



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.004.01.2020

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy
Plac Bankowy 3/5.
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/20/004 - Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań wynikających z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydent m. st. Warszawy – Rafał Trzaskowski, od 22 listopada 2018 r., wcześniej Hanna Gronkiewicz-Waltz (od 2 grudnia 2006 do 22 listopada 2018 roku).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań nałożonych ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.2. Nadzór nad jednostkami realizującymi w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy obowiązki wynikające z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.3. Działania Burmistrza Dzielnicy Mokotów w zakresie objętym skargą mieszkańców nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olszewskiej 8.
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów powstałych 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 Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Natasza Sikora, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/64/2020 z 09.10.2020 r.2. Adam Bandosz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/65/2020 z 09.10.2020 r.3. Mirosława Wnuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/66/2020 z 09.10.2020 r.4. Marcin Chmielewski doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/79/2020 z 07.12.2020 r.5. Kinga Poprzycka-Harczuk główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/80/2020 z 07.12.2020 r.6. Krzysztof Żydek główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/81/2020 z 07.12.2020 r.7. Adam Owsianik główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/82/2020 z 18.12.2020 r. <p>(akta kontroli: Tom I cz. I str. 1-6; Tom II cz. 1 str. 1-4; Tom III cz. 1 str. 1-4)</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia terminowość realizacji przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań nałożonych ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: ustawa przekształceniowa³). NIK pozytywnie ocenia natomiast działania Prezydenta m.st. Warszawy (dalej również: właściwy organ) w zakresie zapewnienia prawidłowości⁴ wytwarzanej przez objęte kontrolą jednostki dokumentacji związanej z procesem przekształcenia.

Właściwy organ nie wydał wymaganych zaświadczeń o przekształceniu⁵ w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, tj. do 31.12.2019 r., przez co nie zrealizował celu określonego w art. 4. ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej.

Urzędy Dzielnic⁶ i Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa⁷ realizujące w imieniu Prezydenta m.st. Warszawa czynności związane z przekształceniem, do dnia 31.12.2019 r. wydały zaświadczenia zaledwie ok. 40%⁸ użytkowników nieruchomości spełniających warunki przekształcenia określone w art. 1 ust. 2 oraz w art. 1a ustawy przekształceniowej. W okresie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, o którym mowa w art. 1 ust 1 ustawy przekształceniowej, jednostkom odpowiedzialnym za realizację jej przepisów nie udało się w pełni dokonać nawet prac wstępnych, tj. weryfikacji spełniania przez grunty przesłanek ustawowych przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: przekształcenie). Do dnia 31.12.2019 r. działania te, potwierdzone wydaniem przynajmniej jednego zaświadczenia o przekształceniu, dokonano w odniesieniu do 84% nieruchomości. W 2020 r. kontynuowano działania w zakresie przekształcenia, co skutkowało tym, że na dzień 31 grudnia 2020 r. wydano łącznie 380 575 zaświadczeń (83% zaświadczeń do wydania).

Przeprowadzona w 3 Urzędach Dzielnicy i Biurze Mienia Miasta i Skarbu Państwa kontrola dokumentacji związanej z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że w większości przypadków nie zachowano również ustawowych terminów: wydawania zaświadczeń na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt. 2 i 3 ustawy przekształceniowej (odpowiednio z czteromiesięcznym i z trzydziestodniowym terminem na udzielenie odpowiedzi przez właściwy organ), przesyłania zaświadczeń do sądów właściwych do prowadzenia księgi wieczystej (dalej: sądy wieczystoksięgowe) w terminach określonych w art. 4 ust. 7 ww. ustawy przekształceniowej, wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłat, o których mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej.

Sporządzone przez jednostki kontrolowane dokumenty⁹ były prawidłowe pod względem formalnym (zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy przekształceniowej) i prawidłowo informowały o wysokości opłaty przekształceniowej.

Wyznaczony przez Prezydenta m.st. Warszawy Zastępca Prezydenta, Pan Robert Soszyński (dalej Z-ca Prezydenta m.st. Warszawy) przy pomocy Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa sprawował nadzór nad jednostkami realizującymi proces przekształcenia. Działania te polegały głównie na wydawaniu wytycznych dotyczących interpretacji i realizacji

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

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2040 t.j.

⁴ Wydawane przez właściwy organ posiadały elementy wymagane przepisami ustawy przekształceniowej oraz prawidłową kwotę opłaty przekształceniowej oraz opłaty jednorazowej z uwzględnieniem bonifikaty.

⁵ Dokument, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej.

⁶ Będące, zgodnie z art. 5 ust 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, jednostkami pomocniczymi m.st. Warszawy Dz.U.2018.1817 t.j.

⁷ Zgodnie § 2 pkt. 1 zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy, biura są podstawowymi komórkami organizacyjnymi Urzędu.

⁸ Wydano 191 184 zaświadczenia spośród 477 269 zaświadczeń do wydania według stanu na 31.12.2019 r.

⁹ Zaświadczenie o przekształceniu, informacja o wysokości opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu opłat lub opłaty jednorazowej.

przepisów ustawy przekształceniowej, prowadzeniu monitoringu postępu prac związanych z wydawaniem zaświadczeń. Pomimo negatywnych wyników przeprowadzonych w kwietniu 2019 r., w ramach nadzoru, działań audytowych, które wykazały że jednostki realizujące działania związane z procesem przekształcenia nie były wystarczająco przygotowane do tego zadania¹⁰, nie wprowadzono skutecznych działań korygujących pozwalających na zakończenie przekształceń do 31 grudnia 2019 r. Jednostki kontrolowane nie zapewniły we właściwym czasie obsady kadrowej, adekwatnej do zwiększonego zakresu zadań związanych z procesem przekształcenia.

Do czynników negatywnie wpływających na terminową realizację zadań nałożonych ustawą przekształceniową, na które jednostka kontrolowana nie miała wpływu, należały rodzące wątpliwości interpretacyjne przepisy ustawy przekształceniowej, które dla właściwego zastosowania wymagały uzyskania, szczegółowych wytycznych lub interpretacji różnych organów (Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji)¹¹. Istotnym czynnikiem negatywnie wpływającym na możliwość terminowej realizacji czynności związanych z przekształceniem były kilkukrotne zmiany¹² ustawy przekształceniowej, w tym jedna obejmująca również jej zakres przedmiotowy, co wiązało się z koniecznością dokonania ponownych analiz stanu prawnego części nieruchomości.

W wyniku kontroli w zakresie przedmiotu skargi złożonej przez mieszkańców nieruchomości położonej przy ulicy Olszewskiej 8, NIK oceniła, że była ona zasadna. W przedmiotowej sprawie Urząd Dzielnicy Mokotów działał opieszale i nie wykorzystał wszystkich posiadanych dokumentów w celu załatwienia sprawy. Wszystkie posiadane przez urząd dokumenty wskazywały, że będąca przedmiotem sprawy nieruchomość spełniła warunki przekształcenia określone w ustawie przekształceniowej. Ewentualne wątpliwości dotyczące prawidłowości posiadanych danych niezbędnych do wydania zaświadczenia powinny zostać wyjaśnione przez Urząd Dzielnicy Mokotów, przy zastosowaniu działań rekomendowanych przez Urząd Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Terminowość i prawidłowość realizacji zadań nałożonych ustawą o przekształceniu

1.1. Zagadnienia ogólne

Opis stanu faktycznego

Zadania wynikające z realizacji ustawy przekształceniowej były realizowane w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie nieruchomości stanowiących własność:

- m.st. Warszawy położonych na obszarze danej dzielnicy (dalej: Dzielnice) przez Burmistrzów 18 Dzielnic m.st. Warszawy,
- Skarbu Państwa (dalej: SP) przez Dyrektora Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa (dalej: BMMiSP) oraz Dyrektora Zarządu Mienia Skarbu Państwa¹⁴ (dalej: ZMSP),

¹⁰ Zidentyfikowano szereg czynników mających negatywny wpływ na realizację zadań wynikających z ustawy przekształceniowej, m.in.: zbyt niski poziom zatrudnienia w stosunku do zakresu zadań nałożonych ustawą przekształceniową, niedostosowanie narzędzi informatycznych oraz długotrwałe wprowadzanie przez Biuro Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy informacji o nieruchomościach wynikających z aktów notarialnych opóźniające aktualizację bazy użytkowników wieczystych przez dzielnice m.st. Warszawy.

¹¹ W latach 2018-2020 Urząd m.st. Warszawy uzyskał wiele interpretacji przepisów ustawy przekształceniowej.

¹² Zmiany ogłaszane w: Dz.U.2018.2540, Dz.U.2019.1309, Dz.U.2019.270, Dz.U.2020.568, Dz.U.2020.695.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Jedna z jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy.

- m.st. Warszawy położonych poza granicami miasta przez Dyrektora BMMiSP¹⁵.
(akta kontroli: Tom V str. 11-217, Tom V str. 251-371)

Podstawowe informacje dotyczące zaświadczeń wydanych w m.st. Warszawie:

Dzielnica	Szacunkowa liczba zaświadczeń do wydania na dzień:		Liczba wydanych zaświadczeń potwierdzających przekształcenie na dzień:		Udział wydanych zaświadczeń z szacunkowej liczby zaświadczeń do wydania na dzień:	
	31.12.2019 r.	31.12.2020 r.	31.12.2019 r.	31.12.2020 r.	31.12.2019 r.	31.12.2020 r.
Mokotów	70 000	70 000	18 624	66 900	27%	96%
Praga-Południe	52 000	52 000	8 173	33 000	16%	64%
Wola	44 123	44 344	4 497	20 896	10%	47%
Śródmieście	43 193	43 599	13 855	32 799	32%	75%
Bielany	33 000	32 989	11 980	30 889	36%	94%
Ursynów	31 500	31 400	7 915	30 762	25%	98%
Ochota	25 183	25 280	19 237	25 224	76%	100%
Bemowo	20 000	20 000	9 181	19 687	46%	98%
Targówek	18 700	18 800	17 120	18 667	92%	99%
Praga-Północ	13 305	13 305	13 288	13 305	100%	100%
Żoliborz	12 600	12 800	10 337	12 718	82%	99%
Białolejka	4 370	4 370	3 622	4 370	83%	100%
Ursus	4 250	4 250	4 246	4 250	100%	100%
Włochy	3 700	3 700	1 888	3 551	51%	96%
Wawer	2 116	2 116	2 056	2 056	97%	97%
Wilanów	2 040	2 040	1 483	1 973	73%	97%
Wesoła	160	160	160	160	100%	100%
Rembertów	29	29	29	29	100%	100%
Łącznie Dzielnice (DZ):	380 269	381 182	147 691	321 236	39%	84%
Skarb Państwa (SP)	97 000	75 000	43 493	59 339	45%	79%
Łącznie DZ + SP	477 269	456 182	191 184	380 575	40%	83%

Prezydent m.st. Warszawy w związku z realizacją ustawy o przekształceniu zobowiązany był wydać łącznie ok. 456 tys.¹⁶ zaświadczeń, w tym ok. 381 tys. dotyczących nieruchomości stanowiących mienie miasta i ok. 75 tys. nieruchomości stanowiących mienie SP.

Liczba zaświadczeń do wydania przez działające w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy poszczególne Urzędy Dzielnic była rozłożona nierównomiernie – w 4 Dzielnicach (Mokotów, Praga-Południe, Wola i Śródmieście) było do wydania niemal 210 tys., tj. 55% wszystkich zaświadczeń do wydania w 18 Dzielnicach Warszawy.

W okresie 01.01-31.12.2019 r. działające w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy jednostki¹⁷ wydały łącznie 191 184 zaświadczenia, co stanowiło ok. 40% liczby ogółem zaświadczeń do wydania, w tym 147 691 dotyczących nieruchomości miasta (39% ogólnej liczby zaświadczeń do wydania przez Dzielnice) i 43 493 dotyczących nieruchomości SP (45% ogólnej liczby zaświadczeń do wydania przez BMMiSP).

¹⁵ Zarządzenie nr312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy (ze zm.).

¹⁶ Liczba zaświadczeń do wydania jak również liczba nieruchomości spełniających przesłanki do przekształcenia zmieniła się w okresie obowiązywania ustawy przekształceniowej z uwagi na dokonywanie weryfikacji kolejnych nieruchomości jak również w związku ze zmianami przepisów ustawy przekształceniowej (np. dotyczących zakresu przedmiotowego tej ustawy). Zmiany w tym zakresie wynikały ponadto z orzecznictwa SKO i WSA, w przypadkach nieruchomości, wobec których organy te uchylili postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Powyższe okoliczności powodowały konieczność dokonania ponownej weryfikacji nieruchomości, które pierwotnie zostały zakwalifikowane, jako niepodlegające przekształceniu.

¹⁷ Urzędy Dzielnic i BMMiSP.

(akta kontroli: Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670, Tom V str. 251-373, Tom III str. 39-40, Tom V str. 1, Tom III str. 41-46)

Dane dotyczące dynamiki wydawania zaświadczeń wskazują, że tempo tego procesu znacząco zwiększyło się w drugiej połowie 2019 r.. I tak spośród wszystkich zaświadczeń wydanych w latach 2019-2020 przez:

- BMMiSP, do 26.06.2019 r. wydano 7,5%, od 27.06.2019 r. do 31.12.2019 r. - 65,7%, od 1.01.2020 r. do 30.06.2020 r. - 17% i od 01.07.2020 r. do 31.12.2020 r. 9,7%
- Urzędy Dzielnic – odpowiednio 6,1%, 39,9%, 31,9% i 22,1 %.

(akta kontroli str. Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670, Tom V str. 251-373, Tom III str. 39-40, Tom V str. 1, Tom III str. 41-46)

W terminie określonym w ustawie przekształceniowej, tj. do końca 2019 r., tylko cztery spośród 18 Dzielnic (Praga-Północ, Ursus, Białoleka i Wesoła) w pełni zrealizowały swoje zadania wynikające z ustawy przekształceniowej wydając łącznie 17 723 zaświadczeń. W porównaniu do szacowanej liczby zaświadczeń do wydania przez poszczególne Dzielnice na najniższym poziomie swoje zadania zrealizowały: Wola - 10% (4497 zaświadczeń), Praga Południe - 16% (8173 zaświadczeń), Ursynów - 25% (7915 zaświadczeń) i Mokotów - 27% (18 624 zaświadczeń).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wydano łącznie 380 575 zaświadczeń (83% zaświadczeń do wydania), w tym 321 236 zaświadczeń (84% ogólnej liczby zaświadczeń do wydania przez Dzielnice) dotyczyło nieruchomości miasta, a 59 339 zaświadczeń (79% ogólnej liczby zaświadczeń do wydania przez BMMiSP) dotyczyło nieruchomości SP.

Do końca 2020 r. kolejne dwie Dzielnice (Ochota i Białoleka) w pełni zrealizowały swoje zadania wynikające z ustawy przekształceniowej. W porównaniu do szacowanej liczby zaświadczeń do wydania przez poszczególne Dzielnice na najniższym poziomie swoje zadania zrealizowały: Wola - 47% (20 896 zaświadczeń), Praga Południe - 64% (33 000 zaświadczeń) i Śródmieście - 75% (32 799 zaświadczeń). Na koniec 2020 r. najwięcej zaświadczeń pozostało do wydania w Urzędach Dzielnic Wola i Praga-Południe – odpowiednio 23 448 oraz 19 000 zaświadczeń.

(akta kontroli str. Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670, Tom V str. 251-373, Tom III str. 39-40, Tom V str. 1, Tom III str. 41-46)

W celu dostosowania liczby pracowników do zwiększonych zadań jednostki odpowiedzialne za wydawanie zaświadczeń o przekształceniu zwiększały zatrudnienie zarówno w wyniku przesunięć wewnętrznych jak i naborów zewnętrznych. Liczba zatrudnionych osób była różna w zależności od liczby spraw przekształceniowych pozostających w zakresie danej jednostki i tak np. w zakresie:

- nieruchomości Skarbu Państwa: BMMiSP nie zwiększyło liczby etatów, natomiast w grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r. skierowało 5 pracowników do wykonywania prac związanych z procesem przekształcenia¹⁸. Ponadto część prac powierzano doraźnie osobom będącym na stażu w Urzędzie Miasta m.st. Warszawy, skierowanym z Urzędu Pracy¹⁹. ZMSP zwiększył obsadę o 7 etatów²⁰. Ponadto ww. komórki merytoryczne otrzymały wsparcie w postaci: zawarcia Umów o świadczenie usług na podstawie „umowy zlecenia”²¹.
- nieruchomości m.st. Warszawy: w Urzędzie Dzielnicy Śródmieście, w wyniku przeprowadzonych naborów zatrudniono 16 osób, przeniesiono 6 pracowników z innych

¹⁸ W ramach przesunięć wewnętrznych przeznaczono dodatkowe 2 etaty na realizację zadań oraz dodatkowo w ramach zmiany wewnętrznego regulaminu Biura - przesunęto kolejne 3 etaty do zespołu realizującego zadania związane z przekształceniem.

¹⁹ Kilkumiesięczny staż - 2 etaty w 2019 r. oraz obecnie kilkumiesięczny staż - kolejne 2 etaty.

²⁰ Na które zostały przeprowadzone nabory zewnętrzne a ponadto dokonywane były również przesunięcia pracowników pomiędzy komórkami (3 pracowników), jak też tzw. czasowe oddelegowania z innych komórek organizacyjnych (4 pracowników). Jednocześnie w wyniku zmian wewnętrznych (zmiana zakresów obowiązków) w ramach komórki administracyjnej wzmocniony został obszar bezpośredniej obsługi klientów o 1 etat (odbiór i wysyłka korespondencji dotyczącej przekształcenia).

²¹ W 2019 r. zostały zawarte „umowy zlecenia” z 11 osobami, a w 2020 r. z 13 osobami oraz umowy z uczelniami wyższymi na realizację staży (w 2020 r. dla 2 osób).

wydziałów do Wydziału Nieruchomości, a także 15 osobom, na podstawie art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²², powierzono wykonywanie pracy w Wydziale Nieruchomości. Z drugiej strony w Urzędzie Dzielnicy Rembertów, z uwagi na niewielką liczbę nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, nie było potrzeby zwiększania liczby etatów związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu.

(akta kontroli str. Tom V str. 218-250)

W związku z realizacją zadań wynikających z przepisów ustawy przekształceniowej, zarówno pracownicy Urzędów Dzielnic m.st. Warszawy jak i BMMiSP oraz ZMSP, wykonywali pracę w godzinach nadliczbowych w wymiarze:

- ZMSP - 405 godzin (przepracowanych przez 26 pracowników) w 2019 r. i 290 godzin (przepracowanych przez 24 pracowników) w 2020 r.,
- BMMiSP – ponad 6230 godzin (przepracowanych przez 98 pracowników) w 2019 r. i ponad 6340 godzin, przepracowanych przez 106 pracowników²³ w 2020 r. (w okresie od stycznia do września),
- Urzędy Dzielnic – ponad 11 790 godzin w 2019 r. i ponad 7910 godzin w 2020 r.

(akta kontroli Tom V str. 218-250)

W celu wypracowania prawidłowego podejścia do realizacji przepisów ustawy przekształceniowej w Samodzielnym Wieloosobowym Stanowisku Radców Prawnych BMMiSP i Biurze Prawnym Urzędu m.st. Warszawy opracowywano dodatkowe opinie prawne²⁴.

Mieszkańcy informowani byli o sposobie załatwiania spraw uregulowanych w ustawie przekształceniowej zarówno na poziomie Dzielnic, jak i Urzędu m.st. Warszawy głównie przy wykorzystaniu stron internetowych, na których publikowano wykaz nieruchomości podlegających przekształceniu, lokalnej bezpłatnej prasy, ulotek i plakatów informacyjnych, jak również bezpośredniej i telefonicznej informacji przekazywanej przez pracowników Wydziałów Obsługi Mieszkańców oraz Wydziałów Nieruchomości. W Dzielnicach (Mokotów, Praga, Wola) organizowane były również spotkania z przedstawicielami i mieszkańcami spółdzielni mieszkaniowych, dysponującymi najliczniejszymi zasobami mieszkaniowymi (przekazywane materiały informacyjne dla spółdzielni mieszkaniowych).

(akta kontroli Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670, Tom V str. 251-373)

W związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2, Prezydent m.st. Warszawy, po konsultacji z Burmistrzami Dzielnic, 1.04.2020 r. podjął decyzję o wstrzymaniu wysyłki dokumentów związanych z przekształceniem. Według notatki z 22.07.2020 r.²⁵, sporządzonej przez BMMiSP dla Wiceprezydenta m.st. Warszawy, dokumenty były stale przygotowywane, a wysyłka została wznowiona 17 lipca 2020 r. Urząd m.st. Warszawy, do czasu wstrzymania wysyłki w związku z epidemią, wysłał 229 786 zaświadczeń, co stanowiło 49,5% szacowanej liczby zaświadczeń do wydania. W okresie ograniczeń związanych z epidemią

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1282.

²³ Wypracowane nadgodziny odnoszą się zasadniczo do obsługi korespondencji wysyłanej mieszkańcom i weryfikacji poprawności danych zawartych w projektach dokumentów, wytworzonych na kolejnych etapach postępowania przekształceniowego.

²⁴ M.in. dotyczące: oceny czy pomoc publiczna wynikająca z przepisów ustawy przekształceniowej, z mocy prawa, może być uznana za pomoc publiczną przewidzianą w art. 32 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; stawek procentowych za nieruchomości gruntowe, na których położone są garaż lub stanowiska garażowe; możliwości przekształcenia nieruchomości, w której część naziemna nad przejazdem bramowym wykracza poza granicę przekształcanej nieruchomości; wydawania zaświadczeń i dokonywania wpisów roszczenia w księdze wieczystej w stosunku do budynków, w których znajdują się lokale Skarbu Państwa reprezentowanego przez inne podmioty oraz czy ewentualny przyszły nabywca takiego lokalu zobowiązany będzie do wnoszenia opłaty przekształceniowej; możliwości przekształcenia nieruchomości, która wg danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków stanowi dwie odrębne nieruchomości, natomiast podczas wizji lokalnej ujawniono, iż te budynki (mieszkalny i handlowo usługowy), mimo iż są uregulowane w odrębnych księgach wieczystych stanowią jeden budynek.

²⁵ Stanowiącej podstawę do opracowania informacji dla mieszkańców na stronie www.um.warszawa.pl

przygotowano ponad 74 tysięcy zaświadczeń, co stanowi kolejnych 16% szacowanej liczby zaświadczeń do wydania (zatem łącznie przygotowano 65% zaświadczeń). Jednocześnie wskazywano na związane z pandemią problemy, które miały jednostki w tym okresie (zmniejszona w związku ze sprawowaną opieką nad dziećmi liczba pracowników wydziałów nieruchomości, dodatkowymi obowiązkami pracowników wydziałów nieruchomości w związku z pomocą udzielaną przedsiębiorcom na podstawie tarczy antykryzysowej oraz Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 506/2020 z dnia 9 kwietnia 2020 r.²⁶ w sprawie pomocy dzierżawcom).

