Warszawa, 13 grudnia 2023 r.

**Znak sprawy: KW-ZN.1712.81.2022.DSK**

Pani

Hanna Jakubowicz

Dyrektor

Zarządu Mienia 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 Zarządzie Mienia m.st. Warszawy (dalej ZMW) w okresie od 16 grudnia 2022 r. do 22 grudnia 2022 r. oraz od 23 stycznia 2023 r. do 10 marca 2023 r. dotyczącą „Gospodarowania nieruchomościami nabytymi przez m.st. Warszawę w wyniku dziedziczenia w latach 2017 - 2021", której wyniki zostały przedstawione w Protokole kontroli podpisanym 19 maja 2023 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 Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Zasady prowadzenia spraw związanych z nabywaniem spadków, przejmowaniem w zarząd i administrowanie nieruchomości nabytych w wyniku dziedziczenia oraz gospodarowaniem mieniem przypadającym m.st. Warszawie w wyniku dziedziczenia, zostały określone przepisami zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy[[1]](#footnote-1) i uzupełnione postanowieniami kolejnych regulaminów organizacyjnych ZMW.

Z ww. dokumentów wnika, iż do Zarządu Mienia, w zakresie tym, należą m.in. następujące zadania:

* przejęcie w posiadanie nieruchomości nabytych w wyniku dziedziczenia,
* ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków,
* przekazywanie nieruchomości lokalowych (prawa własności lokali) właściwym dzielnicom do utrzymania i eksploatacji,
* opracowanie koncepcji wykorzystania powierzonego mienia,
* administrowanie i zarządzanie nieruchomościami gruntowymi oraz nieruchomościami lokalowymi położonymi poza granicami administracyjnymi m.st. Warszawy,
* sporządzanie i zawieranie umów najmu, użyczenia itp.[[2]](#footnote-2)

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 gospodarowaniem i zarządzaniem nieruchomościami nabytymi w wyniku dziedziczenia:

* dysponowały uporządkowaną wiedzą, odnośnie do ich stanu prawnego i faktycznego;
* zabezpieczały nieruchomości przed zniszczeniem albo nieuprawnionym dostępem osób trzecich;
* na podstawie stosownych analiz sporządzały plany optymalnego sposobu wykorzystania nieruchomości, w tym udziałów w nabytych nieruchomościach, w określonej perspektywie czasowej;
* terminowo pobierały dochody w adekwatnej wysokości;
* na podstawie wyników stosownych analiz - występowały do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy o zbycie nieruchomości albo udziałów w nieruchomości;
* dokonywały regularnych kontroli wykorzystania nieruchomości;
* podejmowały działania mające na celu zapobieżenie zasiedzeniu nieruchomości, w tym

w szczególności udziałów w nieruchomości przez inne podmioty będące ich współwłaścicielami.

Z wykazu sporządzonego przez ZMW (zwanego dalej Wykazem) wynika, iż w latach 2017 - 2021, m.st. Warszawa uzyskało postanowienia o nabyciu spadku, które obejmowały prawo własności albo udział w prawie własności 94 nieruchomości, z czego 64 nieruchomości stanowiły lokale mieszkalne, 2 nieruchomości - lokale o przeznaczeniu innym niż mieszkalne, 27 nieruchomości - grunty, w tym grunty zabudowane budynkami o różnym przeznaczeniu oraz 1 nieruchomość o nieokreślonym rodzaju.

Zgodnie z procedurą regulującą prowadzenie spraw związanych z nabywaniem spadków i gospodarowaniem nieruchomościami nabytymi w wyniku dziedziczenia[[3]](#footnote-3), nieruchomości lokalowe ZMW przekazuje niezwłocznie po otrzymaniu prawomocnego spisu inwentarza właściwym dzielnicom m.st. Warszawy.

