które w części odnoszą się do kwestii zasad i sposobu ustalania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, w tym terminów przedawnienia roszczeń z tego tytułu oraz ustalania podatku VAT.

Z wyjaśnień udzielonych podczas kontroli wynika m.in., iż obecnie w UD Bielany funkcjonuje praktyka polegająca na omawianiu przez pracowników prowadzących daną sprawę jej przebiegu z członkiem Zarządu Dzielnicy nadzorującym pracę tego wydziału, a także przedstawianiu spraw na posiedzeniu Zarządu Dzielnicy Bielany. Natomiast z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Dzielnicy na etapie postępowania pokontrolnego wynika, iż pismem z 26 stycznia 2023 r. skierowanym do kierowników wewnętrznych komórek organizacyjnych UD Bielany, biorących udział w ustalaniu i dochodzeniu wynagrodzenia (odszkodowania) za bezumowne korzystanie z nieruchomości, wprowadzono wytyczne i procedury kompleksowo regulujące przedmiotowe zagadnienia.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Bieżące dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości,

tj. w szczególności w terminach umożliwiających pełnomocnikom m.st. Warszawy rzetelne sformułowanie pozwu i jego weryfikację oraz uniemożliwiających dłużnikom m.st. Warszawy podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia.

1. Kontynuowanie działań zmierzających do egzekwowania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości położnych przy ul. Wólczyńskiej 55/57 oraz ul. Marymonckiej 75.
2. Przeprowadzenie pogłębionej analizy przypadku nieruchomości położonej przy ul. Płatniczej 82 oraz, w zależności od wyniku analizy, podjęcie działań zmierzających do dochodzenia wynagrodzenia (odszkodowania) za bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz windykacji nieruchomości.
3. Przeprowadzenie pogłębionej analizy przypadków nieruchomości, co do których SBM Wardom zgłosiła roszczenia o ustanowienie tytułu prawno-rzeczowego, w celu ustalenia właściwej powierzchni, za którą pobierane jest wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości.
4. Kontynuowanie praktyki, zgodnie z którą wynagrodzenie za bezumowne korzystanie

z nieruchomości ustalane jest w na podstawie stawek określonych w załączniku nr 2 do zarządzenia Nr 811/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 maja 2017 r. w sprawie zasad wydzierżawiania nieruchomości (...).

1. Kontynuowanie działań mających na celu ustalanie i egzekwowania od SBM Ruda wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości położnej przy ul. Klaudyny.
2. Przeprowadzenie, w porozumienia ze Skarbnikiem m.st. Warszawy, pogłębionej analizy dotyczącej możliwości, zakresu i sposobu podjęcia działań mających na celu skorygowanie skutków nienaliczania podatku VAT od opłat wnoszonych przez podmioty jako „opłaty za użytkowanie wieczyste".

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pana Burmistrza, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w Wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Na podstawie § 41 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuję Pana Burmistrza do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi Biura Kontroli.

PREZYDENT MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY /-/ Rafał Trzaskowski

Do wiadomości:

1. Pan Mirosław Czekaj - Skarbnik m.st. Warszawy
2. Pan Tomasz Bratek - Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy
3. Pani Beata Jakacka-Sitek - Dyrektor Biura Prawnego

1. zarządzenie Nr 4400/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 maja 2013 r. oraz zarządzenie