(akta kontroli Tom V str. 251-373)

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy przekształceniowej, postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2, wszczęte na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości²⁷ w brzmieniu dotychczasowym i niezakończone decyzją ostateczną do dnia 31 grudnia 2018 r., umarza się, jeżeli użytkownik wieczysty lub współużytkownicy wieczysti, których suma udziałów wynosi, co najmniej połowę, nie złożą do dnia 31 marca 2019 r. organowi, o którym mowa w tej ustawie, oświadczenia o prowadzeniu dalszego postępowania na podstawie ww. ustawy przekształceniowej z 2005 r. Na dzień 1 stycznia 2019 r. na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r. w Warszawie toczyło się 5685 postępowań, z czego 4544 postępowania dotyczyły nieruchomości podlegających przekształceniu na podstawie ustawy przekształceniowej z dnia 20 lipca 2018 r. Stan ten powodował, że w sytuacji niezłożenia ww. oświadczenia, wydanie zaświadczeń o ich przekształceniu było możliwe dopiero po zakończeniu pierwszego kwartału 2019 r. Ostatecznie takie oświadczenia (potwierdzające chęć kontynuowania postępowań na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r.) skutecznie złożono jedynie w odniesieniu do 47 nieruchomości, a więc tylko 1%.

(akta kontroli Tom V str. 530-861)

Poniżej zostały przedstawione wyniki kontroli przeprowadzonej w trzech Dzielnicach (Mokotów, Praga Południe, Wola) oraz w Biurze Mienia Miasta i Skarbu Państwa.

1.2. Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

BMMiSP we współpracy z ZMSP podjęły działania pozwalające użytkownikom wieczystym gruntów, należących do Skarbu Państwa, a położonych na terenie m.st. Warszawy, na uzyskanie dostępu do informacji o procedurach związanych z uzyskaniem zaświadczenia o przekształceniu²⁸. Pierwsza informacja o sposobie procedowania w zakresie

²⁶ W sprawie wprowadzenia zasad zmiany umów poprzez obniżanie czynszu z tytułu dzierżaw i najmu nieruchomości oraz najmu lokali użytkowych, do których nie stosuje się uchwały Nr XXIII/663/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych (Dz.Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 14832)

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1314.

²⁸ O trybie załatwiania spraw związanych z przekształceniem mieszkańcy byli informowani przez ZMSP w następujących formach:

- bezpośrednio w siedzibie ZMSP poprzez plakaty informacyjne, ulotki informacyjne rozdawane podczas obsługi interesantów w Kancelarii ZMSP oraz w tzw. punktach informacyjnych, a także podczas rozmów telefonicznych w ramach dyżurów informacyjnych. W ww. akcję informacyjną, w tym dyżury telefoniczne i bezpośredniego kontaktu, zaangażowani byli pracownicy kilku komórek organizacyjnych ZMSP (razem 15 osób),
- poprzez stronę internetową ZMSP, gdzie udostępniano zarówno procedurę postępowaniu w przypadku przekształcenia oraz inne niezbędne informacje, jak i wstępny wykaz nieruchomości zakwalifikowanych do przekształcenia,
- w ramach akcji informacyjnej m.st. Warszawy: strona internetowa Urzędu m.st. Warszawy wraz z wyszukiwarką nieruchomości przekształconych, profil facebook Urzędu m.st. Warszawy, informacja w komunikacji miejskiej, Karta informacyjna dla mieszkańców itp.,
- w ramach „Akcji mailingowej” w oparciu o bazę danych użytkowników wieczystych stworzoną przez ZMSP, która polegała na poinformowaniu drogą mailową o procedurze przekształcenia oraz konieczności podjęcia kolejnych jej czynności,

przekształcenia pojawiła się w dniu 19.12.2018 r. na stronie internetowej ZMSP i była aktualizowana na bieżąco w miarę zmieniających się przepisów prawa).

(akta kontroli Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670)

W październiku 2018 r., z bazy danych prowadzonej przez ZMSP nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, objętych użytkowaniem wieczystym, wyselekcjonowano 746 nieruchomości gruntowych, zabudowanych budynkami mieszkalnymi, dla których stawka procentowa opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste wynosiła 1% wartości gruntu. W wyniku bieżącej analizy wpływających od 2019 r. dokumentów, wskazujących na zmianę przeznaczenia nieruchomości na cele mieszkaniowe, liczba takich nieruchomości gruntowych wzrosła do 825²⁹, a planowana pierwotnie do wydania liczba zaświadczeń wzrosła z 75 000 do 97 000³⁰.

(akta kontroli Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670)

ZMSP (jak również BMMiSP) nie gromadził danych pozwalających na automatyczne monitorowanie terminowości wydawania zaświadczeń wydawanych na wniosek³¹ (system ZMSP ewidencjujący nieruchomości przekształcone nie uwzględnia takich danych).

(akta kontroli Tom III str. 41-46)

Kontrolę zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela (art. 4. ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej) przeprowadzono w BMMiSP na próbie 8 dokumentów - 3 zaświadczenia (tj. 37,5%) zostały wydane w terminie.

(akta kontroli Tom III str. 257-986)

Wszystkie zaświadczenia z objętej kontrolą próby zawierały dane wymagane przepisami art. 4 ust. 3 i 4 ustawy³².

(akta kontroli str. Tom III 257-986)

Do 31 grudnia 2019 r. ZMMiSP dokonał analizy spełniania przesłanek przekształcenia określonych w ustawie przekształceniowej w odniesieniu do 557 nieruchomości Skarbu Państwa, co stanowiło 75% nieruchomości podlegających analizie³³.

-
- w ramach spotkań ze spółdzielniami mieszkaniowymi, na których informowano o przepisach ustawy i procedurze wydawania zaświadczeń w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu wieczystym spółdzielni,
 - ramach „Akcji informacyjnej” w terenie, polegającej na kolportażu przez 29 pracowników ZMSP plakatów i ulotek informacyjnych dotyczących procedury przekształceniowej wraz z drukami niezbędnymi do złożenia w celu jej realizacji, do użytkowników wieczystych podlegających przekształceniu. W ramach akcji zwracano się także do spółdzielni mieszkaniowych, zarządców nieruchomości i deweloperów o pomoc w informowaniu mieszkańców o powyższym,
 - w ramach „Pouczeń” czy „Informacji dodatkowej” w wydawanych dokumentach dotyczących przekształcenia oraz poprzez załączanie do nich odpowiednich druków do wypełnienia, jako niezbędnych elementów procedury przekształceniowej.

²⁹ W tym uwzględnione zostało przekształcenie, o którym mowa w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

³⁰ Liczba ta sukcesywnie będzie wzrastać w miarę wpływu decyzji potwierdzających wydanie zezwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych.

³¹ Z-ca Dyrektora BMMiSP poinformował, że stworzenie wykazu wydanych zaświadczeń w podziale na 30 dniowy i 4 miesięczny termin realizacji jest możliwe, ale wymaga 30 dni pracy.

³² Zgodnie z ust. 3 Zaświadczenie zawiera oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. W przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 2, zaświadczenie zawiera także oznaczenie i datę wydania zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie.

Zgodnie z ust. 4. W zaświadczeniu potwierdza się przekształcenie oraz informuje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, zwanej dalej "opłatą", wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także możliwości wniesienia opłaty, o której mowa w art. 7 ust. 7, i zasadach jej wnoszenia. Zaświadczenie zawiera pouczenie o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w art. 6 ust. 1.

³³ Analizy spełniania przez nieruchomości Skarbu Państwa przesłanek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności były wykonywane przez Zarząd Mienia Miasta i Skarbu Państwa. Informacja o kompletności dokumentów będących podstawą do wydania zaświadczenia była zawarta w pismach przewodnich tej jednostki, kierowanych do Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa wraz z projektami

(akta kontroli str. str.8, Tom III str. 5-35, Tom III str. 1611-1624, Tom III str. 1625-1670, Tom III str. 41-46)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. BMMiSP wydało 146 postanowień o odmowie wydania zaświadczenia. Do głównych przyczyn wydanych odmów należały:

- przedmiot wniosku stanowiły nieruchomości niezabudowane budynkami spełniającymi przesłanki przekształcenia, a stanowiły np. drogi,
- przedmiot wniosku stanowiły nieruchomości, które w księdze wieczystej oznaczone były, jako grunty zabudowane na cele inne niż mieszkaniowe lub znajdowały się budynki niespełniające przesłankę art. 1 (sprzed nowelizacji dodającej art. 1a i art. 2),
- przedmiot wniosku stanowiła nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym, który wykraczał poza granicę nieruchomości,
- na nieruchomości stanowiącej przedmiot wniosku znajdowała się część budynku stanowiącego część składową innej nieruchomości,
- uwidocznione i nierozpoznane wnioski w księdze wieczystej sprzed 2019 r.

W 66 przypadkach właściciele nieruchomości złożyli zażalenia na ww. postanowienia. W 57 sprawach Wojewoda Mazowiecki uchylił postanowienia organu I instancji, polecając jednocześnie:

- ponowne rozpatrzenie spraw w celu ustalenia czy budynki zbudowane na cele inne niż mieszkaniowe nie przekraczają 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na danym gruncie (w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw³⁴,
- ponowne rozpatrzenie w sytuacji, gdy nieruchomość zabudowana była budynkiem mieszkalnym, w skład nieruchomości wchodziły jeszcze inne działki niezabudowane (przykład: ul. Grzybowska 43a/Waliców 11) o innym przeznaczeniu wynikającym z umowy/decyzji oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste,
- ponowne rozpatrzenie³⁵ ze wskazaniem na konieczność odrębnego rozpoznania wniosku tego samego podmiotu w stosunku do różnych części tej samej nieruchomości gruntowej (lokal i garaż w budynku mieszkalnym) – przykład ul. Obrońców Tobruku 19 ul. Obrońców Tobruku 25,
- ponowne rozpatrzenie z uwagi na ujawnioną okoliczność wszczęcia postępowania podziałowego – po wydaniu zaskarżonego postanowienia, co może wpłynąć na zakończenie procesu przekształcenia (ul. Narbutta 29a)

(akta kontroli Tom III str. 49-52)

Kontrola realizacji przepisu art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej, który stanowi, że po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej właściwy organ zobowiązany jest do wydania z urzędu, w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej, zaświadczenia o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej³⁶, przeprowadzona na próbie 26 spraw, w których właściciel wniósł opłatę jednorazową wykazała, że: 3 zaświadczenia o wniesieniu opłat zostały wydane w terminie. W 14 przypadkach nie wydano zaświadczeń, w tym 9 było w trakcie przygotowywania, w czterech przypadkach przygotowano projekt zaświadczenia, a w jednym przypadku trwały wewnętrzne konsultacje.

(akta kontroli Tom III str. 1681 – 1684)

zaświadczeń. Kolejna weryfikacja przesłanek w zakresie przekształcenia następowała w Biurze Mienia Miasta i Skarbu Państwa. Na podstawie przygotowanej instrukcji - spełnianie wszystkich warunków opisanych w instrukcji pracownik BMMiSP potwierdzał na stronie tytułowej listy nieruchomości przekazanej przez ZMSP.

³⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1309. Zmiana polegała na wprowadzeniu do katalogu nieruchomości przekształcanych, nieruchomości zabudowanych budynkami, na których położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa tych budynków nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie.

³⁵ Sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia, bez zbadania faktycznej podstawy odmowy wydania zaświadczenia

³⁶ Które właściciel gruntu załącza do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę.

Kontrola próby 27 zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że we wszystkich przypadkach opłata przekształceniowa była naliczana zgodnie z przepisami art. 7 ustawy przekształceniowej. Kontrola próby 26 informacji o wysokości opłaty jednorazowej oraz 41 zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że we wszystkich przypadkach zarówno opłata przekształceniowa jak i opłata jednorazowa z bonifikatą były naliczane prawidłowo, zgodnie z przepisami art. 7 ustawy przekształceniowej.

Informacje BMMiSP o wysokości opłaty jednorazowej badane na próbie 27 spraw były w 2 przypadkach wystawiane w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia organowi na piśmie zamiaru jednorazowego wniesienia opłaty jednorazowej, o którym mowa w art. 7 ust. 7, a w 4 przypadkach w zaświadczeniu o przekształceniu.

(akta kontroli Tom III str. 257-986)

1.3. Urząd Dzielnicy Mokotów

Opis stanu faktycznego

Urząd Dzielnicy przeprowadził szereg działań mających na celu poinformowanie mieszkańców o wejściu w życie przepisów ustawy przekształceniowej i przyjętych procedurach³⁷. Ponadto, z inicjatywy Burmistrza Dzielnicy Mokotów, na początku 2019 r. zorganizowano spotkania z przedstawicielami spółdzielni mieszkaniowych, które posiadały najliczniejsze zasoby mieszkaniowe, na których omawiane były kwestie związane z przekształceniem.

(akta kontroli Tom II str. 1285-1295)

W celu wypracowania prawidłowego sposobu realizacji przepisów ustawy przekształceniowej jednostka opracowywała wewnętrzne opinie prawne³⁸.

(akta kontroli Tom II str.45-50)

Do ewidencji wniosków o wydanie zaświadczenia, Urząd Dzielnicy Mokotów wykorzystywał system informatyczny SZOGUN³⁹. Z wygenerowanego z tego systemu raportu wynika, że zostało w nim zarejestrowanych 6736 wniosków, które wpłynęły do Urzędu w terminie od 02.01.2019 do 15.01.2021 r., w odpowiedzi, na które Urząd Dzielnicy Mokotów wydał 6069 zaświadczeń o przekształceniu, w tym:

- 1590 terminowo (w tym 35 z zachowaniem terminu 30-dniowego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej oraz 1555 z zachowaniem terminu 4-miesięcznego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej).

(akta kontroli Tom II str. 45-50, 1311-1314, 1315, 1316-1333, 1285-1295)

W Urzędzie Dzielnicy Mokotów kontrolę zaświadczeń o przekształceniu, które organ był zobowiązany wydać w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściciela (art. 4. ust. 2 pkt 3), przeprowadzono na próbie 43 dokumentów. Spośród kontrolowanej próby 6 zaświadczeń zostało wydanych w terminie.

Kontrolę zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela (art. 4. ust. 2 pkt 2) przeprowadzono na próbie 17 dokumentów. Spośród badanej próby 14 zaświadczeń zostało wydanych terminowo.

(akta kontroli Tom II cz. 2, str. 706 - 796, 797 - 914, 915 - 1074)

Wydawane przez Burmistrza Dzielnicy zaświadczenia o przekształceniu zawierały wymagane informacje określone w art. 4. ust. 3 i 4 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom II str. 706 -796, 797 – 914, 915 - 1074)

W realizację zadań objętych procesem przekształcenia w Urzędzie Dzielnicy Mokotów bezpośrednio zaangażowanych było, w zależności od okresu, od 25-38 pracowników Wydziału Nieruchomości. Zadania wynikające z ustawy przekształceniowej zostały przypisane do czterech referatów. Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że nie można przyjąć, że wejście w życie ustawy przekształceniowej spowodowało zakończenie zadań

³⁷ Na stronie internetowej www.mokotow.waw.pl, za pośrednictwem facebooka, przy pomocy ulotek informacyjnych i bezpłatnych gazet lokalnych NASZE MIASTO i PASSA, uruchomiono dodatkowe kontakty dedykowane tematyce przekształcenia za pośrednictwem e-mail i telefoniczne.

³⁸ 27 opinii wewnętrznych opinii prawnych dotyczących systemowego ujęcia problemów.

³⁹ Jedynie Dzielnica Mokotów spośród wszystkich Dzielnic m.st. Warszawy użytkuje to oprogramowanie.

dotychczas realizowanych przez te zespoły, a związanych z użytkowaniem wieczystym, czy procedowaniem spraw w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r. Znacząco zwiększył się zakres odpowiedzialności każdego z pracowników, gdyż poza dotychczas realizowanymi zadaniami otrzymali kolejne związane z ustawą przekształceniową. Od 1 stycznia 2019 r. przeprowadzono 12 naborów na 27 stanowisk. Średnio procedura naboru trwała 1,5 miesiąca (od daty zamieszczenia ogłoszenia o naborze do daty zawarcia umowy z wyłonionym w konkursie kandydatem). W przypadku naboru na jedno stanowisko nie zapadło rozstrzygnięcie, zaś 4 wybrane osoby zrezygnowały na etapie podpisywania umowy. Po nierozstrzygniętym naborze niezwłocznie rozpisywano nowe nabory. Nowozatrudnione osoby pracowały średnio przez 7 miesięcy. Burmistrz wskazał też w wyjaśnieniu na kwestię dużej rotacji pracowników w obu Wydziałach uczestniczących w procesie przekształceń oraz że do Urzędu Dzielnicy w wyniku naborów zewnętrznych trafiali pracownicy bez doświadczenia, a przygotowanie ich do prawidłowego wykonywania zadań było procesem długotrwałym i wymagającym zaangażowania doświadczonych urzędników, dla których jest to dodatkowe obciążenie. Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że wielu młodych pracowników, po przeszkoleniu i nabraniu doświadczenia, szukało pracy w innych Dzielnicach, gdzie byli mniej obciążeni pracą i chętnie zatrudniani. Kolejnym, niekorzystnym zdaniem Burmistrza czynnikiem, była epidemia SARS-CoV-2, która zwiększyła absencję pracowników z powodu choroby, przebywania na kwarantannie oraz opieki nad dziećmi, a także spowodowała sytuację wstrzymania w miesiącach marzec - sierpień 2020 r., wysyłki korespondencji w całym Urzędzie m.st. Warszawy.

(akta kontroli Tom II str.45-50, 1316-1320)

Do 31.12.2019 r., Urząd Dzielnicy Mokotów dokonał weryfikacji 2389 nieruchomości pod kątem spełniania ustawowych warunków przekształcenia, co zostało odnotowane w systemie SZOGUN. Następnie do 28.01.2021 r., dokonano weryfikacji kolejnych 2541 nieruchomości⁴⁰.

(akta kontroli Tom II str. 45-50)

W okresie od 1.01.2019 r. do 1.11.2020 r. zostały wydane 203 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Głównymi przyczynami podawanymi w uzasadnieniach wydanych odmów był fakt, że: nieruchomość jest niezabudowana; według dokumentacji nieruchomość (w ujęciu wieczystoksięgowym) jest zabudowana jedynie budynkiem innym niż mieszkalny (np. garażem); nieruchomość jest wykorzystywana przez podmioty gospodarcze w sposób wskazujący na zmianę sposobu użytkowania budynku; nieruchomość jest zabudowana obiektem w złym stanie technicznym, który wyklucza możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, tj. jako budynek mieszkalny; na nieruchomości trwa proces budowlany.

(akta kontroli Tom II str. 31)

W 110 przypadkach właściciele nieruchomości złożyli zażalenia na ww. postanowienia. W związku ze złożonymi zażaleniami w 37 sprawach Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło postanowienia organu I instancji

Spośród analizowanych 10 spraw, w których Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) uchyliło postanowienia organu, 7 dotyczyło postanowień o odmowie wydania zaświadczenia, których wydanie według Prezydenta m.st. Warszawy uzasadniał m.in. fakt, że według danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków na dzień 1 stycznia 2019 r. nieruchomości były zabudowane budynkiem mieszkalnym, natomiast według postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ I instancji oraz np. na podstawie Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS) stwierdzono, że na nieruchomościach nie jest realizowany cel mieszkaniowy, gdyż w budynkach realizowana jest działalność gospodarcza. W związku z powyższym organ wydał postanowienia o odmowie. Natomiast przyczyną uchylenia tych postanowień przez SKO było stanowisko, że w prowadzonych przez właściwy organ postępowaniach dotyczących przekształcenia jedynym źródłem informacji o funkcji

⁴⁰ W kontrolowanej jednostce wdrożono dokument (karta analizy) potwierdzający dokonanie przez pracowników analizy spełniania przez nieruchomości przesłanek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Miało to na celu ujednoczenie działań dokonywanych przez poszczególnych pracowników prowadzonych w zakresie weryfikacji spełniania przez nieruchomości ustawowych przesłanek dla przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zawarta w karcie analizy informacja czy nieruchomość podlega przekształceniu odnotowana jest w systemie SZOGUN.

zabudowy wykorzystywanym na potrzeby Ustawy powinna być ewidencja gruntów i budynków, a nie np. informacje z KRS, na które w wydawanych postanowieniach o odmowie wydania zaświadczenia powoływał się organ I instancji. Zdaniem SKO, w zakresie ustalenia charakteru zabudowy na gruncie, nie ma znaczenia to, na jaki cel właściciel budynku mieszkalnego faktycznie wykorzystuje substancję budynku, w szczególności czy wykorzystuje ją do prowadzenia działalności gospodarczej. Zatem wskazana przez organ I instancji okoliczność, iż według danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS) nieruchomość stanowiła w 1 stycznia 2019 r. siedzibę osoby prawnej nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia wniosku, gdyż nie przekreśla celu mieszkaniowego nieruchomości.