Z analizy danych zawartych w Wykazie wynika, iż w przypadku lokali mieszkalnych, które następnie zostały przekazane do dyspozycji właściwym urzędom dzielnic albo do Biura Polityki Lokalowej, od objęcia w posiadanie tych lokali do momentu ich przekazania dysponentom upływało, średnio, prawie 6 miesięcy, przy czym w skrajnych przypadkach okres ten wynosił, odpowiednio, 1 miesiąc oraz 13 miesięcy.“’ [[4]](#footnote-4)

Szczegółową kontrolą objęto 10 nieruchomości (9 gruntowych i 1 lokalową) uwzględnionych w Wykazie. Z ustaleń kontroli wynika, iż pracownicy ZMW bezzwłocznie podejmowali działania zmierzające do ustalenia masy spadkowej i objęcia w posiadanie nieruchomości, tj. występowali do komornika o sporządzenie spisu inwentarza albo uzupełnienie takiego spisu. Przeprowadzali też cyklicznie oględziny nieruchomości nabytych w wyniku dziedziczenia, sprawdzając ich stan techniczny i zabezpieczenie, dokumentując te czynności poprzez opracowanie stosownych notatek. Ponadto, jak ustalono podczas kontroli, nieruchomości zabudowane objęte były ubezpieczeniem.

Należy jednak zauważyć, iż znaczna część gruntów nabytych w wyniku dziedziczenia, a w szczególności nieruchomości objęte kontrolą, położona jest poza obszarem administracyjnym m.st. Warszawy, co może utrudniać sprawowanie bieżącego nadzoru nad ich właściwym zabezpieczeniem i nieuprawnionym wykorzystaniem przez osoby trzecie. W związku z powyższym ustalony podczas kontroli brak wewnętrznych procedur w ZMW, regulujących sposób przeprowadzania oględzin, a w szczególności częstotliwość podejmowania takich czynności, do których opracowania zobowiązywały standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych[[5]](#footnote-5), może w przyszłości skutkować ziszczeniem się ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych z punktu widzenia zabezpieczenia właściwego stanu technicznego tych nieruchomości i nieuprawnionego ich wykorzystania przez osoby trzecie.

W Wystąpieniu pokontrolnym z 20 listopada 2018 r. wydanym po kontroli dotyczącej m.in. zarządzania mieniem w ZMW, Prezydent m.st. Warszawy zobowiązał Dyrektora ZMW do sporządzania i aktualizowania koncepcji wykorzystania powierzonego mienia zgodnie ze Statutem ZMW. Wskazane zalecenie było następstwem ustaleń kontroli, które wykazały zaniechania w zakresie opracowywania koncepcji wykorzystania powierzonego mienia oraz brak zagospodarowania nieruchomości nabytych w drodze postępowania spadkowego.[[6]](#footnote-6)

Wyniki obecnie prowadzonej kontroli dowiodły, iż również teraz takie koncepcje nie były sporządzane. Choć w odniesieniu do 3 nieruchomości wyjaśniła Pani Dyrektor, że w związku ze skierowaniem wniosku do BMMiSP o sprzedaż nieruchomości opracowanie koncepcji nie było konieczne, to w aktach spraw brak jest analiz uzasadniających podjęcie takich działań, co może świadczyć, iż nie przeprowadzono analizy w ogóle albo zaniechano jej udokumentowania. Należy zauważyć, iż przeznaczenie nieruchomości do zbycia powinno być poprzedzone przeprowadzeniem analizy, w tym ekonomicznej, co do najbardziej korzystnego z punktu widzenia interesu m.st. Warszawy sposobu gospodarowania nieruchomością w przyszłości, w tym również wskazującej na zasadność przeznaczenia nieruchomości do zbycia.