   Nr 811/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 maja 2017 r. w sprawie zasad wydzierżawiania na okres do trzech lat nieruchomości miasta stołecznego Warszawy i nieruchomości Skarbu Państwa, dla których organem reprezentującym właściciela jest Prezydent m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-1)
2. § 38 ust. 1 pkt 15 lit. n, zb i zf załącznika do Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy [↑](#footnote-ref-2)
3. zarządzenie Nr 1649/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 października 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Bielany Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy [↑](#footnote-ref-3)
4. Część nieruchomości uwzględniono w wykazie dwukrotnie z uwagi na różną podstawę prawną dochodzenia roszczeń. [↑](#footnote-ref-4)
5. Analiza (pismo KW-ZN.0632.11.2021.CGO) dotycząca nieruchomości położonej przy ul. Wólczyńskiej 55/57 [↑](#footnote-ref-5)
6. dzielnica Praga-Południe - Al. Stanów Zjednoczonych 20A, dzielnica Bemowo - ul. Świetlików 9 [↑](#footnote-ref-6)
7. Tożsame stanowisko wyraził radca prawny UD Bielany w odniesieniu do sprawy ustalenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości położonej przy ul. Klaudyny. [↑](#footnote-ref-7)
8. Z uwagi na fakt, że grunty do których SBM Wardom zgłosiła roszczenia znajdują się w 3 obrębach ewidencyjnych (7-08-06, 7-08-12 oraz 7-08-16), w niniejszym Wystąpieniu pokontrolnym przyjęto dla uproszczenia, analogicznie do wykazu postępowań sporządzonego przez UD Bielany, że grunty te stanowią 3 nieruchomości. [↑](#footnote-ref-8)
9. Vide m.in.: art. 19 i 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (w brzmieniu do dnia 5 grudnia 1990 r.) [↑](#footnote-ref-9)
10. poprzednik prawny m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-10)
11. Wysokość opłat, które spółdzielnie mieszkaniowe powinny uiszczać na podstawie obecnie obowiązujących przepisów zrządzenia Prezydenta m.st. Warszawy, a w efekcie różnicę pomiędzy tak ustalonymi opłatami a opłatami faktycznie uiszczanymi przez te spółdzielnie, oszacowano na podstawie średniej wartości gruntów dla nieruchomości, wynikającej z serwisu mapowego Urzędu m.st. Warszawy - mapa.um.warszawa.pl, zakładka Rejestr Cen. Szczegółowe wyliczenia w tym zakresie zamieszczono w Protokole kontroli. [↑](#footnote-ref-11)
12. Obecnie: pkt 5 (tereny do obsługi budynków, tereny zabudowane budynkami mieszkalnymi, tereny wykorzystywane na cele mieszkaniowe) załącznika nr 2 do zarządzenia Nr 811/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 maja 2017 r. w sprawie zasad wydzierżawiania (...). Poprzednio: pkt 5 (tereny do obsługi budynków, tereny zabudowane budynkami mieszkalnymi, tereny wykorzystywane na cele mieszkaniowe) załącznika nr 2 do zarządzenia Nr 4400/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia

    29 maja 2013 r. w sprawie zasad wydzierżawiania (...). [↑](#footnote-ref-12)
13. Dla spółdzielni mieszkaniowych, dla których z przyczyn nie leżących po stronie spółdzielni postępowanie regulacyjne na jej rzecz nie zostało zakończone, minimalna stawka miesięcznego czynszu dzierżawnego za 1 m2 gruntu wynosi połowę 1/12 rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 1 m2 gruntu. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tak np.: wyrok WSA w Krakowie z 7 marca 2022 г. I SA/Kr 951/21, wyrok NSA z 15 stycznia 2015 r., sygn. I FSK 1980/13, wyrok WSA w Krakowie z 19 września 2019 r., sygn. I SA/Kr 125/19 oraz wyrok WSA w Krakowie z 30 maja 2019 r., sygn. I SA/Kr 373/19 [↑](#footnote-ref-14)
15. pismo BM-WO.680.45.2020.KMO z 9 grudnia 2020 r. kierowane do wszystkich burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-15)
16. pismo BM-WO.6871.23.2022.KMO z 13 maja 2022 r. kierowane do wszystkich burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-16)
17. pozwy albo rozszerzenia złożonych już pozwów [↑](#footnote-ref-17)
18. pismo z 15 marca 2021 r. OP-IX.0750.779.2012.MLE (46), OP 1189/12 [↑](#footnote-ref-18)
19. wynagrodzenie za okres od 1 października 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. - 1 148 368,20 zł netto (bez odsetek) oraz za okres od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2018 r. - 163 898,56 zł netto bez odsetek - pismo UD-IIIWND-GG.6845.553.2019.JDE [↑](#footnote-ref-19)
20. Analogiczne ustalenia w stosunku do innych nieruchomości położonych na terenie dzielnicy Bielany wynikają również z kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli w roku 2021, która wykazała istotne nieprawidłowości w tym zakresie (KW-ZN. 1712.47.2021.TTR). [↑](#footnote-ref-20)
21. wnioski o zawezwanie do próby ugodowej o wydanie nieruchomości z 25 maja i 26 maja 2020 r. [↑](#footnote-ref-21)
22. komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych oraz zarządzenie Nr 1613/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 października 2011 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w m.st. Warszawie [↑](#footnote-ref-22)
23. pismo BM-WO.680.45.2020.KMO z 9 grudnia 2020 r. kierowane do wszystkich burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-23)
24. pismo BM-WO.6871.23.2022.KMO z 13 maja 2022 r. kierowane do wszystkich burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-24)