(akta kontroli Tom II str. 318-328)

Naczelnik Wydziału Nieruchomości Dzielnicy Mokotów, w zakresie ww. 10 spraw, w których uchylono postanowienia Urzędu Dzielnicy wyjaśnił, że wydanie tych zaświadczeń do chwili obecnej zostało wstrzymane. Naczelnik Wydziału Nieruchomości Dzielnicy Mokotów wyjaśnił m.in., że: „Powodem, dla których odmówiono wydania zaświadczeń o przekształceniu w tych sprawach były ustalenia wskazujące na niemieszkalny charakter zabudowy. Ustawa zakłada, że przekształceniu na własność podlega jedynie użytkowanie wieczyste nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe. W uzasadnieniu ustawy powołano się na art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W tym świetle, chcąc w pełni zrealizować wolę ustawodawcy, dotychczas przy analizie przesłanek do wydania zaświadczenia organ bazował na wszelkich dostępnych źródłach danych, w tym na rejestrach publicznych, jakimi są KRS oraz Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG). Jeżeli posiadane dane wskazywały na niemieszkalny charakter budynku, organ wydawał postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia o przekształceniu. Podkreślenia wymagają sytuacje, w których zmiana sposobu użytkowania budynku (pełniącego funkcję mieszkalną według danych ewidencji gruntów i budynków) następuje bez wymaganego prawem zgłoszenia. Zaniechanie obowiązku wystąpienia przez właściciela budynku o wyrażenie zgody na zmianę sposobu użytkowania, w myśl art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego⁴¹, nie może jednak przesądzać o tym, że grunt jest zabudowany na cele mieszkaniowe. Powyższy pogląd był aprobowany w licznych postanowieniach SKO w Warszawie. Organ II instancji zmienił swoje stanowisko dopiero po jednostkowym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2020 r.⁴², w którym sąd wskazał ewidencję gruntów i budynków, jako jedyne źródło informacji o charakterze zabudowy wykorzystywane na potrzeby badania przesłanek ustawy. Z uwagi na wątpliwości interpretacyjne, które pojawiły się po zmianie linii orzeczniczej Kolegium, pismem z dnia 1.10.2020 r. wystąpiono do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii o wykładnię w zakresie źródeł danych stanowiących podstawę do weryfikacji spełnienia przesłanek do przekształcenia. Wydawanie rozstrzygnięć w takich sprawach zostało wstrzymane. W odpowiedzi z dnia 2.12.2020 r. Ministerstwo potwierdziło prawidłowość działania organu i wskazało na konieczność analizy wszystkich okoliczności sprawy, nie ograniczając się do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków (...). Słuszność powyższego stanowiska potwierdził również Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym na gruncie ustawy wyroku z dnia 9.09.2020 r.⁴³, stwierdzając, że „ustawa przekształceniowa nie zawiera odwołania do ewidencji gruntów i budynków, jako wyłącznego źródła, które pozwala na odpowiednie zakwalifikowanie danego obiektu znajdującego się na gruncie objętym przekształceniem (...) wpis do ewidencji gruntów nie pełni na gruncie ustawy przekształceniowej dominującej, a tym bardziej wyłącznej roli źródła informacji (...) Wydający zaświadczenie organ powinien zatem dążyć do potwierdzenia przesłanek przedmiotowych zawartych w art. 1 ust. 2 Ustawy z uwzględnieniem wszystkich danych, jakie są w jego posiadaniu”. Obecnie trwa weryfikacja spraw, w których należy ponownie wydać postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści, mając na względzie uzyskane stanowisko Ministerstwa wskazujące na szeroki zakres

⁴¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 t.j. z dnia 2020.08.03).

⁴² sygn. akt I SA/Wa 867/20.

⁴³ sygn. I OSK 181/20.

dokumentów, rejestrów i wszelkich zbiorów danych, w oparciu o które organ zobowiązany jest przeprowadzić szczegółową analizę”.

(akta kontroli Tom II str. 6-7)

Do czasu zakończenia kontroli w czterdziestu trzech sprawach postępowania odwoławcze w SKO nie zostały zakończone.

(akta kontroli Tom V str.1404-1405, Tom II str.6-8, 318-328)

Kontrola prawidłowości realizacji określonego w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej⁴⁴ obowiązku przekazania zaświadczenia do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania, przeprowadzona na próbie 201 zaświadczeń w Urzędzie Dzielnicy Mokotów wykazała, że 3 z nich zostały wysłane terminowo.

(akta kontroli Tom II, str.1075 – 1128)

Analiza próby 19 spraw, w przypadku których po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej wystawiono zaświadczenia o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej⁴⁵ wykazała, że w 2 przypadkach dokumenty te zostały wystawione zgodnie z art. 7 ust. 9, tj. w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej.

(akta kontroli Tom II str. 1285 – 1295)

1.4. Urząd Dzielnicy Wola

Opis stanu faktycznego

Pierwsze zaświadczenie o przekształceniu, na terenie Dzielnicy Wola, zostało wydane 27.03.2019 r. W pierwszym kwartale 2019 r. na terenie Dzielnicy Wola wydano jedno zaświadczenie.

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola m.st. Warszawy Pan Adam Hać (dalej Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola) wyjaśnił m.in., że fakt niewydania większej liczby zaświadczeń w I kwartale 2019 r. wynikał m.in. z faktu, toczących się postępowań wszczętych w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r.⁴⁶, dwukrotnej nowelizacji w pierwszym kwartale 2019 r. ustawy przekształceniowej, problemów interpretacyjnych zapisów ww. ustawy, a także skomplikowanym stanem prawnym nieruchomości położonych na terenie Dzielnicy.

(akta kontroli Tom I str. 1467-1512)

Niezależnie od działań prowadzonych z poziomu miasta, pracownicy Urzędu Dzielnicy Wola informowali mieszkańców o sprawach związanych z przekształceniem m.in. na stronie internetowej Dzielnicy Wola, w Kurierze Wolskim⁴⁷, a także na plakatach w przestrzeni publicznej. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola, informacje przekazywane były również telefonicznie oraz ustnie podczas wizyt mieszkańców w Urzędzie Dzielnicy. Pierwsze informacje przekazywane były po 5 października 2018 r.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464 i 1467-1513)

Działania w zakresie potwierdzania przekształcenia realizowało w Urzędzie Dzielnicy Wola od 5 osób w 2019 r. do 14 w 2020 r. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola m.st. Warszawy wyjaśnił, że po przeprowadzeniu 5 nieudanych naborów wewnętrznych w lipcu 2019 r. przeprowadzono nabór zewnętrzny, w wyniku, którego zatrudniono osoby bez większego

⁴⁴ Art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej stanowi, że właściwy organ przekazuje zaświadczenie do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania.

⁴⁵ Właściciel gruntu dołącza zaświadczenie o wniesieniu opłaty do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę.

⁴⁶ Współużytkownicy wierzyci nieruchomości, w odniesieniu do których zostało wszczęte postępowanie na podstawie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mieli prawo złożyć w terminie do dnia 31 marca 2019 r. oświadczenie o prowadzeniu dalszego postępowania na podstawie tej ustawy. Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynika, że na dzień 1 stycznia 2019 r. wszczętych było co najmniej 190 postępowań w odniesieniu do nieruchomości, których współużytkownikami wieczystymi były Spółdzielnie Mieszkaniowe oraz około 25 postępowań w odniesieniu do innych nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe.

⁴⁷ Bezpłatna gazeta wydawana przez Urząd.

doświadczenia, wymagające kilkumiesięcznego przyuczenia⁴⁸. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wskazał m.in., że brak wyłonienia pracowników w wyniku naborów wewnętrznych wynikał najprawdopodobniej z faktu, że były to etaty czasowe, przez co mogły być mniej atrakcyjne dla osób, które są już zatrudnione w Urzędzie m.st. Warszawy⁴⁹.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464 i 1467-1513)

W Urzędzie Dzielnicy Wola nie opracowano jednolitej procedury wydawania zaświadczeń. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że sposób postępowania był przedstawiany pracownikom i zmieniany kilkakrotnie w związku z nowelizacjami ustawy oraz wytycznymi przekazywanymi z Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa Urzędu m.st. Warszawy.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464)

Urząd Dzielnicy Wola nie dysponował danymi dotyczącymi terminowości realizacji wniosków o wydanie zaświadczenia w terminie 30 dni lub 4 miesięcy. W Urzędzie nie prowadzono rejestrów pozwalających na monitorowanie terminowości zaświadczeń wydawanych na wnioski, natomiast wykaz wydanych zaświadczeń prowadzony był w formie elektronicznej (tabela Excel), a także w ramach rejestru pism wygenerowanego w programie OTAGO⁵⁰.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464, 1643-1644)

Kontrola terminowości wydawania zaświadczeń wykazała, że spośród 22 zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela (art. 4. ust. 2 pkt 2), 5 zaświadczeń zostało wydanych w terminie.

(akta kontroli Tom I str. 37-84, 256-752 i 1207-1209)

Wydawane przez Burmistrza Dzielnicy zaświadczenia zawierały informacje, wymagane przepisami art. 4. ust. 3 i 4 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom I str.105-752)

Według stanu na dzień 31.12.2018 r., na terenie Dzielnicy Wola, oddanych w użytkowanie wieczyste było 1436 nieruchomości. Do dnia 31.12.2019 r. zweryfikowano 756 nieruchomości, jako spełniające warunki przekształcenia, z czego w przypadku 726 zostało wydane przynajmniej jedno zaświadczenie o przekształceniu. Na dzień 31 grudnia 2020 r. liczba nieruchomości zweryfikowanych, jako spełniające warunki przekształcenia wyniosła 779, z czego w odniesieniu do 771 z nich wydane zostało, co najmniej jedno zaświadczenie o przekształceniu.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464, 1675-1684 i 1516-1642)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 15.12.2020 r., w stosunku do 42 nieruchomości znajdujących się na terenie Dzielnicy Wola, wydano postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia⁵¹. W przypadku 30 nieruchomości na wydane postanowienia złożono zażalenia, z tego w przypadku 22 nieruchomości SKO lub wojewódzkie sądy administracyjne uchylły zaskarżone postanowienia. Na dzień 15.12.2020 r., w przypadku dwóch nieruchomości, zażalenia na wydane postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia znajdowały się nadal w procesie odwoławczym.

(akta kontroli: Tom I str. 1514-1515)

⁴⁸ W celu zapewnienia realizacji ustawy przekształceniowej, Urząd Dzielnicy Wola m.st. Warszawy wystąpił (11 stycznia 2019 r.) z wnioskiem o przyznanie dodatkowych dziesięciu etatów dla Wydziału Gospodarki i Obrotu Nieruchomości dla Dzielnicy Wola. Wniosek Urzędu Dzielnicy o przyznanie ośmiu dodatkowych etatów dla Wydziału Gospodarki i Obrotu Nieruchomości Urzędu Dzielnicy Wola został zaakceptowany 31 stycznia 2019 r. Pierwotnie etaty przyznano na czas określony tj. do dnia 31 lipca 2020 r. (które następnie zostały przedłużone do 31 grudnia 2021 r.).

⁴⁹ W piśmie z dnia 4 listopada 2020 r. znak: UD-XVII-WGN-PW-6826.556.2020.MTA.

⁵⁰ Elektroniczny system obiegu dokumentów.

⁵¹ W sporządzonym przez jednostkę kontrolowaną zestawieniu tabelarycznym dot. liczby wydanych postanowień o odmowie wydania zaświadczenia podano dane w odniesieniu do nieruchomości, a nie pojedynczych postanowień o odmowie wydania zaświadczenia. W sytuacji, gdy w odniesieniu do danej nieruchomości zostały wydane np. 2 postanowienia o tożsamej treści, ale skierowane do różnych osób przyjęto, że jest jedno postanowienie w odniesieniu do tej nieruchomości gruntowej.

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola m.st. Warszawy wyjaśnił, że postanowienia o odmowie wydawania zaświadczenia wydawane były w przypadku przesłanek bezwzględnie wyłączających przekształcenie, jak również w przypadkach złożenia przez wnioskodawcę ponaglenia w trybie art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵² a wniosek dotyczył nieruchomości, wobec której nie było możliwe wydanie zaświadczenia o przekształceniu.

(akta kontroli str. Tom I str. 1414-1464)

W badanej próbie 20 postanowień Prezydenta m.st. Warszawy o odmowie wydania zaświadczenia, w 19 przypadkach użytkownicy nieruchomości złożyli zażalenia na ww. postanowienia. Głównymi uzasadnieniami postanowień o odmowie wydania zaświadczenia były m.in.: posadowienie budynku na więcej niż jednej działce; brak odrębnej księgi wieczystej dla lokalu, a jedynie dla gruntu, na którym posadowiony budynek mieszkaniowy wielorodzinny. W 15 sprawach SKO uchylilo postanowienia organu i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. Głównym powodem wskazywanym w uzasadnianiu 9 postanowień SKO uchylających postanowienia Prezydenta m.st. Warszawy o odmowie wydania zaświadczenia był fakt, że w ocenie SKO ustawa nie wyklucza przekształcenia nieruchomości w sytuacji, gdy tylko część gruntu zabudowana jest budynkiem mieszkalnym i „prawnie obojętne” jest ewentualne przekroczenie granic zabudowy działki. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce w 8 przypadkach ponowne rozpatrzenie sprawy skutkowało wydaniem zaświadczenia o przekształceniu. Pozostałe sprawy znajdowały się na etapie dalszej analizy.

(akta kontroli Tom I str. 753-1200, 1516-1642 i 1675-1684)

Kontrola próby 71 zaświadczeń w Urzędzie Dzielnicy Wola wykazała, że 47 z nich zostało wysłanych do sądów wieczystoksięgowych w terminie określonym w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej⁵³.

(akta kontroli Tom I str. 15-752)

Kontrola 40 spraw, w których właściciel wniósł opłatę jednorazową wykazała, że w 24 przypadkach zaświadczenia o wniesieniu opłat zostały wydane w terminie⁵⁴ określonym w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej⁵⁵.

(akta kontroli Tom I str. 1210 – 1413)

Kontrola próby 71 zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że we wszystkich przypadkach opłata ta była naliczana prawidłowo zgodnie z przepisami art. 7 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom I str. 15-752)

1.5. Urząd Dzielnicy Praga-Południe

Opis stanu
faktycznego

W Dzielnicy Praga Południe proces przekształcenia obsługiwany był przy pomocy systemu „Użytkowanie wieczyste” (tzw. „Groszek”) zintegrowanego z programem księgowym. Program ten, służący do obsługi spraw związanych z użytkowaniem wieczystym wymagał dostosowania do procesu przekształceń. Wymagał m.in. wprowadzenia zmian w zakresie umożliwienia generowania kont uwłaszczeniowych nieruchomości, naliczania opłat przekształceniowych, naliczania opłat jednorazowych i powiązania tych wszystkich funkcjonalności z systemem księgowym. Sam proces dostosowania oprogramowania do obsługi ww. procesu trwał bardzo długo, a kolejne zmiany ustawy przekształceniowej

⁵² Dz.U. z 2021 r poz. 735.

⁵³ Przepis ten zobowiązuje właściwy organ do przekazania zaświadczenia do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania.

⁵⁴ Przy ustaleniu terminowości wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłaty wzięto również pod uwagę przypadki, w których dokonano opłaty za użytkowanie wieczyste przed terminem wydania zaświadczenia, oraz w przypadki, w których upłynęło ponad 30 dni od dnia wydania informacji o wysokości opłaty z bonifikatą, co w ocenie NIK, w połączeniu z wiedzą Urzędu o wcześniejszym dokonaniu opłaty i możliwości jej zaliczenia na poczet opłaty przekształceniowej, umożliwiało wystawienie takiego zaświadczenia.

⁵⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej właściwy organ zobowiązany jest do wydania z urzędu, w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej, zaświadczenia o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej.

wymagały kolejnych jego aktualizacji. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe wskazał przy tym, że pomimo licznych aktualizacji, program posiadał ograniczoną funkcjonalność, co obniżało sprawne generowanie zaświadczeń.

(akta kontroli Tom IV str.1692-1694 i 1698-1701)

Informacje na temat przekształcenia w trybie ustawy przekształceniowej publikowane były m.in. na stronie internetowej Dzielnicy Praga Południe, na plakatach, ulotkach i broszurach dostępnych w przestrzeni publicznej. Stworzono również listę nieruchomości podlegających i niepodlegających przekształceniu. Lista była dostępna na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy wyjaśnił, że informacje przekazywane były również telefonicznie oraz ustnie podczas wizyt mieszkańców w Urzędzie Dzielnicy.

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1691)

Przygotowanie zaświadczeń o przekształceniu należało do zadań Referatu Opłat Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Nadzoru Właścicielskiego. W związku z ograniczonym ustawowo terminem na realizację zadania, tj. 31 grudnia 2019 r., w 2019 r. do wydawania zaświadczeń oddelegowano w sumie 12 pracowników z innych Referatów Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Nadzoru Właścicielskiego⁵⁶.

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe wyjaśnił, że działanie to miało charakter czasowy (jedynie w 2019 r.), ponieważ realizacja procesu przekształceń odbywała się kosztem realizacji wcześniej przydzielonych obowiązków delegowanym pracownikom. Pracownicy byli jednocześnie odpowiedzialni za wykonywanie swoich zakresów obowiązków jak i za wydawanie zaświadczeń. Dłuższe oddelegowanie skutkowało nadmiernymi opóźnieniami w pracy innych Referatów Wydziału.

(akta kontroli Tom IV str. 1692-1694)

Dodatkowo Urząd przeprowadził w latach 2019 – 2020 nabory, które skutkowało pozyskaniem w 2019 r. 9 pracowników i w 2020 r. 5 pracowników⁵⁷.

Do dnia zakończenia kontroli nie wszystkie z 12 przyzanych etatów zostały obsadzone. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy wyjaśnił, że częściowa rotacja pracowników, długi proces rekrutacji, a także ograniczona liczba kandydatów spowodowała, że nie było możliwości dysponowania maksymalną liczbą przyzanych etatów.

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1694)

Do dnia zakończenia kontroli, realizacją zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu zajmowało się 17 pracowników⁵⁸. Dodatkowo w Wydziale Budżetowo-Księgowym Dzielnicy Praga Południe sprawami wydawania zaświadczeń potwierdzających wniesienie opłaty z tytułu przekształcenia zajmowały się 4 osoby.

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1691)

W Urzędzie Dzielnicy Praga Południe nie było spisanej/sformalizowanej jednolitej procedury wydawania zaświadczeń. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe wyjaśnił, że organem wydającym zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest Prezydent m.st. Warszawy, w związku z czym, niezasadnym było opracowywanie wewnętrznej procedury wydawania zaświadczeń

⁵⁶ 6 pracowników Referatu Gospodarki Nieruchomościami, 3 pracowników Referatu Sprzedaży Nieruchomości oraz 3 z Referatu Opłat.

⁵⁷ W 2019 r. przeprowadzono nabór wewnętrzny (nierozstrzygnięty) i 3 nabory zewnętrzne (pozyskano 9 pracowników). W 2020 r. przeprowadzono nabór wewnętrzny (nierozstrzygnięty) i 2 nabory zewnętrzne (pozyskano 5 pracowników). Z czterema pozyskanymi pracownikami rozwiązano umowy, a jeden został przeniesiony do innej jednostki, z dwoma pracownikami rozwiązano umowy z dniem 31 listopada 2019 r., z dwoma rozwiązano umowy w 2020 r. odpowiednio 31 lipca i 18 października, jeden został przeniesiony z dniem 4 stycznia 2020 r. W celu usprawnienia realizacji zadań wynikających z ustawy przekształceniowej w zakresie pozyskania odpowiednich zasobów ludzkich, Urząd Dzielnicy Praga Południe kilkakrotnie występował o wsparcie kadrowe. Podjęte działania skutkowało przyznaniem w latach 2019 - 2020 łącznie 12 etatów - wszystkie na czas oznaczony (ostatecznie etaty czasowe zostały przedłużone do końca 2021 r.).

⁵⁸ 6 osób na etatach stałych, 9 osób na etatach czasowych, 2 osoby na umowach zlecenia.

na potrzeby pojedynczej Dzielnicy. (stosowano wytyczne obowiązujące wszystkie jednostki m.st. Warszawy, tj. wytyczne Wiceprezydenta, BMMiSP, Skarbnika).

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1691)

W Urzędzie Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy do września 2019 r. prowadzono rejestr pozwalający na monitorowanie terminowości zaświadczeń wydawanych na wniosek. W zakresie zaprzestania prowadzenia rejestru po wrześniu 2019 r. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy wyjaśnił, że było ono spowodowane skupieniem zasobów Urzędu Dzielnicy Praga Południe na działaniach związanych z wydaniem jak największej liczby zaświadczeń.

(akta kontroli Tom IV str. 1698-1701)

W Urzędzie Dzielnicy Praga-Południe kontrola zaświadczeń, które właściwy organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej) przeprowadzona na próbie 21 dokumentów wykazała, że 7 zostało wydanych w terminie.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

Wydawane przez Burmistrza Dzielnicy zaświadczenia zawierały dane określone w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

Na podstawie dokonanej przez Urząd Dzielnicy Praga Południe weryfikacji określono, że ujęte w ustawie przekształceniowej warunki przekształcenia spełniało około 1500 nieruchomości⁵⁹. Do końca 2019 r. zaświadczenie wydano przynajmniej jednemu z dotychczasowych użytkowników wieczystych każdej z 1260 nieruchomości, tj. ok. 84% nieruchomości spośród około 1500 spełniających warunki przekształcenia.

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1691 i 1698-1701)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 01.12.2020 r. wydano 142 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Na 101 postanowień złożone zostały zażalenia, z tego w przypadku 55 samorządowe kolegia odwoławcze lub wojewódzkie sądy administracyjne uchyliły je. Na dzień 01.12.2020 r. w toku było 7 spraw związanych ze złożonymi zażaleniami na wydane postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia.

(akta kontroli Tom IV str. 1695)

Analiza 17 postanowień Prezydenta m.st. Warszawy o odmowie wydania zaświadczenia wskazała, że zostały wydane przed nowelizacją ustawy przekształceniowej z dnia 13 czerwca 2019 r.⁶⁰ Głównym uzasadnieniem postanowień o odmowie wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie był brak spełnienia przesłanek określonych w art. 1 ust 1 i ust 2⁶¹ ustawy przekształceniowej. W stosunku do wszystkich kontrolowanych postanowień złożone zostały zażalenia⁶². W przypadku 8 postanowień Samorządowe Kolegium Odwoławcze lub Wojewódzki Sąd Administracyjny uchyliły je i przekazały sprawę do ponownego rozpatrzenia. W 6 uzasadnieniach postanowień i wyroku

⁵⁹ Ok. 2200 działek ewidencyjnych. Oszacowano przy tym, że do wydania łącznie będzie około 52 000 zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

⁶⁰ Artykułem 20 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych, dodano w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów art. 1a w brzmieniu: „Przepisy ustawy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2, położone są także inne budynki, objekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie” (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.).

⁶¹ Który stanowi, że przekształceniu podlegają nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi, lub mieszkaniami wielorodzinnymi, w których co najmniej połowa liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

⁶² W jednym przypadku, zażalenie zostało złożone z uchybieniem terminu do jego wniesienia. W związku z tym Samorządowe Kolegium Odwoławcze Warszawie oddaliło zażalenie bez jego merytorycznego rozpoznania.

uchylających postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia⁶³ wskazano, że zmiana stanu prawnego, tj. dodania do ustawy przekształceniowej artykułu 1a, spowodowała, że jej przepisy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2, położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie⁶⁰. W ocenie SKO i WSA zmiana ta stanowiła przesłanki dla uwzględnienia złożonych zażaleń i przekazania spraw do ponownego rozpatrzenia z uwzględnieniem zmian wprowadzanych ww. nowelizacją.