Natomiast w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, (dane zanonimizowane) przy (dane zanonimizowane) ustalono, iż choć postanowienie o nabyciu spadku zostało wydane

24 sierpnia 2018 r., to ZMW dopiero w grudniu 2021 r. wezwał osobę bezprawnie zajmującą ten lokal od chwili śmierci spadkodawcy, tj. od 2014 r., do jego wydania oraz do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres od stycznia do grudnia 2018 r. Jednocześnie podczas kontroli ustalono, iż ZMW nie wysłał do osoby zajmującej ten lokal wezwań do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres poprzedzający rok 2018 oraz za następne lata, począwszy od stycznia 2019 r. Dopiero po zakończeniu kontroli, tj. w marcu 2023 r., ZMW wezwał osobę bezprawnie zajmującą lokal do zapłaty wynagrodzenia za okres od stycznia 2018 r. do grudnia 2020 r., w łącznej kwocie 39 772,18 zł, a dłużnik, również w marcu 2023 r., wystąpił z wnioskiem o umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości.

Abstrahując od oceny skutków prawnych ww. wniosku złożonego przez osobę bezprawnie zajmującą lokal,[[7]](#footnote-7) o należy zauważyć, iż dokument ten powstał dopiero w marcu 2023 r., a więc w momencie, w którym dłużnik mógłby skutecznie podnieść zarzut przedawnienia w stosunku do znacznej części roszczenia m.st. Warszawy. Należy bowiem pamiętać, iż w myśl orzecznictwa Sądu Najwyższego[[8]](#footnote-8) jeżeli gmina, a w szczególności jej jednostka powołana do gospodarowania i zarządzania nieruchomościami, podejmuje względem nieruchomości, z których inny podmiot korzysta bezumownie, czynności prowadzone w sposób zorganizowany, ciągły, zarobkowy oraz poddany zasadom racjonalnego gospodarowania, to działalność taką należy uznać za działalność gospodarczą. W związku z tym okres przedawnienia roszczeń w takim przypadku wynosi 3 lata, co potwierdzone jest również orzecznictwem sądowym odnośnie roszczeń m.st. Warszawy realizowanych przez inne komórki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy.[[9]](#footnote-9)

Oczywiście, co słusznie podniesiono w wyjaśnieniach udzielonych na etapie składania zastrzeżeń do Protokołu kontroli, ustalenie terminu przedawnienia konkretnego roszczenia zależy od oceny, z jaką sferą działań ma ono związek, czyli należy każdorazowo wziąć pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy i kontekst prawny, bo przepisy prawa nie określają katalogu, które ze spraw mają związek z działalnością gospodarczą gminy. I właśnie z uwagi na te okoliczności, tj. brak pewności ile w danym przypadku wynosi okres przedawnienia roszczeń, aby uniknąć ziszczenia się ryzyka w postaci podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia, dochodzenie należności powinno odbywać się na bieżąco, z uwzględnieniem minimalnych terminów przedawnienia.

Oprócz argumentów przywołanych powyżej, do bieżącego ustalania należności jednostek sektora finansów publicznych zobowiązuje też art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Dopiero na etapie postępowania pokontrolnego Zarząd Mienia m.st. Warszawy zawarł z dłużnikiem umowę ugody, w której dłużnik uznał roszczenia m.st. Warszawy z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres od stycznia 2018 r. do grudnia 2020 r.

W przedmiotowej sprawie wątpliwości może budzić ponadto sposób ustalenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, co w efekcie wpływało na jego wysokość. Jak wynika z dokumentacji zgromadzonej w sprawie oraz wyjaśnień udzielonych na etapie składania zastrzeżeń do Protokołu kontroli, podstawę do określenia wysokości zobowiązania osoby bezprawnie zajmującej lokal stanowiły przepisy zarządzenia Nr 711/2018 Prezydenta m.st. Warszawy z 30 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad wykorzystania lokali, do których m.st. Warszawie przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (...). Już tytuł tego aktu prawnego świadczy, że znajduje on zastosowanie do lokali, do których m.st. Warszawie przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a nie prawo własności, a lokale te, w myśl § 2 ust. 1, można m.in. przeznaczać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które nie są zakwalifikowane do udzielenia wsparcia w ramach zasobu m.st. Warszawy oraz znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, wymagają doraźnej pomocy mieszkaniowej albo pomocy ze względu na realizację inwestycji publicznych.