W wyniku ponownego rozpatrzenia ww. spraw, w których uchylone zostały postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia, wydano zaświadczenia o przekształceniu.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

Kontrola prawidłowości realizacji przez Urząd Dzielnicy Praga Południe przepisu art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, przeprowadzona na próbie 66 zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że jedynie 8 z nich zostało wysłanych do sądu wieczystoksięgowego w terminie określonym w ustawie przekształceniowej.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

Kontrola próby 66 zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że we wszystkich przypadkach opłata ta była ustalana prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami art. 7 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent m.st. Warszawy nie zrealizował celu ustawy przekształceniowej, tj. nie wydał (ok 60%) zaświadczeń o przekształceniu⁶⁴ w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, tj. do 31.12.2019 r., co było wymagane przepisami art. 4. ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej. Zadanie to nie zostało zrealizowane w objętych kontrolą jednostkach, tj.:
 - a. BMMiSP - do 31.12.2019 r. wydano 43 493 zaświadczenia (tj. 45% szacowanej wówczas liczby zaświadczeń do wydania), a do 31.12.2020 r. wydano 59 339 zaświadczenia (tj. 79% szacowanej wówczas liczby zaświadczeń do wydania);
(akta kontroli Tom III str. 5-35, 1611-1624, 1625-1670, 39-40),
 - b. Urządzie Dzielnicy Mokotów do 31.12.2019 r. wydano 18 624 zaświadczenia o przekształceniu (tj. 27% szacunkowej liczby zaświadczeń do wydania na ten dzień), a do 31.12.2020 r. 66 900 zaświadczeń (tj. 96% szacunkowej liczby zaświadczeń do wydania na ten dzień).
(akta kontroli Tom III str. 5-35, 1611-1624, 1625-1670, 39-40)
 - c. Urządzie Dzielnicy Wola do 31.12.2019 r. wydano 4497 zaświadczeń o przekształceniu, co stanowiło 10,2 % liczby wszystkich zaświadczeń do wydania⁶⁵. Do 31.12.2020 r. liczba wydanych zaświadczeń o przekształceniu wzrosła do 20 896, tj. do 47% wszystkich zaświadczeń do wydania.
(akta kontroli Tom I str. 1465-1466, Tom V str. 1, Tom III str. 5-35, 1611-1624, 1625-1670, 39-40)
 - d. Urządzie Dzielnicy Praga-Południe do 31.12.2019 r. wydano 8173 zaświadczenia, co stanowiło niespełna 16% liczby wszystkich zaświadczeń do

⁶³ W pozostałych dwóch przypadkach podstawą uchylecia postanowień, w ocenie sądów, były błędy proceduralne.

⁶⁴ Dokument, o którym mowa w art. 4 ust. 1 *ustawy przekształceniowej*.

⁶⁵ Całkowita liczba zaświadczeń do wydania wyniosła 44 123.

wydania⁶⁶. Do końca 2020 r. liczba wydanych zaświadczeń o przekształceniu wzrosła do 33 000 (64%).

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1691 i 1698-1701)

Z-ca Dyrektora BMMISP wskazał, że do okoliczności, które skutkowały opóźnieniem w przygotowywaniu zaświadczeń potwierdzających przekształcenie należały m.in.:

- trudności interpretacyjne ustawy przekształceniowej, z uwagi na jej nieprecyzyjne i niejednoznaczne postanowienia m.in. w zakresie: kwalifikacji nieruchomości do przekształcenia, przekształcenia dotyczącego cudzoziemców, VAT-u od opłaty przekształceniowej. Powyższe oraz brak orzecznictwa, wymagało pozyskania dodatkowych wytycznych i stanowisk np. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ówczesnego Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co było procesem długotrwałym;
- zmiany przepisów prawa, w tym 5-krotna zmiana przepisów ustawy przekształceniowej, wprowadzające dodatkowe reguły obowiązujące przy przekształceniu a dotyczące m.in.:
 - ✓ zmiany stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego na 1% ceny, dla nieruchomości gruntowej, na której położone są garaże i miejsca postojowe, jeżeli nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej (zmiana weszła w życie z dniem 13.02.2019 r.)⁶⁷,
 - ✓ wprowadzenia nieskuteczności wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego dokonanego po dniu 5 października 2018 r., jeżeli doręczenie ww. wypowiedzenia nie zostało skutecznie doręczone wszystkim użytkownikom wieczystym przed 31 grudnia 2018 r. (zmiana weszła w życie z dniem 13.02.2019 r.). Powyższe wymagało dokonania szczegółowych analiz dat doręczenia wszystkich wypowiedzeń objętych powyższym przepisem (42962 kont użytkowników wieczystych), w celu ustalenia właściwej opłaty przekształceniowej⁶⁸,
 - ✓ wprowadzenia do katalogu nieruchomości przekształcanych, nieruchomości zabudowanych budynkami, na których położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa tych budynków nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie (zmiana weszła w życie z dniem 15.08.2019 r.). Przedmiotowa zmiana wymagała ponownej analizy nieruchomości zakwalifikowanych do przekształcenia, których wykaz przygotowano już w 2018 r., z uwzględnieniem ww. postanowień⁶⁹,
 - ✓ wprowadzenie 30 dniowego terminu na wydanie zaświadczenia w przypadku potrzeby dokonania czynności cywilnoprawnej lub ustanowienia odrębnej własności lokalu. Zmiana ta spowodowała masowe składanie wniosków w tym zakresie. (zmiana weszła w życie w dniu 1.01.2019 r.)⁷⁰.
- skomplikowane stany prawne nieruchomości, które zabudowane były na cele mieszkaniowe (np. zabudowa przekraczająca granice nieruchomości, istnienie na nieruchomości budynków stanowiących własność różnych podmiotów-bez możliwości

⁶⁶ Całkowita liczba zaświadczeń do wydania wyniosła 52 000.

⁶⁷ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2019 r. poz. 270).

⁶⁸ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2019 r. poz. 270).

⁶⁹ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz.1309).

⁷⁰ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540).

- dokonania podziału, konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego⁷¹ w przypadku sprzecznych danych będących w posiadaniu organu, zlokalizowanie na nieruchomości dróg publicznych itp);
- skala sformalizowanych, pozostałych czynności dotyczących procesu przekształcenia, towarzyszących wydaniu zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie.
 - pozostała do jednoczesnej obsługi liczba nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym, niepodlegających przepisom ustawy przekształceniowej (aktualna liczba kont użytkowników wieczystych - 43182), których obsługa jest realizowana jednocześnie przez ten sam zespół pracowników, który realizuje czynności związane z przekształceniem.
 - potrzeba dokonania niezbędnych zmian w użytkowanych programach/narzędziach informatycznych, dostosowujących obsługiwany obszar użytkowania wieczystego do przekształcenia, co było procesem długotrwałym.
 - potrzeba nabycia doświadczenia przez nowo zatrudnianych pracowników oraz czasu niezbędnego do wprowadzenia ich w tematykę przekształcenia i obsługi użytkowanych narzędzi informatycznych.

(akta kontroli str. Tom III str. 5-35)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że niska liczba zaświadczeń wydanych w 2019 r. wynikała z problemów interpretacyjnych ustawy, braków kadrowych, skomplikowanych stanów prawnych nieruchomości. Ponadto wskazał, że do połowy 2019 r. przyjęto strategię wystawiania jak największej liczby zaświadczeń dla danej nieruchomości, a w związku z wydanym w dniu 6.11.2019 r. przez Wiceprezydenta m.st. Warszawy poleceniem wydania w odniesieniu do każdej nieruchomości, w przypadku której prawo użytkowania wieczystego uległo przekształceniu we własność, co najmniej jednego zaświadczenia, zwiększyła się liczba nieruchomości zweryfikowanych pod kątem spełniania przesłanek ustawowych dla potwierdzenia przekształcenia i jednocześnie zmniejszyła liczba wydawanych zaświadczeń. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na opóźnienia w wydawaniu zaświadczeń, były również prowadzone w latach 2009 – 2018 aktualizacje opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w związku z którymi do Urzędu Dzielnicy Wola w 2019 i 2020 r. wpływały rozstrzygnięcia SKO oraz orzeczenia sądowe⁷² mające wpływ na ustalenie właściwej wysokości opłaty na dzień 1 stycznia 2019 r., będącej podstawą ustalenia rocznej opłaty przekształceniowej.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464 i 1467-1513)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga-Południe, Pan Adam Cieciora (dalej Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe) wyjaśnił, m.in., że największymi trudnościami, które blokowały proces przekształcenia były: konieczność prowadzenia długotrwałych procesów rekrutacyjnych, a następnie szkolenie nowych pracowników (w zależności od posiadanego doświadczenia przez nowozatrudnionych pracowników oraz ich predyspozycji personalnych przeszkolenie pracownika trwało od 1 do 3 miesięcy), konieczność weryfikacji stanu prawnego nieruchomości w wielu systemach i zbiorach danych (Ewidencja gruntów i budynków, księgi wieczyste, Centralna Ewidencja Działalności Gospodarczej, KRS itp), kolejne nowelizacje ustawy, niejednoznaczne orzecznictwo sądowe, brak jednoznacznych stanowisk instytucji (Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), brak dokumentów archiwalnych lub konieczność ich uzyskania od jednostek zewnętrznych. Ponadto Burmistrz Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy wyjaśnił, że występujące rozbieżności, błędy lub nieścisłości danych zawartych w rejestrach wymagały pracochłonnego i długotrwałego procesu wyjaśnień przed wydaniem zaświadczenia o przekształceniu.

(akta kontroli Tom IV str. 1682-1691)

⁷¹ Art. 218 § 2 K.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.

⁷² Związane ze złożonymi odwołaniami od przeprowadzonej aktualizacji.

W ocenie NIK część z wyżej podawanych argumentów nie uzasadnia opóźnień w wydawaniu zaświadczeń. Konieczność weryfikacji stanu prawnego nieruchomości jest dla urzędu działaniem rutynowym i nie powinna stanowić problemu przy założeniu prawidłowości danych umieszczonych w posiadanych systemach i zbiorach danych. Czas i sposób prowadzenia rekrutacji jest uzależniony od jednostki, a ustalenia kontroli wskazują, że z jednej strony przyjęta procedura była długotrwała, a z drugiej postępowania były przeprowadzane dopiero w okresie, kiedy powinien już trwać proces wydawania zaświadczeń. Opinie organów zewnętrznych były uzyskiwane głównie w czasie przeznaczonym na wydawanie zaświadczeń, co w ocenie NIK opóźniało proces wydawania zaświadczeń w odniesieniu do części nieruchomości.

2. W procesie potwierdzania przekształcenia na podstawie przepisów ustawy przekształceniowej nie zachowywano ustawowych terminów:

a. wydawania zaświadczeń na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej (z trzydziestodniowym terminem na udzielenie przez właściwy organ odpowiedzi) oraz w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej (z czteromiesięcznym terminem na udzielenie przez właściwy organ odpowiedzi). Kontrola przeprowadzona w:

i. BMMiSP dotycząca zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściciela, przeprowadzona na próbie 12 dokumentów wykazała, że wszystkie zaświadczenia zostały wydane z przekroczeniem ustawowego terminu od 9 do 222 dni. Kontrola zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela przeprowadzona w BMMiSP na próbie 8 dokumentów wykazała, że 5 zaświadczeń zostało wydanych z przekroczeniem ustawowego terminu od 95 do 127 dni.

(akta kontroli str. 257-986)

ii. Urzędzie Dzielnicy Mokotów, dotycząca zaświadczeń o przekształceniu, które organ był zobowiązany wydać w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściciela, przeprowadzona na próbie 43 dokumentów wykazała, że 37 zaświadczeń zostało wydanych po upływie ustawowego terminu. Kontrola zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela przeprowadzona na próbie 17 dokumentów wykazała, że 3 zaświadczenia zostały wydane po upływie ustawowego terminu.

(akta kontroli Tom II str. 706 - 796, 797 - 914, 915 - 1074)

Z raportu wygenerowanego z użytkowanego w Urzędzie Dzielnicy Mokotów systemu informatycznego SZOGUN wynika, że zostało w nim zarejestrowanych 6736 wniosków, które wpłynęły do Urzędu w terminie od 02.01.2019 do 15.01.2021 r., w odpowiedzi, na które Urząd Dzielnicy Mokotów wydał 6069 zaświadczeń o przekształceniu, w tym: 4479 z przekroczeniem terminów ustawowych (w tym: 794 dotyczyło wniosków, o których mowa w art. 4. ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej i 3685 dotyczyło wniosków, o których mowa w art. 4. ust. 2 pkt 2 tej ustawy).

(akta kontroli Tom II str. 45-50, 1311-1314, 1315, 1316-1333, 1285-1295).

iii. Urzędzie Dzielnicy Wola dotycząca zaświadczeń o przekształceniu, które organ był zobowiązany wydać w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściciela, przeprowadzona na próbie 26 zaświadczeń wykazała, że żadne zaświadczenie nie zostało wydane w terminie. Kontrola terminowości wydawania zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela, wykazała, że spośród 22 zaświadczeń, 17 zostało wydanych po upływie ustawowego terminu.

(akta kontroli Tom I str. 37-84, 256-752 i 1207-1209)

iv. W Urzędzie Dzielnicy Praga-Południe kontrola zaświadczeń, które właściwy organ był zobowiązany wydać w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściciela, przeprowadzona na próbie 20 dokumentów wykazała, że

wszystkie były wydawane po upływie ustawowego terminu. Kontrola zaświadczeń, które organ był zobowiązany wydać w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku właściciela przeprowadzona na próbie 21 dokumentów wykazała, że 14 zostało wydanych po upływie ustawowego terminu.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

Do końca sierpnia 2019 r. około 93% wniosków nie zostało załatwionych terminowo. W „Informacji na temat prac nad wydawaniem zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na gruncie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”, stanowiącej odpowiedź na interpelację Radnych m.st. Warszawy Prezydent m.st. Warszawy w dniu 28 sierpnia 2019 r. informował m.in., że do dnia 27 sierpnia 2019 r. do Urzędów Dzielnic wpłynęło łącznie 26 638 wniosków o wydanie zaświadczenia, z czego w terminie odpowiedziano na 1853 wnioski [niespełna 7%]. Jako główne powody niezrealizowania wniosków w terminie wskazał:

- konieczność dokonania weryfikacji stanu całej nieruchomości przed wydaniem zaświadczenia dla pojedynczego lokalu (dokonanie wizji lokalnej, analiza danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, analiza księgi wieczystej, analiza każdego lokalu pod kątem zarejestrowania działalności gospodarczej oraz innych dokumentów);
- konieczność czekania do dnia 31 marca 2019 r. na oświadczenia wnioskodawców, w jakim trybie ma być prowadzone postępowanie;
- brak pełnej dokumentacji pozwalającej wydać zaświadczenie potwierdzające przekształcenie (brak odpowiedzi wnioskodawcy, czy lokal mieszkalny jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej);
- konieczność sprostowania zapisów w księdze wieczystej;
- wątpliwości interpretacyjne dotyczące zapisów ustawy przekształceniowej;
- braki kadrowe.

(akta kontroli str. Tom V str. 251-373)

Jako główny powód nieterminowego wydawania zaświadczeń na wnioski przedstawiciele jednostek kontrolowanych wskazywali dużą liczbę spraw i związanych z procesem przekształcenia czynności do wykonania, np.:

Z-ca Dyrektora BMMiSP wyjaśnił, że wnioski, które wpłynęły do ZMSP w okresie od 1 stycznia do 30 marca 2019 r. dotyczyły przeszło połowy liczby nieruchomości Skarbu Państwa zabudowanych budynkami mieszkalnymi, przeznaczonych do przekształcenia. W powyższej sytuacji uznano, że priorytetem będzie rozpoznawanie wniosków o wydanie zaświadczenia ze względu na zamiar dokonania przez właściciela lokalu czynności prawnej w postaci przeniesienia własności (sprzedaży). Ponadto w przypadku, gdy dla danej nieruchomości gruntowej złożonych zostało kilkanaście czy kilkadziesiąt takich wniosków, podejmowano decyzję o przygotowywaniu zaświadczeń dla całej nieruchomości. W późniejszym czasie tą samą zasadę przyjmowano dla pozostałych nieruchomości, gdy ilość wpływających wniosków była już znikoma.

(akta kontroli str. Tom III str. 5-35, Tom III 1611-1624, Tom III 1625-1670)

Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że od początku procesu było wiadomo, że przy ograniczonych zasobach nie będzie możliwe terminowe realizowanie zadań nałożonych ustawą przekształceniową. Problem pogłębiły jej częste zmiany, co utrudniało proces weryfikacji nieruchomości. Liczba nieruchomości podlegających przekształceniu jest ogromna, zwłaszcza w Dzielnicach, w których prawo użytkowania wieczystego jest prawem powszechnym, czyli tak jak na Mokotowie. Instrukcyjne terminy rozpatrywania wniosków, wskazane przez ustawodawcę, były niemożliwe do zrealizowania. Od 2018 r. prowadzone były prace zmierzające do wdrożenia rozwiązań zautomatyzowanych umożliwiających generowanie dokumentów (w tym zaświadczeń) z systemu SZOGUN, w którym ewidencjonowane były dane o użytkownikach wieczystych oraz o wysokości należnych opłat. Natomiast zmieniające się przepisy prawa oraz skala przedsięwzięcia wymagała

ciągłego dostosowywania systemu SZOGUN do realizacji procesu wydawania zaświadczeń o przekształceniu. W dniu 19.03.2019 r. rozpoczęto proces generowania zaświadczeń. W pierwszej kolejności wydawano zaświadczenia do wniosków złożonych w trybie trzydziestodniowym w zakresie lokali mieszkalnych oraz nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. W późniejszym czasie rozpoczęto generowanie zaświadczeń z terminem czteromiesięcznym. Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że do dnia wejścia w życie ustawy przekształceniowej toczyło się ponad 700 postępowań w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r., w których stronami było około 22 tysiące właścicieli lokali, w związku z czym, zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy przekształceniowej, niemożliwym było wydanie zaświadczeń o przekształceniu przed 1 kwietnia 2019 r. Ostatecznie oświadczenia w trybie art. 26 ust. 1 ustawy przekształceniowej, zostały złożone w stosunku do dwóch nieruchomości gruntowych. Od momentu przekazania przez BMMiSP wytycznych z dnia 6.11.2019 r. przyjęto do stosowania, aby w pierwszej kolejności generować po jednym zaświadczeniu dla każdej nieruchomości gruntowej. Celem tego działania było ostateczne potwierdzenie faktu przekształcenia dla jak największej liczby nieruchomości w jak najkrótszym czasie. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że nowelizacja ustawy przekształceniowej w zakresie dodania art. 1a spowodowała konieczność przeprowadzenia ponownej weryfikacji części nieruchomości.

NIK zwraca uwagę na fakt, że konieczność stosowania w odniesieniu do ok 31% nieruchomości podlegających przekształceniu (w przypadku, których toczyły się postępowania w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r.), przepisów art. 26 ust. 1 ustawy przekształceniowej, nie jest uzasadnieniem dla rozpoczęcia generowania zaświadczeń dopiero po niemal kwartale od dnia przekształcenia oraz dla opóźnień wydawania zaświadczeń w odniesieniu do pozostałych nieruchomości.

(akta kontroli Tom II, str. 45-50, 1311–1314, 1315, 1316-1333, 1285-1295)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że najczęstszymi problemami mającymi wpływ na opóźnienia w wydawaniu zaświadczeń były m.in.: problemy kadrowe, bardzo duża liczba złożonych wniosków o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, konieczność dostosowania bazy użytkowników wieczystych do generowania zaświadczeń, problemy interpretacyjne ustawy przekształceniowej, wszczęte postępowania przekształceniowe w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r. Ponadto w związku z zagrożeniem wirusem SARS-CoV-2 w okresie od 1 kwietnia do 17 lipca 2020 r. na polecenie Prezydenta m.st. Warszawy wstrzymano wysyłkę korespondencji związanej z przekształceniem - dokumenty były przygotowywane i wysyłane dopiero po 17 lipca 2020 r.

(akta kontroli Tom I str. 1414-1464, 1514-1515)

b. przesyłania zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych w terminach, o których mowa w art. 4 ust. 7. Kontrola realizacji przepisu art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, zobowiązującego właściwy organ do przekazania zaświadczenia o przekształceniu w terminie 14 dni od dnia jego wydania do sądu wieczystoksięgowego, przeprowadzona w:

i. BMMiSP na próbie 41 zaświadczeń wykazała, że 25 z nich zostało wysłanych po ww. terminie określonym w ustawie. Z-ca Dyrektora BMMiSP wyjaśnił, że przyczyną opóźnień w przesyłaniu zaświadczeń do sądu wieczystoksięgowego było nadanie najwyższego priorytetu wydawaniu zaświadczeń zainteresowanym, a ponadto w związku z ustaleniami przyjętymi podczas spotkań z przedstawicielami sądu wieczystoksięgowego w zakresie współdziałania organu i sądu w realizacji ustawy przekształceniowej podjęto decyzję, iż komórki m.st. Warszawy będą przygotowywały i przekazywały „blokowo” zaświadczenia dla całej nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym w celu ułatwienia dokonywania wpisów w księgach wieczystych.

(akta kontroli Tom III str. 7, 56)

ii. Urządzenie Dzielnicy Mokotów na próbie 201 zaświadczeń wykazała, że 198 z nich zostało wysłanych po terminie określonym w ustawie przekształceniowej. Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że terminy przesyłania zaświadczeń do sądu wieczystoksięgowego wynikają z przyjętej

zasady przekazywania zaświadczeń pakietami. Przy tak dużej skali badanego procesu w dzielnicy, wysyłka do sądu pojedynczych dokumentów angażowałaby zbyt duże siły uniemożliwiając wykonanie innych czynności. Ograniczone zasoby kadrowe wymusiły skoncentrowanie się na generowaniu zaświadczeń.

(akta kontroli Tom II str.1075 – 1128)

- iii. Urząd Dzielnicy Wola na próbie 71 zaświadczeń wykazała, że 24 z nich zostało wysłanych do sądów wieczystoksięgowych po terminie określonym w ustawie przekształceniowej. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola m.st. Warszawy wyjaśnił, że przyczyną opóźnień w przesyłaniu zaświadczeń do sądu wieczystoksięgowego była sytuacja epidemiczna spowodowana wirusem SARS-CoV-2, w tym czasowe ograniczenia w funkcjonowaniu jednostek systemu oświaty, w związku z czym, część pracowników Wydziału Gospodarki i Obrotu Nieruchomościami musiała sprawować bezpośrednią opiekę na dziećmi do lat 8 (bez świadczenia pracy), natomiast część pracowników została skierowana do świadczenia pracy zdalnie.