W omawianym przypadku osoba zajmująca ten lokal, nie spełniała żadnego z ww. kryteriów, stąd posiłkowe zastosowanie przepisów przywołanego zarządzenia do ustalenia odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu nie może zostać ocenione jako uzasadnione.

Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie, które odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od osoby, o której mowa w ust. 1, odszkodowania uzupełniającego. Ponadto zarządzeniem Nr 1281/2020 z 28 października 2020 r. Prezydent m.st. Warszawy ustalił stawki czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej w lokalach, których właścicielem jest m.st. Warszawa.

Podczas kontroli ustalono ponadto, iż dokumentacja tworzona w związku z realizacją zadań objętych niniejszą kontrolą, nie była sporządzana rzetelnie. Świadczy o tym zarówno Wykaz nieruchomości, jak i notatki służbowe z przeprowadzanych oględzin nieruchomości.

Wykaz nieruchomości korygowano podczas czynności kontrolnych poprzez wprowadzenie do niego kolejnych nieruchomości, a dane w nim zawarte, w niektórych przypadkach, są niezgodne z rzeczywistym stanem prawnym albo faktycznym.[[10]](#footnote-10)

Z kolei notatki służbowe z przeprowadzanych oględzin nieruchomości zawierają, w niektórych przypadkach,[[11]](#footnote-11) niezgodne ze stanem faktycznym informacje odnośnie do poszczególnych nieruchomości. Choć jak wyjaśniono podczas kontroli zamieszczenie nieprawdziwych informacji wynikało z nieintencjonalnego błędu pracownika, to sytuacja ta może świadczyć o braku właściwego nadzoru nad realizacją tych czynności.

W części usprawiedliwienie ustalonych podczas kontroli nieprawidłowości mogą stanowić okoliczności wskazane w wyjaśnieniach udzielonych podczas kontroli, w których podniesiono m.in., że praca ZMW zakłócona była obowiązującym od marca 2020 r. stanem epidemii covid, ogłoszonej na obszarze całego kraju. Wskazano również, że wszelkie czynności w sprawach należących do kompetencji Działu Prawno-Spadkowego, w tym m.in. oględziny nieruchomości, przez okres dwóch lat, nie były realizowane w pełnym zakresie (ograniczenia ogólnokrajowe, praca zdalna), a ilość spraw wpływających do ZMW w tym czasie, znacznie przewyższała dotychczasowe statystyki przy stałym zespole, złożonym z trzech pracowników obsługujących merytorycznie ten Dział. Ponadto wyjaśniono, że skomplikowany stan prawny spraw związany ze znacznym zadłużeniem spadkodawców, częstokroć wymaga wielu pogłębionych analiz prawnych, co w konsekwencji również wpływa na zwiększoną czasochłonność ich realizacji.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Opracowanie wewnętrznych wytycznych i procedur określających:
2. katalog czynności niezbędnych do sprawowania bieżącego nadzoru nad nieruchomościami nabytymi w drodze dziedziczenia,
3. częstotliwość i sposób dokumentowania czynności w zakresie sprawowania bieżącego nadzoru nad zabezpieczeniem i nieuprawnionym wykorzystaniem przez osoby trzecie nieruchomości nabytych w drodze dziedziczenia,
4. sposoby weryfikacji sporządzanej dokumentacji.
5. Rzetelne kompletowanie informacji, w tym sporządzanie dokumentacji, tworzonej w związku

z ewidencjonowaniem nieruchomości nabytych w drodze dziedziczenia oraz realizacją czynności mających na celu sprawowanie nad nimi nadzoru.

1. Sporządzenie i bieżące aktualizowanie koncepcji wykorzystania powierzonego mienia, w szczególności z wykorzystaniem dostępnych aplikacji informatycznych.
2. Bieżące ustalanie i dochodzenie należności z tytułu bezumownego korzystania nieruchomości.