(akta kontroli Tom I str. 15-752, 1516-1642)

- iv. Kontrola prawidłowości realizacji przez Urząd Dzielnicy Praga Południe przepisu art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, przeprowadzona na próbie 66 zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że 58 z nich zostało wysłanych do sądu wieczystoksięgowego po terminie określonym w ustawie przekształceniowej.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1681)

- c. wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłat, o których mowa w 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej, który stanowi, że po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej właściwy organ zobowiązany jest do wydania z urzędu, w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej, zaświadczenia o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej⁷³. Kontrola przeprowadzona w:

- i. BMMiSP na próbie 26 spraw, w których właściciel wniósł opłatę jednorazową wykazała, że 7 zaświadczeń zostało wydanych z opóźnieniem od 77 do 170 dni. Z-ca Dyrektora BMMiSP wyjaśnił, że w związku ze znaczną liczbą wniosków o wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie oraz równoległe i licznie napływającymi wnioskami mieszkańców o zamiarze wniesienia opłaty jednorazowej (również w przypadku, kiedy wnioskodawca nie uzyskał jeszcze zaświadczenia) nie było możliwe zachowanie terminów wynikających z ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom III str. 8, 1681 – 1684)

- ii. Urząd Dzielnicy Mokotów na próbie 19 spraw, w przypadku których, po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej wystawiono zaświadczenia o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej⁷⁴ wykazała, że w 17 przypadkach dokumenty te zostały wystawione po terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej. Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że użytkownicy wieczystości dokonali w pierwszym półroczu 2019 r. kilkadziesiąt tysięcy wpłat z tytułu wieczystego użytkowania bez uwzględnienia bonifikaty. Oznaczało to konieczność dokonania tysięcy przeksięgowień dokonanych wpłat na konta z tytułu opłaty przekształceniowej. Proces przebiegał stopniowo i nadal nie jest zakończony, gdyż przeksięgowanie może być dokonane dopiero po zweryfikowaniu nieruchomości i założenia konta przekształceniowego w systemie. Niestety nie wszystkie nieruchomości zostały zweryfikowane. Dodatkowo istnieje

⁷³ Które właściciel gruntu załącza do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę.

⁷⁴ Właściciel gruntu dołącza zaświadczenie o wniesieniu opłaty do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę.

konieczność wyliczania oraz przygotowywania tysięcy dyspozycji zwrotu nadpłat. Z uwagi na konieczność dostosowania systemu do wystawiania dokumentów zaświadczeń o wniesieniu w całości opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, pierwsze dokumenty⁷⁵ tylko dla obiektów bez współwłasności udziałów w obiekcie, zostały wystawione w sierpniu 2019 r. Dokumenty są wystawiane pojedynczo dla każdego kontrahenta, co wydłuża czas wykonania pracy. Do dnia dzisiejszego nie ma możliwości wystawienia dokumentów z procesu dla wielu nieruchomości.

(akta kontroli Tom II str. 45-301, Tom II str. 1285 – 1295)

- iii. Urządzenie Dzielnicy Wola na próbie 40 spraw, w których właściciel wniósł opłatę jednorazową wykazała, że w 16 przypadkach zaświadczenia o wniesieniu opłat zostały wydane po terminie określonym w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej⁷⁶. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że spowolnienie prac związanych z wydawaniem zaświadczeń o spłacie było wynikiem wprowadzenia stanu pandemii, wstrzymania od 01.04.2020 r. wysyłki dokumentów związanych z przekształceniem; pracy rotacyjnej oraz zdalnej pracowników, zwolnień lekarskich a przede wszystkim braków kadrowych.

(akta kontroli Tom I str. 1210 – 1413, 1685-1730)

- iv. Urządzenie Dzielnicy Praga Południe na próbie 18 spraw wykazała, że żadne z zaświadczeń o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej nie zostało wydane w terminie określonym w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga Południe wyjaśnił, że opóźnienia w wydawaniu ww. zaświadczeń wynikały z bardzo dużej liczby spraw a także braku możliwości automatycznego generowania zaświadczeń z systemu komputerowego, co powodowało konieczność powtórnej analizy danych oraz ręcznego wpisywania danych dotyczących nieruchomości i ich właścicieli.

(akta kontroli Tom IV str. 1a-1681a, 1698-1701)

- d. wydawania informacji o wysokości opłaty jednorazowej, o której mowa w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej, po terminie 14 dni od dnia zgłoszenia organowi na piśmie takiego zamiaru.
- i. Informacje BMMiSP o wysokości opłaty jednorazowej badane na próbie 27 spraw były wystawiane w 21 przypadkach po terminie 14 dni od dnia zgłoszenia organowi na piśmie zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej. Z-ca Dyrektora BMMiSP wyjaśnił, że w związku ze znaczną liczbą wniosków o wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie oraz równoległe i licznie napływającymi wnioskami o wniesienie opłaty jednorazowej (również w przypadku, kiedy wnioskodawca nie uzyskał jeszcze zaświadczenia) nie było możliwe zachowanie terminów wynikających z ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli Tom III str. 8, 257-986)

W ocenie NIK do kierownika jednostki organizacyjnej należy zorganizowanie pracy urzędu w sposób umożliwiający realizację zadań wynikających z obowiązującego prawa.

3. W przypadku niewydania zaświadczeń o przekształceniu w terminach określonych w art. 4 ust. 2 ustawy przekształceniowej właściwy organ nie zawiadamiał wnioskodawców o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie na podstawie

⁷⁵ Dla rodzajów płatności G F 34 i G J 34.

⁷⁶ Przy ustaleniu terminowości wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłaty wzięto również pod uwagę przypadki, w których dokonano opłaty za użytkowanie wieczyste przed terminem wydania zaświadczenia, oraz w których upłynęło ponad 30 dni od dnia wydania informacji o wysokości opłaty z bonifikatą, co w ocenie NIK, w połączeniu z wiedzą Urzędu o wcześniejszym dokonaniu opłaty i możliwości jej zaliczenia na poczet opłaty przekształceniowej, umożliwiało wystawienie takiego zaświadczenia.

artykułu 36 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁷⁷. Jako główną przyczynę wystąpienia ww. nieprawidłowości wskazywano dużą liczbę spraw i niewystarczające zasoby kadrowe, np.:

Z-ca Dyrektora BMMiSP wyjaśnił, że informacje o braku możliwości wydania zaświadczeń w terminie były wydawane nielicznie uwzględniając tak znaczną liczbę wpływających wniosków o wydanie zaświadczenia zarówno potwierdzającego przekształcenie jak i wniosków o opłatę jednorazową, które objęły ponad połowę liczby nieruchomości podlegających przekształceniu (kilkadziesiąt tysięcy wniosków). W związku z tym, terminy i procedury wynikające z k.p.a. nie były możliwe do zachowania. Ponadto przygotowanie informacji na podstawie art. 36 k.p.a. o przyczynach niewydania zaświadczenia wraz ze stosownymi pouczeniami jak i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy wymaga relatywnie podobnego czasu na przygotowanie i „obróbkę” kancelaryjną jak i przygotowanie stosownego zaświadczenia a priorytetem dla BMMiSP było doprowadzenie do sytuacji, w której dla każdej nieruchomości gruntowej zakwalifikowanej do przekształcenia wydane było przynajmniej jedno zaświadczenie o przekształceniu (dla właściciela danego lokalu), co automatycznie potwierdzało przekształcenie całej nieruchomości.

(akta kontroli str., Tom III str. str.8, 5-35, 41-46, 1611-1624, 1625-1670)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że powodem nieinformowania wnioskodawców o niezrealizowaniu przez organ sprawy w terminie była zbyt duża liczba złożonych wniosków o wydanie zaświadczenia w stosunku do możliwości realizacyjnych urzędu. W związku z tym, terminy i procedury wynikające z k.p.a. nie były możliwe do zachowania.

(akta kontroli Tom I str. 105-752 i 1414-1464)

Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił, że w przypadku niewydania zaświadczeń o przekształceniu w terminach określonych w art. 4 ust. 2 ustawy przekształceniowej z uwagi na skalę przedsięwzięcia i braki kadrowe, Urząd Dzielnicy Mokotów nie informował wszystkich wnioskodawców o przyczynach niewydania zaświadczenia w ustawowym terminie. Pisemnie były informowane osoby, które wystąpiły z prośbą o podanie przyczyn niewydania zaświadczenia. Uznano, że korzystniej dla mieszkańców będzie skupienie się na zadaniach priorytetowych, tj. weryfikowaniu nieruchomości oraz wydawaniu zaświadczeń. W listopadzie 2019 r. Miasto przeprowadziło szeroką kampanię informacyjną (...). W ramach tej akcji mieszkańcy byli informowani o sukcesywnym wydawaniu zaświadczeń oraz zachowaniu prawa do bonifikaty niezależnie od daty otrzymania zaświadczenia (o ile nieruchomość znajduje się w wykazie nieruchomości przekształconych zamieszczonym na stronie internetowej).

(akta kontroli Tom II str. 1289)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga-Południe wyjaśnił, że w przypadku nieterminowego wydania zaświadczenia, następowało bieżące informowanie interesantów o przyczynach niemożności wydania zaświadczenia w terminie, poprzez dostępne kanały informacyjne (telefonicznie, mailowo) lub w bezpośredniej rozmowie w trakcie wizyty w siedzibie Urzędu.

(akta kontroli Tom IV str. 1-1691)

NIK zwraca uwagę na fakt, że liczba spraw do załatwienia przez organy administracji nie jest czynnikiem umożliwiającym wyłączenie stosowania przepisów K.p.a., a co za tym idzie nie może stanowić podstawy do zmiany oceny przedmiotowego obszaru.

(akta kontroli Tom II str. 45-50, 1311–1314, 1315, 1316-1333, 1285-1295)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość realizacji działań określonych w ustawie przekształceniowej w badanym obszarze. NIK pozytywnie ocenia natomiast prawidłowość wydawanych przez jednostki kontrolowane zaświadczeń

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

o przekształceniu. W ocenie NIK złożone przez przedstawicieli jednostek kontrolowanych wyjaśnienia nie usprawiedliwiają przyczyn powstania stwierdzonych nieprawidłowości. Przygotowanie jednostek do realizacji zadania leżało w kompetencjach Prezydenta m.st. Warszawy i jednostek realizujących w jego imieniu proces przekształcenia. Skala zadań, które należało zrealizować w związku z procesem przekształceń powinna być znana z chwilą przyjęcia ustawy przekształceniowej, tj. od lipca 2018 r. W związku z tym działania w zakresie m.in. zwiększenia zatrudnienia czy modyfikacji systemów informatycznych powinny zostać przeprowadzone w terminach umożliwiających terminową realizację tych zadań a tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że rekrutacje i szkolenia pracowników, które można było prowadzić już w 2018 r., przeprowadzano dopiero w ciągu 2019 r., tj. w czasie, w którym nowozatrudnione osoby powinny już realizować zadania związane z realizacją przepisów ustawy przekształceniowej, tak by zaświadczenia wydawać od 2 stycznia 2019 r. Wskazywany w wyjaśnieniach wpływ epidemii związanej z wirusem SARS-CoV-2 również nie powinien służyć za uzasadnienie stwierdzonych nieprawidłowości z uwagi na fakt, że miała miejsce w roku 2020, tj. w czasie, gdy proces wydawania zaświadczeń zgodnie z przepisami ustawy powinien już zostać zakończony. Składane przez przedstawicieli jednostek kontrolowanych wyjaśnienia dotyczące przyczyn nieterminowego przesyłania zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych wskazują, że na spotkaniach przedstawicieli Urzędu Miasta i sądów określono sposób postępowania, który nie uwzględniał terminów określonych w ustawie przekształceniowej.

OBSZAR

2. Nadzór nad jednostkami realizującymi zadania wynikające z ustawy o przekształceniu

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, prowadzenie spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz nadzór nad BMMiSP, Prezydent m.st. Warszawy powierzył Panu Robertowi Soszyńskiemu Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy⁷⁸.

Do zakresu działania BMMiSP należało prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa, w odniesieniu do którego organem reprezentującym właściciela jest Prezydent m.st. Warszawy. Ponadto do zakresu działania BMMiSP należała m.in. współpraca z urzędami Dzielnic w wykonywaniu zadań z zakresu gospodarowania mieniem nieruchomym m.st. Warszawy, z zastrzeżeniem kompetencji przewidzianych dla innych biur i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy⁷⁹. Współpraca ta polegała w szczególności na rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych oraz wypracowaniu prawidłowej i jednolitej procedury przekształcenia użytkowania wieczystego we wszystkich Dzielnicach.

Przy pomocy BMMiSP wykonywany był również przez Zastępcę Prezydenta m.st. Warszawy nadzór⁸⁰ nad ZMSP. Jednostka ta podejmowała czynności przygotowawcze i techniczne niezbędne do realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy przekształceniowej.

Do zakresu działania urzędów Dzielnic należały m.in. sprawy nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste nieprzekazane do kompetencji innych komórek organizacyjnych urzędu⁸¹.

⁷⁸ Zadania te wynikały z zarządzenia 1883/2018 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie określenia komórek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy bezpośrednio nadzorowanych przez Prezydenta m.st. Warszawy, powierzenia prowadzenia określonych spraw m.st. Warszawy Zastępcom Prezydenta m.st. Warszawy i Sekretarzowi m.st. Warszawy oraz określania zadań realizowanych przez Skarbnika m.st. Warszawy, Dyrektora Magistratu i Dyrektorów Koordynatorów, uchylonego zarządzeniem nr 124/2020 z 3 lutego 2020 r. w sprawie określenia komórek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy bezpośrednio nadzorowanych przez Prezydenta m.st. Warszawy, powierzenia prowadzenia określonych spraw m.st. Warszawy Zastępcom Prezydenta m.st. Warszawy i Sekretarzowi m.st. Warszawy oraz określania zadań realizowanych przez Skarbnika m.st. Warszawy, Dyrektora Magistratu i Dyrektorów Koordynatorów.

⁷⁹ § 17b ust. 1 pkt 15 załącznika do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy.

⁸⁰ Nadzór ten polegał m.in. na uzgadnianiu i ustalaniu zasad kolejności wydawania zaświadczeń.

⁸¹ §38 załącznika do ww. zarządzenia nr 312/2007.

(akta kontroli str. Tom V str. 251-373, Tom V str. 218-250, Tom III str. 41-46)

BMMiSP zbierało dane dotyczące postępu prac nad liczbą wydanych zaświadczeń przez poszczególne jednostki.

(akta kontroli Tom III str. 5-35, 1611-1624, 1625-1670, 41-46)

Formalnie nie została spisana jednolita procedura wydawania zaświadczeń dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa i Miasta potwierdzających przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Z-ca Dyrektora BMMiSP, Pan Wojciech Latocha wyjaśnił, że sama procedura wynikała z podstawowych zasad gospodarowania nieruchomościami, dostępnych i wykorzystywanych aplikacji przez poszczególne jednostki Urzędu Miasta. Działania w celu unifikacji sposobu wydawania zaświadczeń były ustalane na wspólnych naradach, w których brali udział przedstawiciele BMMiSP oraz ZMSP⁸² i przedstawiciele Dzielnic Miasta Stołecznego Warszawy⁸³. Ustalenia te były spisywane w formie wytycznych BMMiSP skierowanych do poszczególnych jednostek Miasta realizujących zadania przekształcenia. Procedura była uaktualniana na bieżąco, kiedy następowały nowelizacje ustawy, pojawiały się nowe opinie prawne, orzeczenia organów drugiej instancji, itp. Procedurę tę stanowiły również opracowane przez BMMiSP w uzgodnieniu z Dzielnicami oraz ZMSP wzory zaświadczeń wydawanych w procesie przekształcenia.

(akta kontroli Tom III str. 5-35)

Wiceprezydent m.st. Warszawy odnosząc się do problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy przekształceniowej wyjaśnił, że: od momentu przedstawienia projektu rodziła wiele wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności w kwestii przekształcenia nieruchomości „mieszanych”, na których oprócz budynków mieszkalnych zlokalizowane są również inne obiekty, a także w zakresie tzw. „mechanizmu opóźnionego przekształcenia”, który dotyczy nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, na których po 1 stycznia 2019 r. zostanie oddany do użytku budynek mieszkalny, jak również kwestii dotyczących uzyskiwania przez cudzoziemców zgody właściwego ministra na przekształcenie, czy w końcu udzielania pomocy publicznej. Konstrukcja przepisów tego aktu stwarzała wiele wątpliwości i nie była dostosowana do szeregu skomplikowanych stanów prawnych istniejących na terenie m.st. Warszawy. Ponadto, ustawodawca nie określił wzorów dokumentów wydawanych w związku z realizacją procesu przekształcenia. Działania mające na celu rozwiązanie problemów interpretacyjnych oraz wypracowanie prawidłowej i jednolitej procedury przekształcenia użytkowania wieczystego we wszystkich komórkach Urzędu m.st. Warszawy były prowadzone zarówno w 2018 roku, już na etapie prac legislacyjnych jak i po dniu przekształcenia tj. 1 stycznia 2019 r.

(akta kontroli Tom. V str. 251-373)

Działania przed 1 stycznia 2019 r.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy przekształceniowej, Wiceprezydent m.st. Warszawy i przedstawiciele BMMiSP realizowali szereg działań mających na celu wyjaśnienie wątpliwości związanych z jej interpretacją, jak również pomoc w przygotowaniu jednostek organizacyjnych miasta (Dzielnic, ZMSP i samego BMMiSP) do prawidłowej i jednolitej realizacji czynności związanych z przekształceniem. Przed wejściem w życie ustawy przekształceniowej przedstawiciele BMMiSP brali udział w spotkaniach z przedstawicielami ówczesnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, które odbywały się również przy udziale przedstawicieli Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w spotkaniach w ramach funkcjonowania Unii Metropolii Polskich, podczas których omawiana była sama ustawa przekształceniowa, jak również wątpliwości dotyczące jej interpretacji i stosowania w praktyce, zgłaszane również przez inne największe miasta w Polsce. Miały również miejsce spotkania z Prezesem oraz Przewodniczącymi wydziałów warszawskiego sądu wieczystosięgowego mające na celu wyjaśnienie procesu wydawania

⁸² Odpowiedzialni za wydawanie zaświadczeń dotyczących nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa.

⁸³ Odpowiedzialni za wydawanie zaświadczeń dotyczących nieruchomości będących własnością Miasta Stołecznego Warszawy.

przez Urząd m.st. Warszawy zaświadczeń i informacji, a także zdiagnozowanie ewentualnych problemów, które mogłyby potencjalnie utrudniać obu podmiotom możliwie niezakłócone realizowane nałożonego na nie przez ustawodawcę obowiązku.

W celu prawidłowej realizacji przepisów ustawy przekształceniowej, jeszcze w 2018 r. Z-ca Dyrektora BMMiSP zgłaszał wątpliwości dotyczące interpretacji przepisów ustawy przekształceniowej i prośbę o wydanie stosownego stanowiska, do:

- Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w piśmie z 26 listopada 2018 r. i 11 grudnia 2018 r. (zgłaszano m.in. pytania dotyczące ustawy przekształceniowej z 2005 r., opłaty przekształceniowej, wątpliwości wynikające ze stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, korekt w księgach wieczystych i zaświadczeniach),
- Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w piśmie z 26 listopada 2018 r. (poruszano zagadnienia związane z zastosowaniem przepisów o pomocy publicznej).

W celu wyjaśnienia stosowania przepisów ustawy przekształceniowej w kontekście zastosowania przepisów ustawy o VAT były zgłaszane pytania do Ministra Finansów w ramach Unii Metropolii Polskich⁸⁴.

W piśmie z 13.12.2018 r. skierowanym do przedstawicieli samorządu terytorialnego Pan Artur Soboń Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju deklarując pomoc i wsparcie merytoryczne resortu inwestycji i rozwoju w realizacji zadań przez samorządy prosił m.in. o „bieżące informowanie o ewentualnych problemach, które mogą pojawić się w toku realizacji Ustawy”. Ponadto poinformował, że: „Wszelkie aspekty praktyczne procesu przekształceń praw użytkowania wieczystego pozwolą na wypracowanie optymalnej interpretacji przepisów, co zapewni z kolei jednolitą praktykę ich stosowania. Działania tego rodzaju będą również dostarczały wniosków do dokonania oceny potrzeby podjęcia ewentualnych działań ze strony resortu inwestycji i rozwoju. Systemowa likwidacja użytkowania wieczystego niewątpliwie stanowi ogromne wyzwanie dla samorządów. Zapewniam jednak, że dostrzegam złożoność przedmiotowej materii i deklaruję wsparcie merytoryczne resortu w zakresie zagadnień problemowych, które może dostarczyć praktyka stosowania ustawy o przekształceniu.”

(akta kontroli Tom. V str. 1227-1403)

W celu przekazania Burmistrzom Dzielnic m.st. Warszawy poczynionych ustaleń organizowano spotkania z Burmistrzami Dzielnic m.st. Warszawy i BMMiSP. Pierwsze spotkanie z Burmistrzami zostało zorganizowane przez BMMiSP 15.10.2018 r. Kolejne spotkanie, z udziałem Wiceprezydenta m.st. Warszawy, odbyło się 18.12.2018 r., podczas którego poruszano w szczególności kwestie dotyczące treści i formy zaświadczeń, charakteru opłaty przekształceniowej oraz podatku VAT, wystąpienia do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie interpretacji zapisów ustawy, głównych założeń przyszłych wytycznych, źródeł wiedzy o sposobie zagospodarowania nieruchomości, definicji nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe, pomocy publicznej oraz zmiany ustawy. Uczestnikom spotkań przesyłano prezentowane materiały, w tym zawierające program spotkania i podstawowe informacje, które zostały przekazane uczestnikom.

Przed wejściem w życie ustawy przekształceniowej, jeszcze w 2018 r., BMMiSP przekazywało Urzędowi Dzielnic informacje o prowadzonej korespondencji z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, informowało również o przygotowywanych przez Ministerstwo projektach zmiany ustawy. Ponadto, w 2018 r. BMMiSP gromadziło dane o szacunkowych liczbach zaświadczeń do wydania na podstawie nowej ustawy oraz o liczbie nieruchomości, które mogą podlegać przekształceniu na jej podstawie.

⁸⁴ Fundacja, której jednym z założycieli i fundatorów jest m.st. Warszawa, jest ogólnopolską organizacją jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 5 ust. 3 i art. 20 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 23 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

W ramach współpracy z Dzielnicami BMMiSP przed 1 stycznia 2019 r. m.in.:

- zbierało informacje o liczbie pracowników zajmujących się przekształcaniem, a także prowadziło działania w zakresie określenia kryterium kolejności wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie⁸⁵.
- przekazywało Naczelnikom właściwych wydziałów wytyczne UOKiK dotyczące pomocy publicznej przy przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na gruncie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r., a także projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw oraz informowało o zamieszczeniu na stronie m.st. Warszawy informacji dla użytkowników wieczystych, dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁸⁶.
- przekazywało Naczelnikom właściwych wydziałów informacje dotyczące nowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁸⁷.
- informowało o treści wystąpienia do UOKiK w sprawie wątpliwości związanych z pomocą publiczną udzielaną w ramach przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności, skan wystąpienia do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz do Ministerstwa Finansów w zakresie podatku VAT od opłaty przekształceniowej⁸⁸.
- przekazywał informacje dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na gruncie ustawy przekształceniowej z 2005 r. oraz ustawy z dnia 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁸⁹.

O stanie przygotowań do wdrożenia ustawy przekształceniowej BMMiSP informowało Skarbnika m.st. Warszawy⁹⁰.

(akta kontroli Tom. V str. 530-861, Tom. V str. 1227-1403, Tom V str. 251-373)

Działania od 1 stycznia 2019 r.

Jednostki, którym powierzono zadania związane z realizacją ustawy przekształceniowej (Urzędy Dzielnic, BMMiSP, ZMSP) zgłaszały swoje wątpliwości związane z prawidłową implementacją jej przepisów. W celu usprawnienia i ujednoczenia realizacji zadań w skali Warszawy zostało wydanych szereg wytycznych określających sposób działania w podstawowych obszarach przez:

- Wiceprezydenta m.st. Warszawy:
- 16.01.2019 r. - polecono m.in. wydawanie zaświadczeń jednocześnie dotyczących wszystkich lokali znajdujących się na nieruchomości oraz przekazywanie kompletu zaświadczeń dotyczących nieruchomości do sądu wieczystoksięgowego; wskazano sposób postępowania, gdy na nieruchomości gruntowej znajduje się garaż wielostanowiskowy stanowiący odrębny lokal użytkowy (wydawane są osobne zaświadczenia dotyczące każdego z udziałów w tym lokalu, które również przekazywane są w komplecie do sądu wieczystoksięgowego); wskazano, że zaświadczenia nie mogą zostać wydane w przypadku toczącego się przed dniem 1 stycznia 2019 r. postępowania administracyjnego o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w trybie ustawy

⁸⁵ e-mail z 29 października 2018 r., Zasady dotyczące kolejności wydawania zaświadczeń, poza zasadami wynikającymi z ustawy, zostały wypracowane przez Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa w porozumieniu z Urzędami Dzielnic. Informacje w tym zakresie były przekazywane w pismach:

- z 16 stycznia 2019 r. znak: BM-WMM-DO.6826.1.2018.SZA,
- z 20 lutego 2019 r. znak: BM-WMM-DO.6826.1.2018.SZA,
- z 10 maja 2019 r. znak: BM-WMM-DO.6826.1.2018.SZA,
- z 6 listopada 2019 r. znak: BM-WMM-DO.6826.1.2018.SZA.

⁸⁶ e-mail z 22 listopada 2018 r.

⁸⁷ e-mail z 3 grudnia 2018 r.

⁸⁸ e-mail z 5 grudnia 2018 r.

⁸⁹ e-mail z 14 grudnia 2018 r.

⁹⁰ e-mail z 16 października 2018 r.

- przekształceniowej z 2005 r. oraz w przypadku, gdy w księdze wieczystej znajdują się wzmianki dotyczące złożonych wniosków o wyodrębnienie lokali złożone do dnia 31 grudnia 2018 r.; przekazano wzory zaświadczeń wydawanych na podstawie art.4 ust 1-4, art. 7 ust. 6b, art. 7 ust 9, art. 11 ust 1, 13 ust. 2, wzory pism przekazujących zaświadczenia do sądów wieczystosięgowych,
- 19.02.2019 r. - określono jednolity sposób postępowania z wnioskami o wydanie zaświadczeń na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy przekształceniowej, dotyczących nieruchomości, w przypadku których istnieją przesłanki wyłączające możliwość ich przekształcenia lub w odniesieniu do których toczyły się postępowania o przekształcenie w trybie ustawy z 2005 r. i w związku z tym nie było możliwe wydanie zaświadczenia do dnia 31 marca 2019 r.,
 - 20.02.2019 r. - określono jednolite podejście do wnoszenia i rozliczania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, w przypadku gdy do dnia 31 marca 2019 r. nie zostały wydane zaświadczenia potwierdzające przekształcenie,
 - 20.03.2019 r. - określono sposób realizacji art. 14 ust. 1 ustawy przekształceniowej, dotyczący zastosowania przepisów o pomocy publicznej,
 - 10.05.2019 r. - określono wytyczne dotyczące: niezbędnych do wykonania czynności poprzedzających wydawanie zaświadczeń na rzecz przedsiębiorców (dot. sprawdzenia zakresu koniecznego do zastosowania przepisów pomocy publicznej, procedury umarzania na podstawie art. 26 Ustawy); postępowań w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, wszczętych przed wejściem w życie Ustawy i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia 31 grudnia 2018 r., oraz zalecono wstrzymanie się z wydaniem zaświadczenia w przypadku, gdy toczy się postępowanie dotyczące np. ważności umowy, na podstawie której zostało ustanowione użytkowanie wieczyste lub dotyczące decyzji uwłaszczeniowej,
 - 04.07.2019 r. - określono wytyczne w sprawie stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, na których położone są garaże lub stanowiska postojowe wykorzystywane w części do prowadzenia działalności gospodarczej albo nieruchomości przeznaczonych częściowo na te cele (art. 72 ust. 3 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami),
 - 31.07.2019 r. - określono wytyczne dotyczące: wejścia w życie nowelizacji przepisów ustawy przekształceniowej dotyczących jej zakresu przedmiotowego (m.in. sposobu weryfikacji przypadków, gdy na gruncie objętym przekształceniem znajdują się również obiekty wskazane w art. 1a ustawy, czy ich powierzchnia nie przekracza 30% powierzchni użytkowych wszystkich budynków położonych na gruncie); braku konieczności uzyskania zgody w przypadku przekształcenia udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu związanego z własnością wyodrębnionego lokalu stanowiącego nieruchomość wspólną w myśl art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁹¹, którego właścicielem jest cudzoziemiec; sposobu rozliczenia opłaty przekształceniowej w przypadku, gdy nieruchomość w części wykorzystywana jest do prowadzenia działalności gospodarczej oraz przysługującego w takich przypadkach prawa do bonifikaty od opłat dotyczących części wykorzystywanej na cele mieszkaniowe,
 - 12.09.2019 r. - przekazano stanowisko w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na podstawie ustawy przekształceniowej w przypadku, gdy dla lokali stanowiących odrębną własność zostały urządzone księgi wieczyste, zawierające wpis prawa użytkowania wieczystego, jako prawa związanego z odrębną własnością lokali, podczas gdy w dziale II księgi wieczystej, prowadzonej dla nieruchomości gruntowej nie dokonano stosownego wpisu,
 - 15.10.2019 r. - określono wytyczne w sprawie wystawiania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z pominięciem wskazania wysokości udziałów pomimo niezgodności pomiędzy treścią księgi wieczystej a danymi będącymi w posiadaniu m.st. Warszawy dotyczących wysokości

⁹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 737.

- udziałów w prawie użytkowania wieczystego przypadających poszczególnym współużytkownikom wieczystym,
- 07.01.2020 r. - określono wytyczne dotyczące przepisów Ustawy w zakresie obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej i jednorazowej, w przypadku obrotu nieruchomością w 2019 r.,
 - 23.01.2020 r. - określono wytyczne w zakresie procedury zmiany stawki procentowej dla wyodrębnionych lokali niemieszkalnych, dla których obowiązywała stawka 1% opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, a weryfikacja wykazała, że jej wysokość jest niezgodna z faktycznym sposobem użytkowania gruntu,
 - 30.03.2020 r. - określono wytyczne dotyczące sposobu implementacji przepisów uchwały⁹² Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielanie bonifikaty osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym od rocznych opłat przekształceniowych należnych za 2019 i 2020 rok.,
 - 23.07.2020 r. - określono wytyczne w sprawie prawidłowości udzielania 99% bonifikaty na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy w odniesieniu do opłat jednorazowych wnoszonych za stanowiska postojowe i garaże, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy.
 - Dyrektora BMMiSP:
 - 28.03.2019 r. - określono wytyczne dotyczące stosowania przepisów ustawy przekształceniowej w odniesieniu do przedsiębiorców.
 - 15.11.2019 r. - określono wytyczne wyjaśniające czy prowadzone przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich postępowanie sprawdzające lub rozpoznawcze, w stosunku do nieruchomości spełniającej określone w ustawie przekształceniowej warunki dla przekształcenia, wstrzymuje wydawanie dotychczasowym użytkownikom wieczystym zaświadczeń potwierdzających przekształcenie do czasu zakończenia postępowań,
 - 21.11.2019 r. - określono wytyczne w zakresie: uaktualnienia treści pouczeń zamieszczanych na zaświadczeniu o przekształcenie; określono sposób postępowania w przypadku niezgodności udziałów ujawnionych w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym; polecono załączanie do wydawanych zaświadczeń o przekształceniu (z uwagi na brak wiedzy znacznej części mieszkańców w zakresie konieczności złożenia zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej w celu uzyskania bonifikaty); wzoru wniosku o opłatę jednorazową; akcji informacyjnej dla mieszkańców w zakresie bonifikat; przekazanie informacji odnośnie braku rozbieżności pomiędzy stanowiskiem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju⁹³ a orzeczeniami sądów administracyjnych (również stanowisk organów odwoławczych), co do określenia, czy nieruchomości podlegające przekształceniu należy traktować w ujęciu wieczystoksięgowym (za którym zdaje się opowiadać Ministerstwo) czy też w materialnoprawnym, tj. funkcjonalnym (problem dotyczący nieruchomości uregulowanych w jednej księdze wieczystej, a stanowiących kilka działek ewidencyjnych, z czego w ujęciu funkcjonalnym działki te mogą stanowić odrębne nieruchomości oraz nieruchomości, w stosunku do których stwierdzono, iż budynki na nieruchomości wykraczają poza jej granice, lub posadowienia budynku/realizacji jednej inwestycji na kilku odrębnych - w ujęciu wieczystoksięgowym – nieruchomościach); stosowania przepisów ustawy przekształceniowej w stosunku do nieruchomości objętych postępowaniami sprawdzającymi lub rozpoznawczymi Komisji reprivatyzacyjnej, w związku zapisami ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa⁹⁴; sposobu doręczenia zaświadczenia w przypadku zbycia nieruchomości przed wydaniem zaświadczenia; kolejne wytyczne dotyczące stosowania przepisów o pomocy publicznej.

⁹² nr XXVI11/835/2020.

⁹³ Autora ustawy przekształceniowej.

⁹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz.795.

- 14.05.2020 r. - określono wytyczne w sprawie sposobu realizacji Uchwały Rady Miasta z marca 2020, dotyczącej uprawnienia następców prawnych do bonifikaty.
- Skarbnika Miasta
- 09.01.2019 r. - określono wytyczne dotyczące stosowania przepisów ustawy przekształceniowej na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹⁵.

(akta kontroli: Tom V str.1227-1403)

Po upływie określonego w ustawie terminu na wydanie zaświadczeń, w celu uzyskania informacji niezbędnej do wydania wytycznych, Wiceprezydent m.st. Warszawy w dniu 5.03.2020 r. zwrócił się do Ministerstwa Rozwoju o interpretację przepisów ustawy przekształceniowej⁹⁶, a 26.06.2020 r. ponownie zwrócił się z prośbą o udzielenie pilnej odpowiedzi na to pismo. Odpowiedź została udzielona przez Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju Pracy i Technologii dopiero 29 stycznia 2021 r., a więc po niemal 11 miesiącach (Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami tak późne udzielenie tej odpowiedzi uzasadniła „dużą liczbą wpływających wystąpień z zakresu gospodarki nieruchomościami”). Wytyczne na tej podstawie zostały wydane 9.03.2021 r. Wyjaśniając, dlaczego tych podstawowych zagadnień poruszonych w ww. piśmie nie wyjaśniono wcześniej, tj. do dnia 1 stycznia 2019 r., a dopiero po 20 miesiącach od uchwalenia ustawy przekształceniowej, Wiceprezydent m.st. Warszawy stwierdził: „Należy wskazać, że Prezydent m.st. Warszawy został zobowiązany do wydania ponad 1 000 000 dokumentów dla blisko 480 tysięcy dotychczasowych użytkowników wieczystych (nie tylko zaświadczeń potwierdzających przekształcenie, ale również informacji o wysokości opłaty jednorazowej, zaświadczeń potwierdzających wniesienie wszystkich opłat). Biorąc pod uwagę powyższe, realizując ustawę Urząd m.st. Warszawy nie miał komfortu pozwalającego na zidentyfikowanie wszystkich możliwych problemów jednocześnie, przed dniem 1 stycznia 2019 r. Stwierdzenia zawarte w piśmie (...), o których potwierdzenie zwrócono się do Ministerstwa Rozwoju, dotyczyły w szczególności obowiązku wnoszenia opłat przekształceniowych przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, którzy nie otrzymali wówczas zaświadczeń potwierdzających przekształcenie lub informacji o wysokości opłaty jednorazowej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, opłatę należną za rok 2019 wnosi się w terminie do dnia 29 lutego 2020 r., zatem termin wystąpienia do Ministerstwa o potwierdzenie braku obowiązku wnoszenia opłat przekształceniowych przed otrzymaniem ww. dokumentów wynikał z upływu terminu wniesienia opłaty za 2019 r. oraz wątpliwości, czy w konsekwencji niewniesienia opłaty, konieczne będzie obciążenie dotychczasowych użytkowników wieczystych odsetkami od tych opłat. Wątpliwości poruszone w piśmie powstały na przełomie 2019 i 2020 roku, kiedy dysponowaliśmy danymi na temat liczby wydanych dotychczas dokumentów. Jednocześnie wskazał, że mając na względzie trwający proces wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie oraz brak ustawowych regulacji w zakresie opisanym w piśmie do Ministerstwa Rozwoju z 5.03.2020 r., w dniu 19 marca 2020 r. przedstawił na sesji Rady m.st. Warszawy projekt uchwały wprowadzającej bonifikaty od rocznych opłat przekształceniowych za 2019 i 2020 rok w wysokości 98% i 99% dla osób fizycznych będących właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielnie mieszkaniowe, a Rada m.st. Warszawy przyjęła tę uchwałę. Wysokość zaproponowanej bonifikaty była równa bonifikacie od opłaty jednorazowej przysługującej na podstawie uchwały z 18.10.2018 r. Celem uchwalonej 19.03.2020 r. uchwały było m.in. zapobieżenie pogorszeniu sytuacji osób, które otrzymają zaświadczenie po terminach wniesienia opłaty przekształceniowej za 2019 i 2020 rok oraz osób, które nie zgłosiły zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej w terminie pozwalającym na jej naliczenie w wysokości uwzględniającej wszystkie należne opłaty. Podobne rozwiązania

⁹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.

⁹⁶ Pytania dotyczyły stanowiska Ministra m.in. w sprawie prawidłowości stosowania reguły, że do czasu doręczenia zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkownika wieczystego w prawo własności nie ma obowiązku wnoszenia rocznych opłat przekształceniowych, istnienia obowiązku wnoszenia rocznych opłat przekształceniowych)

zostały przyjęte przez Wojewodę Mazowieckiego w Zarządzeniu nr 205 z dnia 28 maja 2020 r. wydanym na wniosek⁹⁷ Prezydenta m. st. Warszawy.”

(akta kontroli Tom V str. 1227-1403, Tom V str. 251-373, Tom V str. 530-861)

W ramach współpracy z Dzielnicami, BMMiSP gromadziło listy adresów nieruchomości, w odniesieniu do których wydano co najmniej jedno zaświadczenie o przekształceniu⁹⁸, które przy udziale Biura Marketingu Miasta, były zamieszczane w wyszukiwarce na stronie internetowej m.st. Warszawy⁹⁹. Wiceprezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, że: „publikacja list adresów nieruchomości podlegających przekształceniu na stronie Urzędu m.st. Warszawy wynikała z wiedzy, że wydanie wszystkich zaświadczeń potwierdzających przekształcenie w terminie ustalonym przez ustawodawcę nie jest możliwe. Publikacja adresów, a następnie zaakceptowana przez Radę m.st. Warszawy propozycja udzielenia bonifikat od opłat rocznych za 2019 i 2020 r. miały na celu zapobieżenie pogorszeniu sytuacji mieszkańców, którzy nie otrzymali zaświadczenia.”

(akta kontroli Tom III str. 41-46, Tom V str. 530-861)

Jednostki organizacyjne miasta prowadziły działania mające na celu informowanie mieszkańców miasta o procedurach związanych z procesem przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, a także o czynnościach podejmowanych przez Urząd m.st. Warszawy. Informacje te były publikowane na stronach internetowych: m.st. Warszawy www.um.warszawa.pl (w formie artykułów), www.Warszawa19115.pl (w formie karty informacyjnej) oraz www.um.warszawa.pl/przekształcenia. Informacje publikowane na ww. stronach internetowych były przygotowywane przez BMMiSP oraz Biuro Marketingu Miasta. Ponadto, Biuro Marketingu Miasta, w porozumieniu z Wiceprezydentem m.st. Warszawy i BMMiSP, przygotowywało komunikaty prasowe, plakaty oraz materiały publikowane na ekranach w środkach transportu publicznego. Dodatkowo, informacje na temat przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności publikowały na swoich stronach internetowych Urzędy Dzielnic i ZMSP. Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa, za pośrednictwem Biura Marketingu Miasta, przekazywało do Miejskiego Centrum Kontaktowi Warszawa 19115 Urzędu m.st. Warszawy odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania z zakresu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności¹⁰⁰.

(akta kontroli Tom V str. 530-861)

Proces wydawania zaświadczeń przez poszczególne Dzielnice i BMMiSP był monitorowany przez BMMiSP, a informacje w tym zakresie były przekazywane do Wiceprezydenta m.st. Warszawy. Podstawowym źródłem wiedzy o realizacji ustawy przez poszczególne komórki były statystyki wydawanych zaświadczeń potwierdzających przekształcenie oraz cotygodniowe spotkania z pracownikami Urzędów Dzielnic i BMMiSP, organizowane przez Gabinet Prezydenta.

(akta kontroli Tom V str. 530-861, Tom III str. 41-46)

W zakresie klasyfikacji dochodów, ujęcia księgowego oraz windykacji należności związanych z procesem przekształcenia wytyczne dla jednostek realizujących wydawali Skarbnik i Z-ca Skarbnika m.st. Warszawy¹⁰¹.

⁹⁷ Wniosek sygn. BM-WWO- DZ.6826.60.2020.AMI z dnia 15 kwietnia 2020 r.

⁹⁸ Pomimo braku takiego obowiązku, podczas przygotowań do uruchomienia wyszukiwarki nieruchomości podlegających przekształceniu, rozważano dodanie do bazy wyszukiwarki również adresów nieruchomości, które nie podlegają przekształceniu. Mając jednak na uwadze wciąż kształtujące się orzecznictwo, a także pozyskiwanie opinii prawnych i wyjaśnień właściwego ministerstwa w zakresie realizacji ustawy, odstąpiono od publikowania w wyszukiwarce adresów takich nieruchomości. Uznano, że możliwość uchylenia wydanych postanowień o odmowie zaświadczenia, a także ewentualna konieczność ponownej weryfikacji nieruchomości uznanych pierwotnie za niepodlegające przekształceniu, mogłyby powodować konieczność usuwania z opublikowanych już adresów z ogólnomiejscowej bazy.

⁹⁹ www.um.warszawa.pl/przekształcenia

¹⁰⁰ Na podstawie posiadanych informacji konsultanci Miejskiego Centrum Kontaktowi udzielają zainteresowanym podstawowych informacji (telefonicznie, za pośrednictwem czatu lub e-mail), bez konieczności kierowania pytań do właściwych merytorycznie komórek Urzędu.

¹⁰¹ Z-ca Skarbnika m.st. Warszawy 09.04.2019 r. przekazał wytyczne dla wszystkich Dzielnic w zakresie klasyfikacji dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności a w dniu

Po wejściu w życie przepisów ustawy przekształceniowej, w 2019 r. przeprowadzano spotkania z Burmistrzami Dzielnic m.st. Warszawy¹⁰². Ponadto, w cyklicznych roboczych spotkaniach w 2019, 2020 i 2021 roku, organizowanych przez Zastępcę Dyrektora Gabinetu Prezydenta, uczestniczyli pracownicy zajmujący się realizacją ustawy w BMMiSP oraz w Urzędach Dzielnic.

(akta kontroli Tom V str. 530-861)

W związku ze zgłaszanymi przez Urzędy Dzielnic m.st. Warszawy wątpliwościami dotyczącymi wykładni i stosowania przepisów ustawy przekształceniowej, od 11.10.2019 r. rozpoczęto ciąg cyklicznych, cotygodniowych spotkań organizowanych przez Gabinet Prezydenta, które miały na celu usprawnienie procesu realizacji ww. ustawy¹⁰³. Spotkania były platformą wymiany wiedzy pomiędzy urzędnikami, a nie źródłem formalnych wskazań, w związku z tym z ich przebiegu nie były sporządzane notatki.

W celu umożliwienia wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy pracownikami Urzędów Dzielnic m.st. Warszawy i Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa, realizującymi zadania wynikające z ustawy o przekształceniu, utworzona została na wirtualnym dysku Urzędu m.st. Warszawy "baza wiedzy", w której zamieszczane były postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, Wojewody Mazowieckiego i orzeczenia sądów, wydane w sprawach prowadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu. W dniu 5.11.2019 r. Naczelnicy właściwych wydziałów zostali poinformowani przez BMMiSP o możliwości korzystania z bazy.

(akta kontroli Tom V str. 251-373)

Dane o liczbie zaświadczeń wydanych przez Urzędy Dzielnic m.st. Warszawy oraz BMMiSP były systematycznie przekazywane Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy Panu Robertowi Soszyńskiemu. Statystyki wydanych zaświadczeń były omawiane na spotkaniach pracowników Urzędów Dzielnic i BMMiSP z Zastępcą Dyrektora Gabinetu Prezydenta oraz przekazywane w odpowiedzi na interpelacje Radnych m.st. Warszawy i omawiane na sesjach Rady m.st. Warszawy.

Biuro Marketingu Miasta udostępniło wyszukiwarkę na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy: <http://www.um.warszawa.pl/przekształcenia/>, na której zgromadzone zostały dane o przekształconych nieruchomościach, co pozwoliło użytkownikom wieczystym na uzyskiwanie informacji o przekształceniu bez konieczności kontaktu telefonicznego lub wizyty w Urzędzie m.st. Warszawy.