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pani Dyrektor, 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 Panią Dyrektor do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi Biura Kontroli.

Z UP. PREZYDENTA M. ST. WARSZAWY /-/ Michał Olszewski Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy

Do wiadomości:

Pan Jarosław Węgrzyn - Dyrektor Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa m.st. Warszawy

1. zarządzenie Nr 1759/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie powierzenia jednostkom organizacyjnym m.st. Warszawy prowadzenia spraw z zakresu spadków dziedziczonych przez m.st. Warszawa oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m.st. Warszawy (z późn. zm.), do którego załącznikiem jest „Procedura prowadzenia spraw związanych z nabywaniem spadków i gospodarowaniem mieniem przypadającym w wyniku dziedziczenia Miastu stołecznemu Warszawie (...)" [↑](#footnote-ref-1)
2. vide: kolejne regulaminy organizacyjne ZMW, w tym w szczególności zadania Działu Zarządzania Mieniem, Działu Administrowania Mieniem, Działu Prawno-Windykacyjnego oraz Działu Prawno- Spadkowego [↑](#footnote-ref-2)
3. §2 ust. 5 pkt 1 załącznika do zarządzenia Nr 1759/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie powierzenia jednostkom organizacyjnym m.st. Warszawy prowadzenia spraw z zakresu spadków dziedziczonych przez m.st. Warszawa oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m.st. Warszawy (z późn. zm.) [↑](#footnote-ref-3)
4. Średni czas obliczono na podstawie danych (pełnych miesięcy) wskazanych przez ZMW w Wykazie nieruchomości nabytych w wyniku dziedziczenia w latach 2017-2021. Do obliczeń przyjęto 33 nieruchomości lokalowe oznaczone w Wykazie nr 2, 5-13,17-24, 27, 30, 35, 37, 38, 40-42,44, 46-50 oraz 52. Szczegółowe dane, w tym daty, niezbędne do wyliczenia zawarto w Protokole kontroli. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. Wystąpienia pokontrolne Prezydenta m.st. Warszawy z 20 listopada 2018 r. znak KW-W-I.1712.116.2017.JDO [↑](#footnote-ref-6)
7. Wskazany wniosek, z uwagi na jego treść, może być oceniony jako tzw. niewłaściwe uznanie długu. Jednakże należy zaznaczyć, iż upływ terminu przedawnienia wyłącza możliwość jego przerwania poprzez uznanie niewłaściwe długu. Jeśli roszczenie przedawni się, dłużnik nawet w sytuacji uznania długu może powołać się na zarzut przedawnienia i w ten sposób uchylić się od obowiązku zapłaty roszczenia (orzeczenie SA w Warszawie z 7 listopada 2007 r., sygn. akt VI ACa 826/07). [↑](#footnote-ref-7)
8. Vide: II! CSK 72/10 oraz przywołane tam orzecznictwo, VI ACa 104/19 [↑](#footnote-ref-8)
9. Vide: Wystąpienie pokontrolne KW-ZN.1712.41.2022.LME z 20 kwietnia 2023 r. [↑](#footnote-ref-9)
10. Przykładowo: poz. 4 - w kolumnie 2 wpisano „rekreacyjna", podczas gdy w kolumnie tej predefiniowano nieruchomości jako lokalowe, budynkowe, gruntowe; poz. 72 Wykazu ul. (dane zanonimizowane) w kolumnie 2 wpisano rodzaj nieruchomości budynkowa, tymczasem z danych zawartych w KW (dane zanonimizowane), iż jest to nieruchomość gruntowa zabudowana; poz. 94 Wykazu (dane zanonimizowane) wpisano rodzaj nieruchomości budynkowa, tymczasem z danych zawartych w (dane zanonimizowane) egib wynika, iż jest to nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem mieszkalnym oraz budynkiem transportu i łączności. [↑](#footnote-ref-10)
11. ustalenia w tym zakresie zamieszczono w Protokole kontroli [↑](#footnote-ref-11)