Pismem z 6.11.2019 r. Robert Soszyński Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy polecił Burmistrzom Dzielnic m.st. Warszawy wydanie dla każdej nieruchomości, której prawo użytkowania wieczystego uległo przekształceniu we własność, co najmniej jednego zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie, w terminie do 31.12.2019 r. Polecenie to miało na celu zobowiązanie dzielnic do definitywnego i kompleksowego zweryfikowania stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, w odniesieniu do których nie wydano jeszcze zaświadczeń. W związku z wydanym poleceniem od grudnia 2019 roku do zakresu informacji przekazywanych do Wiceprezydenta m.st. Warszawy włączono również dane dotyczące liczby nieruchomości, dla których wydano, co najmniej jedno zaświadczenie. Zadania tego nie udało się zrealizować - według informacji¹⁰⁴ przekazywanych przez BMMiSP do Wiceprezydenta m.st. Warszawy na dzień 27.12.2019 r. - urzędy dzielnic wydały, co najmniej jedno zaświadczenie w odniesieniu do 9252 nieruchomości spośród

18.06.2019 r. poinformował o wejściu w życie Zarządzenia nr 1022/2019 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 14.06.2019 r., które w zakresie windykacji należności zmieniło termin wysyłania wezwań do zapłaty z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów; Skarbnik m.st. Warszawy 11.03.2020 r. przekazał wytyczne dla wszystkich dzielnic w zakresie ewidencji księgowej opłaty przekształceniowej wynikającej z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności.

¹⁰² W dniach: 3 stycznia, 17 stycznia, 25 kwietnia, 20 maja i 4 września 2019 r.

¹⁰³ Ze względu na pandemię COVID-19, od marca 2020 r. cotygodniowe spotkania odbywały się w formie wideokonferencji organizowanych przez Zastępcę Dyrektora Gabinetu Prezydenta, z przerwą od maja do września 2020 r..

¹⁰⁴ W e-mailach z 2 grudnia 2019 r., 9 grudnia 2019 r., 16 grudnia 2019 r., 16 grudnia 2019 r., 30 grudnia 2019 r., 24 lutego 2020 r., 14 maja 2020 r.

szacowanej liczby 11 133 nieruchomości, tj. wykonały zadanie w ok 84% (wg stanu na 29.11.2019 r. liczba ta wynosiła 62%, a na dzień 21.02.2020 liczba tych nieruchomości wzrosła do 9968 i dotyczyła 86,6% nieruchomości zakwalifikowanych, jako spełniające warunki dla przekształcenia). Według danych na dzień 31.12.2019 r., co najmniej jedno zaświadczenie dla wszystkich nieruchomości podlegających przekształceniu wydały dzielnice Ochota, Praga-Północ, Rembertów i Wesoła. Na koniec 2020 r. zadanie to zostało zrealizowane przez dzielnice Bemowo, Białoleka, Ochota, Praga-Północ, Rembertów, Ursus, Wawer i Wesoła. Dzielnice Śródmieście, Targówek, Ursynów, Wilanów, Włochy, Wola, Żoliborz wydały, co najmniej jedno zaświadczenie w odniesieniu do 95 - 99% nieruchomości.

Wiceprezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, że „ustawa przekształceniowa przewiduje możliwość przekształcenia z dniem innym niż 1.01.2019 r. (tj. w terminie późniejszym). Powyższe jest i będzie przyczyną zwiększania liczby nieruchomości podlegających przekształceniu (np. na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy przekształceniowej, w związku zabudową nieruchomości i oddaniem budynku do użytkowania). Możliwość tzw. „opóźnionego przekształcenia” jest również przyczyną niewydania zaświadczeń w odniesieniu do niektórych nieruchomości zweryfikowanych, jako podlegających przekształceniu np. gruntu w trakcie zabudowy budynkiem mieszkalnym, przed oddaniem budynku do użytkowania (przekształcenie na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy), gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, w odniesieniu do którego niezbędne jest uzyskanie zgody właściwego ministra na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca (art. 2 ust. 2 ustawy)”.

(akta kontroli Tom V str. 251-373, Tom V str. 530-861)

Na dzień 12.10.2020 r. (a więc niemal rok po upływie ustawowego terminu) w 3 dzielnicach zaawansowanie wydawania zaświadczeń było znacząco niższe niż w pozostałych jednostkach. W dzielnicy Wola wydano jedynie 35,7% (na koniec 2019 r. było to ok. 13,2%) zaświadczeń, w dzielnicy Praga Południe wydano 53,3% (na koniec 2019 r. było ok. 14,4%) zaświadczeń, a w dzielnicy Śródmieście 60,5% (na koniec 2019 r. było ok. 34,6%) zaświadczeń. Odnosząc się do działań, jakie zostały podjęte w celu zdiagnozowania i usunięcia problemów w dzielnicach, w których realizacja ustawy przebiegała najgorzej, Wiceprezydent m.st. Warszawy m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że analizując działania w tym zakresie należy zauważyć, że Urząd m.st. Warszawy został zobowiązany do wydania dokumentów potwierdzających przekształcenie dla blisko 480 000 dotychczasowych użytkowników wieczystych. Wskazywane wcześniej wątpliwości interpretacyjne, wielokrotne zmiany ustawy przekształceniowej, wprowadzane przed 1 stycznia 2019 r. oraz w czasie jej obowiązywania, spowodowały, że systemowe wydawanie zaświadczeń przez komórki Urzędu było możliwe dopiero w połowie 2019 roku. Ponadto Wiceprezydent m.st. Warszawy wskazał, że dzielnice - Śródmieście, Praga-Południe i Wola, to komórki zobowiązane do wydania największej liczby dokumentów ze wszystkich dzielnic (łącznie dla około 140 tysięcy użytkowników wieczystych). Jednocześnie są to najstarsze, centralnie położone dzielnice, w których występuje wiele nieruchomości o skomplikowanych stanach prawnych. To wszystko spowodowało obiektywny brak możliwości i nierealność zrealizowania celu nakreślonego przez ustawodawcę. Wiceprezydent m.st. Warszawy poinformował, że posiadając wiedzę, że wydanie wszystkich zaświadczeń potwierdzających przekształcenie w terminie ustalonym przez ustawodawcę nie jest możliwe, podjęto szereg czynności mających na celu zarówno zapobieżenie pogorszeniu sytuacji mieszkańców, którzy nie otrzymali zaświadczenia, jak również usprawnienie procesu realizacji ustawy. W szczególności wskazał na zwiększenie liczby etatów w jednostkach organizacyjnych Urzędu wykonujących zadania związane z realizacją ustawy przekształceniowej, i wykonywanie zadań związanych z realizacją tej ustawy również w godzinach nadliczbowych. Niezależnie od powyższego, zadania w zakresie diagnozowania problemów były realizowane przez Biuro Kontroli (którego prace koordynuje Dyrektor Magistratu) oraz Biuro Audytu Wewnętrznego (podlegające bezpośrednio Prezydentowi m.st. Warszawy).

(akta kontroli Tom V str. 251-373, Tom V str. 530-861)

W latach 2019-2020 Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta przeprowadziło łącznie cztery kontrole w zakresie realizacji ustawy przekształceniowej. Kontrolami objęto

terminowość wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w Dzielnicach Bemowo, Białołęka, Śródmieście i Ursynów.

W 2019 r. zrealizowane zostały również trzy zadania audytowe w Dzielnicach Mokotów, Praga Południe, Wilanów.

Wyniki przeprowadzonych audytów wykazały, że zarówno Urząd m.st. Warszawy w ujęciu całościowym jak i objęte kontrolą i audytem dzielnice nie były należycie przygotowane do realizacji zadań wynikających z ustawy przekształceniowej. W sprawozdaniach z zadań audytowych „Ocena procesu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności i związanych z tym skutków finansowych dla m.st. Warszawy”, przeprowadzonych w Urzędach Dzielnicy Mokotów (M), Praga-Południe (PP) i Wilanów (W) z kwietnia 2019 r. zidentyfikowano problemy:

- Systemowe - na poziomie m.st. Warszawy, m.in.:
 - Brak lub niewystarczające wytyczne m.in. w zakresie: kryteriów kwalifikowania nieruchomości do przekształcenia, udzielania pomocy publicznej, aktualizacji stawki za użytkowanie wieczyste nieruchomości, na których położone są garaże lub stanowiska postojowe, ustalania opłaty jednorazowej za przekształcenie - dla całego lokalu czy w stosunku do udziału w lokalu, kierowania zaświadczeń w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokali, dla poszczególnych lokali - bez konieczności generowania zaświadczeń dla wszystkich lokali w budynku, postępowania w przypadku niewydania zaświadczenia o przekształceniu na wniosek użytkownika;
 - Długotrwały proces wprowadzania przez Biuro Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy informacji wynikających z aktów notarialnych w zakresie nieruchomości opóźniający aktualizację bazy użytkowników wieczystych przez dzielnice m.st. Warszawy;
 - Brak wytycznych Skarbnika m.st. Warszawy w zakresie: naliczania przypisu z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za 2019 r., pobierania opłat i ich windykacji, zasad i terminu wyksięgowania z majątku m.st. Warszawy przekształconych nieruchomości;
 - Nieaktualizowanie przez Biuro Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu m.st. Warszawy planu kont na potrzeby ewidencji opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
 - Brak jednolitej polityki informacyjnej m.st. Warszawy, zapewniającej efektywny przekaz dla zainteresowanych mieszkańców m.st. Warszawy.
- Dotyczące Urzędów Dzielnicy:
 - Nieuwzględnienie w Regulaminach organizacyjnych zadań wynikających z ustawy przekształceniowej (M,PP,W)
 - Duża liczba spraw związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przypadających na jednego pracownika Wydziału Nieruchomości (M, PP).
 - Nieskuteczna lub niewystarczająca polityka informacyjna (W, PP).
 - Brak sprawnie działających zasad współpracy pomiędzy Wydziałem Nieruchomości a Wydziałem Budżetowo-Księgowym dla Dzielnicy Mokotów w zakresie przekazywania informacji o prowadzeniu działalności gospodarczej przez użytkowników wieczystych (M).
 - Niezakończenie weryfikacji nieruchomości w zakresie podlegania przekształceniu i udzielania pomocy publicznej (M),
 - Nieprowadzenie dla nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi rejestru wniosków o wydanie zaświadczeń w terminie 4 miesięcy.
 - Nieukończenie wdrażania systemu wspomagającego proces do zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz brak opisu/instrukcji funkcjonalności systemu informatycznego

wspomagającego audytowany proces lub brak narzędzi informatycznych wspomagających badany proces (M, W).

- Niewykorzystywanie użytkowanych systemów informatycznych do monitorowania terminowości rozpatrzenia wniosków o wydanie zaświadczenia lub brak mechanizmu kontrolnego umożliwiającego monitorowanie terminowości wydawania zaświadczeń na wnioski (M, PP)

Pismem z 9 maja 2019 r. Prezydent m.st. Warszawy polecił BMMiSP podjęcie szeregu działań, mających na celu usprawnienie realizacji ustawy, a które okazały się konieczne w związku z przeprowadzonym przez Biuro Audytu Wewnętrznego zadaniem audytowym „Ocena procesu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności i związanych z tym skutków finansowych dla m.st. Warszawy”.

(akta kontroli Tom V str. 862-1226)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent wykorzystał szereg narzędzi nadzoru nad jednostkami realizującymi zadania wynikające z ustawy o przekształceniu, jednakże działania te nie skutkowały wydaniem w ustawowym terminie wymaganych zaświadczeń. Działania Urzędu Miasta pozwoliły na identyfikację czynników ryzyka mogących skutkować niedotrzymaniem ww. terminów, jednak czas w którym je przeprowadzono (w kwietniu 2019 r.) nie pozwolił na podjęcie skutecznych działań korygujących (nie zapewniono we właściwym czasie m.in. obsady kadrowej czy dostosowania użytkowanych systemów informatycznych). W ocenie NIK bardziej zasadnym byłoby przeprowadzenie działań audytowych „ex ante”, tj. w terminie pozwalającym na ocenę przygotowania poszczególnych jednostek Urzędu m.st. Warszawy do danego procesu - przed jego rozpoczęciem.

OBSZAR

3. Skarga mieszkańców nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Olszewskiej 8

Opis stanu
faktycznego

Skarga mieszkańców nieruchomości, położonej w Warszawie przy ul. Olszewskiej 8 została złożona do NIK 2 października 2020 r. Skarga ta (pismo z 25 września 2020 r.) dotyczyła niewydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów wchodzących w skład ww. nieruchomości. Ponadto 14 stycznia 2021 r. do NIK wpłynęły dodatkowe dokumenty w przedmiotowej sprawie od Komisji Organizacyjnej Nowotworzonej¹⁰⁵ Spółdzielni Mieszkaniowej Olszewska 8 w Warszawie (dalej: Komisja ONSMO).

(akta kontroli Tom. V str. 388-529)

Wniosek z o wydanie zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie, przy ulicy Olszewskiej 8 (dalej: wydanie zaświadczenia) złożyła, 21 marca 2019 r. Warszawska Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa Pracowników Umysłowych (dalej: Spółdzielnia WSBMPU).

(akta kontroli Tom. V str. 503)

W dokumentacji dotyczącej wydania zaświadczenia znajdowały się m.in.:

- wydruk z treści księgi wieczystej nieruchomości zawierający w części „działki ewidencyjne” informację, że składa się ona z dwóch działek: nr 37/1 oraz 38/1. W odniesieniu do działki 37/1 w dokumencie umieszczono m.in. informacje o ulicy, przy której położona jest nieruchomość (Olszewska 8) oraz o sposobie korzystania z działki (tereny mieszkaniowe). W odniesieniu do całej nieruchomości (składającej się z dwóch ww. działek) określono, że jest na niej posadowiony budynek o kubaturze 15 050 m³ o adresie Olszewska 8 oraz informację, że stanowi on odrębną nieruchomość. W DZIALE I - SP – SPIS SPRAW ZWIĄZANYCH Z WŁASNOŚCIĄ

¹⁰⁵ Poprzez wydzielenie części majątku należącego do Warszawskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Pracowników Umysłowych

w części dotyczącej prawa użytkowania wieczystego w rubryce „Sposób korzystania” wpisano „Działka gruntu w wieczystym użytkowaniu i budynek o kubaturze 15 050 m³, stanowiący odrębną nieruchomość przeznaczony na cele mieszkalne.” Dokument nie zawiera informacji dotyczących liczby lokali (zarówno mieszkalnych jak i użytkowych znajdujących się w budynku),

- informacja z ewidencji budynków i lokali, w której umieszczono m.in. informacje o pozycji kartoteki budynków (146505_8.0113.G30), numerze ewidencyjnym budynku (60), numerze działek (37/1), funkcji budynku (mieszkalne), liczbie kondygnacji (12/1), liczbie samodzielnych lokali (0). Ponadto w części dotyczącej numerów ewidencyjnych lokali w pozycji „Razem lokale w budynku” widnieje liczba „0”. Dokument nie zawiera informacji dotyczących liczby lokali (zarówno mieszkalnych jak i użytkowych) znajdujących się w budynku,
- „informacja z rejestru budynków” w której określono że pod nr ewidencyjnym 60 na działce 37/1 pod adresem Olszewska 8 znajduje się budynek mieszkalny, liczba kondygnacji 12 nad i 1 pod ziemią. Dokument nie zawiera informacji dotyczących liczby lokali (zarówno mieszkalnych jak i użytkowych) znajdujących się w budynku,
- „Informacja z ewidencji gruntów z analizą udziałów” zawierająca m.in. informacje odnośnie działki 37/1 położonej przy ul. Olszewskiej 8,
- dokument „Analiza pod kątem spełniania przesłanek do przekształcenia wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.(...)”, w którym m.in. nie wpisano liczby lokali mieszkalnych i użytkowych zamieszczając komentarz „brak kartoteki lokali” natomiast umieszczono informację, że w budynku nie wyodrębniono lokali,
- pismo Komisji Organizacyjnej Nowotworzonej Spółdzielni Mieszkaniowej „Olszewska 8” do Naczelnika Wydziału Nieruchomości dla dzielnicy Mokotów z 1 marca 2019 r. zawierające informację, iż „zgodnie z załączonym zaświadczeniem z 1964 r. zlokalizowany w nieruchomości przy ul Olszewskiej 8 budynek o całkowitej kubaturze 15 050 m³ mieści w sobie: 1 lokal użytkowy „pawilon” (aktualnie wynajmowany 3 najemcom), 57 lokali mieszkalnych, 1 lokal z przeznaczeniem na świetlicę, 5 boksów garażowych”, do którego załączniki stanowiły:
 - pismo Warszawskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Pracowników Umysłowych do Komisji Organizacyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej „Olszewska 8” z 21 lutego 2019 r., w którym napisano, że według ewidencji księgowej „w budynku przy ul. Olszewskiej 8 znajduje się 56 lokali mieszkalnych (...), 2 lokale mieszkalne w najmie (...) (świetlica i mieszkanie służbowe) oraz 5 garaży wbudowanych w bryłę budynku o łącznej powierzchni (...). Przy ul. Olszewskiej 8 znajdują się również 4 garaże wolnostojące (...) oraz 4 lokale użytkowe (...)”
 - zaświadczenie z 6 listopada 1964 r. wydane przez Wydział Architektury Nadzoru Budowlanego i Geodezji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa-Mokotów na wniosek Warszawskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Pracowników Umysłowych celem przedłożenia w Sądzie Hipotecznym przy załatwianiu wpisu do księgi wieczystej, na którym widnieje informacja, że „budynek (...) mieści w sobie 57 lokali mieszkalnych, pawilon handlowy i 5 boksów garażowych”. Załącznikami do zaświadczenia były: wyciąg z projektu technicznego budynku i egzemplarz planu sytuacyjnego nieruchomości. W dokumencie tym (w wyciągu z projektu technicznego) widnieją m.in. następujące dane:
 - Powierzchnia w części mieszkaniowej
 - mieszkalna - 1 728,7 m²,
 - pomocnicza - 911,8 m²,
 - mieszk.-usług. - 158,4 m².
 - Zestawienie powierzchni w części usługowej:
 - pomieszczenie administracji - 23 m²,
 - sklep towarów przemysłowych - 245 m²,

- warsztat galanterii drukarskiej 200,9 m².

Ponadto dokument (w wyciągu z projektu technicznego) zawiera zestawienie, z którego wynika, że w bloku znajduje się 57 mieszkań.

- o mapa sytuacyjna terenu i mapa zasadnicza dotyczące nieruchomości przy ul. Olszewskiej 8.
- pismo Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów Urzędu m.st. Warszawy do Wydziału Nieruchomości dla Dzielnicy Mokotów informujące, że „jak wynika z zaświadczenia (...) z 6.11.1964 r. budynek wielorodzinny i pawilon handlowy stanowią jeden obiekt budowlany” oraz informację, że 16 kwietnia 2008 r. do Wydziału Architektury i Budownictwa wpłynęły wnioski dotyczące wydania zaświadczeń o samodzielności lokali w ww. budynku. Pomimo poinformowania wnioskodawcy o konieczności uzupełnienia braków w złożonych wnioskach dokumentacja nie została uzupełniona, co uniemożliwiło wydanie zaświadczeń.
- pismo Warszawskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Pracowników Umysłowych do Komisji Organizacyjnej Nowotworzonej Spółdzielni Mieszkaniowej „Olszewska, 8” w którym informuje, że według ewidencji księgowej w budynku przy ul. Olszewskiej 8 znajduje się 56 lokali mieszkalnych, 2 lokale mieszkalne w najmie (świetlica i mieszkanie słuźbowe) oraz 5 garaży wbudowanych w bryłę budynku. Ponadto przy ul. Olszewskiej 8 znajdują się również 4 garaże wolnostojące oraz 4 lokale użytkowe.
- operat szacunkowy z 18 października 2012 r., w którym określono m.in., że prawo użytkowania wieczystego dotyczy działki gruntu i budynku stanowiącego odrębną nieruchomość przeznaczoną na cele mieszkalne. Dokument nie zawiera informacji dotyczących liczby lokali (zarówno mieszkaniowych jak i użytkowych znajdujących się w budynku).

(akta kontroli Tom V str. 388-529, Tom II str. 1299-1310)

Prezydent miasta st. Warszawy 18 lutego 2021 r. wydał postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia.

(akta kontroli str. Tom II str. 409-411)

Postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie przebiegało w następujący sposób:

- 21 marca 2019 r. – Spółdzielnia WSBMPU wystosowała do Wydziału Nieruchomości dla Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy wniosek o wydanie zaświadczenia – pismo znak: L.dz.6/2019,
- 1 kwietnia 2019 r. – Zarząd Spółdzielni WSBMPU wydał oświadczenie Spółdzielni WSBMPU (złożone 3 kwietnia 2019 r. do Urzędu Dzielnicy Mokotów) o wnoszeniu opłaty przekształceniowej przez 99 lat (zaświadczenie zawierające podpis tylko jednej osoby z Zarządu Spółdzielni),
- 29 maja 2019 r. – Wydział Nieruchomości dla Dzielnicy Mokotów wystosował pismo do Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów z prośbą o informację czy były wydane zaświadczenia o samodzielności lokali w budynku przy ul. Olszewskiej 8,
- 26 lipca 2019 r. – Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów wystosował pismo do Wydziału Nieruchomości dla Dzielnicy Mokotów zawierające informację, że budynek wielorodzinny i pawilon handlowy przy ul. Olszewskiej 8 stanowią jeden obiekt budowlany,
- 29 lipca 2019 r. – Komisja Organizacyjna NSMO wystosowała pismo do Burmistrza Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy z zapytaniem, na jakim etapie znajduje się sprawa wydania zaświadczenia,
- 23 października 2019 r. – Z-ca Burmistrza Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wystosował pismo do Komisji Organizacyjnej NSMO (znak sprawy: UD-IV-WNI-H.6826.11731.2019.JBU(6.PGO.UD-IV-WNI) informujące o warunkach rozpatrzenia wniosku o wydanie zaświadczenia,

- 20 stycznia 2020 r. – z-ca Burmistrza Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wystosował pismo do Zarządu Spółdzielni WSBMPU – w odpowiedzi na wniosek o wydanie zaświadczenia (znak sprawy: UD-IV-WNI-H.6826.11731.2019.JBU(7.PGO.UD-IV-WNI) zawierające informację o przeszkodach w wydaniu zaświadczenia,
 - 28 stycznia 2020 r. – Zarząd Spółdzielni WSBMPU wydał ponowne oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty przekształceniowej przez 99 lat od dnia przekształcenia,
 - 31 marca 2020 r. – Zarząd Spółdzielni WSBMPU w odpowiedzi na pismo Z-cy Burmistrza Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy z 20 stycznia 2020 r. wystosował stanowisko zawierające oświadczenie, że w ocenie Zarządu organ dysponuje niezbędnymi informacjami do wydania zaświadczenia tj. oznaczeniem nieruchomości gruntowej, informacją o wysokości opłaty przekształceniowej. Ponadto Zarząd Spółdzielni WSBMPU poinformował że w chwili obecnej, z uwagi na przebudowy wykonane przez byłego wieloletniego najemcę pawilonu handlowego, budynek posadowiony na działce 37/1 zawiera 58 lokali mieszkalnych, 3 lokale usługowe oraz 5 boksów garażowych.
 - 18 lutego 2021 r. – Prezydent m.st. Warszawy wydał postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia - znak sprawy: UD-IV-WNI-H.6826.1171.2019.JBU(10 JMU.UD-IV-WNI).
- (akta kontroli Tom V str. 503, 484, 499, 496-497, 498, 495, 482, 473, 460-461, 451-454, 1409-1410, 1427-1437, 1299-1310)

W dniu 8 lipca 2021 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wydało postanowienie, orzekające o uchyleniu zaskarżonego postanowienia w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W postanowieniu SKO stwierdziło m.in. że:

- postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń stanowi rodzaj uproszczonego i w znacznym stopniu odformalizowanego postępowania o charakterze administracyjnym. Przed wydaniem zaświadczenia organ może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające;
- w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że ustawa przekształceniowa nie zawiera odwołania do ewidencji gruntów i budynków, jako do wyłącznego źródła, które pozwala na odpowiednie zakwalifikowanie danego obiektu znajdującego się na gruncie objętym przekształceniem. Wpis do ewidencji gruntów nie pełni na gruncie ustawy przekształceniowej roli wyłącznego źródła informacji. Wydający zaświadczenie organ powinien zatem dążyć do potwierdzenia przesłanek przedmiotowych zawartych w art. 1 ust. 2 analizowanej ustawy z uwzględnieniem wszystkich danych, jakie są w jego posiadaniu.

W ocenie składu orzekającego Kolegium, w niniejszej sprawie - na podstawie zgromadzonej dokumentacji, tj. ewidencji gruntów i budynków oraz zaświadczenia Wydziału Architektury, Nadzoru Budowlanego i Geodezji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa - Mokotów z dnia 06.11.1964 r. (l.dz. AB-1.52886/64) organ I instancji ma możliwość ustalenia, czy przedmiotowa nieruchomość spełnia przesłanki z art. 1 ust. 2 pkt 2 lub 3 ustawy przekształceniowej.

W związku z powyższym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uznało za konieczne uchylenie zaskarżonego postanowienia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a., i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji, który na podstawie dostępnych rejestrów i ewidencji zbada ponownie i ustali charakter budynku, a następnie rozstrzygnie kwestię zasadności wydania zaświadczenia.

(akta kontroli Tom V str. 1428-1437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przewlekłość postępowania administracyjnego - w sprawie wydania zaświadczenia organ administracji prowadził postępowanie opieszale, co nie prowadziło do

załatwienia sprawy w wymaganym terminie. Stanowiło to naruszenie zasady szybkości (ekonomiki) i prostoty postępowania, określonej w art. 12 k.p.a.

W szczególności pomiędzy złożeniem przez Zarząd Spółdzielni WSBMPU wniosku o wydanie zaświadczenia, a udzieleniem odpowiedzi informującej o przeszkodach w wydaniu zaświadczenia minęło niemal 10 miesięcy, a od udzielenia tej odpowiedzi do wydania postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia kolejnych niemal 11 miesięcy.

Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił m.in, że "Urząd oczekiwał podjęcia przez Spółdzielnię działań zmierzających do opracowania dokumentacji, która pozwoliłaby na jednoznaczne ustalenie liczby lokali w budynku Olszewska 8 z podziałem na ich funkcje (mieszkalne/niemieszkalne). Dysponowanie takimi danymi pozwoliłoby ostatecznie przesądzić, czy nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności."

Zdaniem NIK oczekiwanie Urzędu na opracowanie przez Spółdzielnię WSBMPU dokumentacji budowlanej i spowodowanie ujawnienia danych w ewidencji gruntów i budynków, jako działania warunkującego ocenę stanu prawnego nieruchomości i wydania zaświadczenia było działaniem skutkującym wydłużeniem postępowania w sytuacji, gdy jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora BMMiSP, przedstawiciele Urzędu Miasta wnioskowali, aby „dla celów ustalenia, czy dana nieruchomość spełnia przesłanki art. 1 cyt. ustawy wykorzystać wszelkie dane będące w posiadaniu organu, a wynikające z informacji z ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów, a w przypadku ich braku również przeprowadzenia dowodu z dokumentacji procesu budowlanego, w tym również składania oświadczeń przez odpowiednie podmioty (spółdzielnie mieszkaniowe).(...) Przy braku takich informacji wynikających wprost z ewidencji gruntów i budynków lub ksiąg wieczystych, które zobrazowałyby liczbę i charakter lokali należało wykorzystać dokumentację i oświadczenia właściwych spółdzielni mieszkaniowych". Mając na uwadze powyższe w ocenie NIK postępowanie w przedmiotowej sprawie trwało dłużej niż było to potrzebne do załatwienia sprawy.

Organ, po otrzymaniu 31 marca 2020 r. odpowiedzi Zarządu Spółdzielni WSBMPU, zawierającej oświadczenie, że w ocenie Zarządu Spółdzielni WSBMPU organ dysponuje niezbędnymi danymi do wydania zaświadczenia, powstrzymywał się od podejmowania czynności koniecznych do rozpoznania sprawy, a zatem organ administracji bez rzeczywistej potrzeby przedłużył termin jej załatwienia.

Burmistrz Dzielnicy Mokotów odnosząc się do przyczyn niewydania postanowienia o odmowie zaświadczenia w sytuacji, gdy nie zgadzał się ze stanowiskiem Zarządu Spółdzielni WSBMPU, że Urząd posiada wszystkie dane niezbędne do wydania zaświadczenia, wyjaśnił¹⁰⁶, że wydane na tym etapie postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia jednoznacznie nie przesądzało sprawy, gdyż powodem jego wydania byłby brak dokumentacji pozwalającej na ustalenie, czy nastąpiło przekształcenie."

W ocenie NIK, wydanie przez właściwy organ postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia faktycznie nie przesądziło sprawy, jednakże zwłoka w wydaniu postanowienia uniemożliwiała stronie postępowania skorzystanie z przysługujących środków ochrony prawnej w postaci prawa do zaskarżenia postanowienia

(akta kontroli Tom II str. 1299-1310 Tom. V str. 1409-1410)

2. Nierzetelne informowanie strony o konieczności podejmowania przez Spółdzielnię działań, jako warunku uzyskania zaświadczenia, bez wskazania podstawy prawnej takiego obowiązku.

20 stycznia 2020 r. Z-ca Burmistrza Dzielnicy Mokotów w odpowiedzi na wniosek Spółdzielni WSBMPU poinformował¹⁰⁷, że aby sprawdzić czy nieruchomość spełnia wymogi określone w ustawie, koniecznym jest dysponowanie przez organ danymi zawartymi w rejestrach, ewidencjach lub zbiorach dokumentów, wskazującymi liczbę wszystkich lokali w budynku wraz z określeniem ich funkcji oraz że jeżeli w budynku znajdują się lokale użytkowe, to organ musi mieć dodatkowe dane, tj. powierzchnię lokali niezbędną do

¹⁰⁶ Wyjaśnienia zawierały również odpowiedź udzieloną przez Dyrektora Biura Geodezji i Katastru.

¹⁰⁷ pismo znak: UD-IV-WNI-H.6826.11731.2019.JBU (7.PGD.UD-IV-WNI)

wyliczenia opłaty przekształceniowej proporcjonalnie do lokali mieszkalnych i lokali usługowych oraz ewentualnie dane do wyliczenia udzielonej pomocy publicznej oraz wezwał Zarząd Spółdzielni do złożenia dokumentów pozwalających Urzędowi na ujawnienie danych w ewidencji gruntów i budynków. W piśmie tym z-ca Burmistrza podał m.in. „(...) proszę o podjęcie czynności zmierzających do opracowania dokumentacji koniecznej do wystąpienia przez Państwa do Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy z wnioskiem o ujawnienie dla poszczególnych lokali danych ewidencyjnych, o których mowa w § 70 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰⁸.

(akta kontroli Tom V str. 482-483)

Powyższe pismo nie zawierało wskazania podstawy prawnej tej prośby, jako warunku koniecznego do wydania przez urząd zaświadczenia o przekształceniu, tj. jakie „obowiązujące regulacje” wymagają aby w przypadku nieruchomości położonej przy ul. Olszewskiej 8 (zabudowanej budynkiem, w którym nie zostały wyodrębnione lokale) rejestry zawierały informacje „ile w każdym z budynków jest lokali z jednoczesnym określeniem ich funkcji i powierzchni wraz z ewentualną powierzchnią pomieszczeń przynależnych”.

Burmistrz Dzielnicy Mokotów odnosząc się do przyczyn braku w prowadzonych przez urząd ewidencjach i rejestrach informacji dotyczących lokali znajdujących się w budynku przy ul. Olszewskiej 8 wyjaśnił, że „Przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków w sposób ścisły regulują tryb oraz wskazują, jakie dokumenty mogą stanowić podstawę do ujawnienia danych dotyczących lokali w ewidencji gruntów i budynków. Stosownie do § 71 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia są to zaświadczenie, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali oraz dokumenty opracowane zgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 5 i 6 tej ustawy. Przepis jednoznacznie wskazuje również, że odbywa się to na wniosek właściwych podmiotów, w niniejszej sprawie na wniosek użytkownika wieczystego.” Burmistrz Dzielnicy Mokotów wyjaśnił ponadto, że „na terenie m.st. Warszawy ewidencję założono w latach 60-70 XX wieku. Podstawą zakładania ewidencji był dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków¹⁰⁹ oraz przepisy wykonawcze; Instrukcja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 września 1956 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów, zasad sporządzania wykazów gruntów oraz opłat za odrys z map i za odpisy i wyciągi z rejestrów i dokumentów stanowiących część operatu ewidencyjnego na obszarze m.st. Warszawy, m. Łodzi i miast stanowiących powiaty¹¹⁰, Zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 13 maja 1960 r. w sprawie wprowadzania do ewidencji gruntów zmian we władaniu gruntami¹¹¹. Według powyższych przepisów ewidencją objęte były jedynie grunty i budynki. Pojęcie lokalu oraz sposób jego rejestracji w ewidencji określono dopiero rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹¹². W związku z powyższym ilość lokali w przedmiotowym budynku w roku 1964 r. nie była istotna dla ewidencji z punktu widzenia obowiązujących ówczesnie przepisów. Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków regulują przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹³ (dalej: ustawa pgik) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej: rozporządzenie ws. egib). Informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji na wniosek stron lub z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają z dokumentów, o których mowa w art. 24 ust. 2a pkt 1 ustawy pgik. Aktualizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, jeżeli zmiany wynikają z dokumentów wskazanych w art. 24 ust. 2b pkt 1 ustawy pgik lub w drodze decyzji w pozostałych przypadkach. Z § 22 rozporządzenia w sprawie egib wynika,

¹⁰⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 393.

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 6, poz. 32.

¹¹⁰ M.P. Nr 98, poz. 1135

¹¹¹ M.P. Nr 46, poz. 222.

¹¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

¹¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2052.

że na podstawie bazy danych ewidencyjnych za pomocą systemu teleinformatycznego tworzy się podstawowe raporty obrazujące dane ewidencyjne m.in. kartotekę lokalu. Kartoteka lokali jest raportem zawierającym informacje o lokalach wymienione w § 70 ust. 1 ww. rozporządzenia. Zgodnie z § 71 ust. 1 dane ewidencyjne dotyczące lokali, o których mowa w § 70 ust. 1 ww. rozporządzenia ujawnia się w ewidencji:

- z urzędu – jeżeli taka informacja jest zawarta w doręczonych organowi dokumentach, o których mowa w art. 23 ust. 1 – 4 ustawy pgik,
- na wniosek właściwych podmiotów ewidencyjnych lub osób, jednostek organizacyjnych i organów, o których mowa w § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egib na podstawie doręczonego zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹¹⁴ i dokumentów opracowanych zgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 5 i 6 tej ustawy.”

(akta kontroli Tom V str. 409-411, Tom II str. 1299-1310)

Zdaniem NIK, informowanie strony o konieczności podejmowania przez użytkownika wieczystego działań, jako warunku wydania przez Urząd zaświadczenia, bez wskazania podstawy prawnej takiego obowiązku było działaniem nierzetelnym. W treści wyjaśnień Burmistrza Dzielnicy Mokotów nie uwzględniono przepisu § 79 rozporządzenia w sprawie egib, który stanowi, że w ewidencji nie wykazuje się lokali, w odniesieniu do których nie zostało wydane zaświadczenie o wyodrębnieniu lokali. W budynku przy ul. Olszewskiej 8, oddanym do użytku w 1964 r., lokale nie były wyodrębnienie.

Wyjaśnienia Burmistrza Dzielnicy Mokotów, zawierające historyczną wykładnię przepisów prawa o geodezji i kartografii nie zawierają podstawy prawnej konieczności podjęcia działań przez Spółdzielnię WSBMPU, mających na celu ujawnienie danych ewidencyjnych dla poszczególnych lokali w budynku przy ul. Olszewskiej 8, jako warunku uzyskania zaświadczenia o przekształceniu.

3. Organ administracji nie wykorzystał wszystkich dostępnych dowodów w sprawie wydania zaświadczenia.

Zdaniem z-cy Burmistrza „aby sprawdzić czy nieruchomości spełnia wymogi określone w ustawie, koniecznym jest dysponowanie przez organ danymi zawartymi w rejestrach, ewidencjach lub zbiorach dokumentów, wskazującymi liczbę wszystkich lokali w budynku wraz z określeniem ich funkcji. Jeżeli w budynku znajdują się lokale użytkowe, to organ musi mieć dodatkowe dane tj. powierzchnię lokali niezbędną do wyliczenia opłaty przekształceniowej proporcjonalnie do lokali mieszkalnych i lokali usługowych, ewentualnie dane do wyliczenia wysokości udzielonej pomocy publicznej”.

(akta kontroli Tom V str. 409-411)

NIK nie podziela stanowiska z-cy Burmistrza stwierdzającego, że przepisy ustawy przekształceniowej uzależniają możliwość dokonania weryfikacji stanu prawnego nieruchomości i wydania zaświadczenia jedynie od informacji zawartych w rejestrach i ewidencjach, szczególnie że ustawa przekształceniowa nie stawia również warunku, że wszystkie lokale znajdujące się w budynku muszą posiadać wydane zaświadczenie o samodzielności lokalu i posiadać założone kartoteki lokali - do czego de facto zmierzały działania wskazane w piśmie Burmistrza skierowanym do Spółdzielni, a mającym na celu doprowadzenie do zlecenia przez Spółdzielnię opracowania dokumentacji lokali w budynku, na podstawie której Urząd mógłby dane te ująć w Ewidencji Gruntów i Budynków, której prowadzenie należy do Urzędu. Wykładni przepisów ustawy przekształceniowej dokonywały już sądy administracyjne. Przykładowo w wyroku I OSK 181/20 z dnia 9 września 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „wpis do ewidencji gruntów nie pełni na gruncie ustawy przekształceniowej dominującej, a tym bardziej wyłącznej roli źródła informacji”.

W takiej sytuacji, jak w sprawie nieruchomości przy ul. Olszewskiej 8, gdy prowadzone przez organ ewidencje i rejestry nie zawierały danych niezbędnych do wydania zaświadczenia, organ powinien dokonać ustaleń na podstawie innych źródeł, np. uwzględnić treść oświadczenia złożonego przez Zarząd Spółdzielni.

¹¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1910 ze zm.

Stanowisko NIK znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniu Dyrektora BMMiSP, który odnosząc się do rekomendowanego przez Urząd m.st. Warszawy sposobu postępowania w przypadkach, gdy w posiadaniu Urzędu nie znajdują się dokumenty pozwalające na potwierdzenie czy nieruchomości spełnia warunki dla przekształcenia wyjaśnił, że: zgodnie z przyjętymi zasadami w Urzędzie m.st. Warszawy w realizacji zadań ustawy przekształceniowej dla celów ustalenia, czy dana nieruchomość spełnia przesłanki art. 1 ustawy przekształceniowej, należy wykorzystać wszelkie dane będące w posiadaniu organu, a wynikające z informacji z ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów, a w przypadku ich braku również z przeprowadzenia dowodu z dokumentacji procesu budowlanego, w tym również składania oświadczeń przez odpowiednie podmioty (spółdzielnie mieszkaniowe).(...) Przy braku takich informacji wynikających wprost z ewidencji gruntów i budynków lub ksiąg wieczystych, które zobrazowałyby liczbę i charakter lokali należało wykorzystać dokumentację i oświadczenia właściwych spółdzielni mieszkaniowych - o co wnioskował Urząd na spotkaniach. Przedstawiony powyżej sposób działania Urzędu m. st. Warszawy wynikał m.in. z treści stanowisk Ministerstwa i UOKiK przedstawianych w wyjaśnieniach dotyczących zapisów ww. ustawy (m.in. pismo Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r.), które to stanowiska były przekazywane Urzędowi Dzielnicy oraz omawiane na cyklicznych spotkaniach w Urzędzie m.st. Warszawy.

(akta kontroli Tom III str. 1679-1680)

Analiza dokumentacji, zgromadzonej w sprawie wydania zaświadczenia, m.in. wyciąg z projektu technicznego budynku i egzemplarz planu sytuacyjnego nieruchomości stanowiący załącznik do zaświadczenia z 6 listopada 1964 r. wydane przez Wydział Architektury Nadzoru Budowlanego i Geodezji Prezydium Dzielnicy Rady Narodowej Warszawa-Mokotów, które to zaświadczenie według Urzędu było dokumentem wiarygodnym, stanowiącym podstawę do przedłożenia w 1964 r. informacji w Sądzie Hipotecznym przy załatwianiu wpisu do księgi wieczystej, wskazuje, że będąca przedmiotem postępowania nieruchomość, spełnia warunki konieczne do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego związanych z nią gruntów w prawo własności. Wynikająca z tej dokumentacji liczba lokali mieszkalnych wynosi 57 i stanowi o wiele więcej niż połowę (ponad 90%) liczby lokali wchodzących w skład tej nieruchomości. Natomiast posiadane przez Urząd dokumenty: wydruk z treści księgi wieczystej nieruchomości, informacja z ewidencji budynków i lokali, informacja z rejestru budynków nie zawierają danych dotyczących liczby lokali (zarówno mieszkaniowych jak i użytkowych) znajdujących się w budynku.

(akta kontroli Tom V str. 388-529, Tom II str. 1299-1310)

4. Burmistrz Dzielnicy Mokotów działając nierzetelnie wydał postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia, które nie zawiera wszystkich elementów formalnych, przewidzianych dla tego typu dokumentów.

Z-ca Burmistrza dzielnicy Mokotów działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy 18 lutego 2021 r. wydał dokument¹¹⁵ pod nazwą „Postanowienie”. Sentencja tego dokumentu brzmiała: „postanawiam odmówić wydania zaświadczenia.” Postanowienie to zawierało uzasadnienie odnoszące się do stanu prawnego nieruchomości przy ul. Olszewskiej 8 w Warszawie oraz przesłanki działania organu administracji, którymi kierował się przy rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy. W postanowieniu nie zamieszczono informacji o podstawowym prawie przysługującym stronie postępowania tj. prawie do odwołania, jak również nie wskazano trybu jego wniesienia, co stanowiło naruszenie art. art. 124 § 1 K.p.a.

(akta kontroli Tom. V str. 1409-1410)

OCENA CZĄSTKOWA

Skarga mieszkańców była w ocenie NIK zasadna. Posiadane przez Urząd dokumenty dotyczące nieruchomości położonej przy ul. Olszewskiej 8 świadczą, że prawo użytkowania wieczystego będącej przedmiotem skargi nieruchomości na mocy przepisów ustawy przekształceniowej uległo przekształceniu w prawo własności. W ocenie NIK w przypadku braku danych niezbędnych do wydania zaświadczenia Burmistrz powinien w ograniczonym zakresie przy udziale strony postępowania przeprowadzić postępowanie wyjaśniające

¹¹⁵ Dokument został przekazany do NIK po zakończeniu czynności kontrolnych przez stronę, która złożyła skargę do NIK.

w celu szybkiego zakończenia sprawy. Postępowanie Urzędu Dzielnicy Mokotów w tej sprawie nie uwzględniało wszystkich okoliczności i rozwiązań, tj. nie wykorzystano w nim dokumentacji i oświadczeń składanych przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej, co było niezgodne z przyjętym przez Urząd miasta sposobem postępowania w tego rodzaju sprawach. Ponadto działania Urzędu w zakresie wydania zaświadczenia w sprawie przekształcenia nieruchomości położonej przy ul. Olszewskiej 8 były opieszale, przez co nadmiernie wydłużały czas trwania postępowania.

IV. Wnioski

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

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zidentyfikowanie obszarów mających największy wpływ na niskie tempo wydawania zaświadczeń w trzech dzielnicach (Praga-Południe, Wola i Śródmieście) oraz podjęcie działań pozwalających tym jednostkom na szybkie zakończenie procesu przekształceń.
2. W odniesieniu do nieruchomości będącej przedmiotem skargi położonej przy ul. Olszewskiej 8, dokonanie przez Urząd Dzielnicy Mokotów ponownego rozpoznania sprawy z zastosowaniem wytycznych Urzędu Miasta stanowiących, że „należy wykorzystać wszelkie dane będące w posiadaniu organu, wynikające z informacji z ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów, a w przypadku ich braku również przeprowadzenia dowodu z dokumentacji procesu budowlanego, w tym również składania oświadczeń przez odpowiednie podmioty (spółdzielnie mieszkaniowe)”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

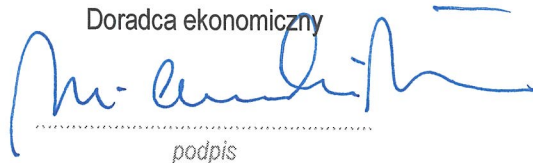
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni 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.

Warszawa, 19.10.2021 r.

Kontroler
Marcin Chmielewski
Doradca ekonomiczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Wicedyrektor
Paweł Zambrzycki

p.o. WICEDYREKTORA
Departamentu Infrastruktury



.....
podpis
Paweł Zambrzycki