NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE PUSTOSTANAMI WCHODZĄCYMI W SKŁAD MIESZKANIOWEGO ZASOBU M.ST. WARSZAWY

STYCZEŃ 2024

LWA.430.2.2023
Nr ewid. 117/2023/P/23/084/LWA

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE PUSTOSTANAMI WCHODZĄCYMI W SKŁAD MIESZKANIOWEGO ZASOBU M.ST. WARSZAWY

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Gospodarowanie pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 28. 12. 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć **4**

1. WPROWADZENIE **5**

2. OCENA OGÓLNA **8**

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI **9**

4. WNIOSKI **20**

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI **21**

5.1. Prawidłowość gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy 21

6. ZAŁĄCZNIKI **56**

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 56

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 60

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 69

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 70

Zdjęcie na okładce: Drone in Warsaw – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Ustawa o NIK	Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz.623).
Miasto lub Warszawa	miasto stołeczne Warszawa.
Dzielnica	Dzielnica miasta stołecznego Warszawy.
Urząd Miasta	Urząd miasta stołecznego Warszawy.
Urząd Dzielnicy	Urząd Dzielnicy miasta stołecznego Warszawy.
ZGN	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy m.st. Warszawy.
BPL	Biuro Polityki Lokalowej Urzędu miasta stołecznego Warszawy.
BSD	Biuro Spraw Dekretowych Urzędu miasta stołecznego Warszawy.
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego.
Ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy	Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
Ustawa PZP	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.).
ugn	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.)
Dekret	Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.).
Program na lata 2018-2022	Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2018-2022, przyjęty uchwałą LIX/1535/2017 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r.
Program na lata 2021-2025	Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021-2025, w tym Program mieszkaniowy m.st. Warszawy, przyjęty uchwałą nr XLVII/1459/2021 Rady m.st. Warszawy z 15 kwietnia 2021 r.
Warszawska uchwała kompetencyjna	Uchwała nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6725).
Uchwała w sprawie wynajmowania lokali mieszkalnych	Uchwała Nr XXIII/669/2019 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.
Zarządzenie w sprawie SEiZBiL	Zarządzenie nr 137/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu informatycznego, w którym prowadzona będzie elektroniczna ewidencja zasobów lokalowych m.st. Warszawy oraz modułu elektronicznej ewidencji zasobów oświatowych m.st. Warszawy.
Zarządzenie w sprawie LOKUM	Zarządzenie nr 3239/2012 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 17 sierpnia 2012 r. w sprawie funkcjonowania systemu informatycznego LOKUM w mieście stołecznym Warszawie.
Standardy	*Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*, załącznik do zarządzenia nr 1868/2017 Prezydenta Miasta z 5 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo gospodarowano pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy?

Jednostki kontrolowane

Urząd m.st. Warszawy

Urzędy Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy

Urzędy Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy

Urzędy Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy

Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy

Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy

Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli. Czynności kontrolne zakończono 29 września 2023 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

Warszawa jest stolicą Polski i głównym miastem województwa mazowieckiego, zajmuje powierzchnię 517,2 km^2 i według danych GUS z czerwca 2022 r. zamieszkiwało ją 1,9 mln osób. Jako siedziba władz państwowych, znaczący ośrodek akademicki oraz ze względu na duży rynek pracy z atrakcyjnymi zarobkami Warszawa jest miastem rozwijającym się, sukcesywnie zwiększającym swoją liczebność. Przy najwyższych w Polsce średnich cenach m^2 mieszkań sprzedawanych na rynku pierwotnym i wtórnym, a także najwyższych rynkowych czynszach najmu, potrzebna jest aktywna polityka władz Warszawy w kwestiach związanych ze wsparciem mieszkaniowym, zarządzaniem mieszkaniowym zasobem Miasta i jego rozbudową.

Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy – tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej – należy do zadań własnych gminy. Na tej podstawie miasto stołeczne Warszawa odpowiadało, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, za zapewnienie lokali w ramach najmu socjalnego i lokali zamiennych, a także za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Do powyższego celu wykorzystywano mieszkaniowy zasób Miasta, który zgodnie z ww. ustawą stanowiły lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Rynek mieszkań społecznych w Warszawie został podzielony – ze względu na wysokość czynszu – na cztery kategorie – segmenty A, B, C, D. W segmencie A znajdowały się mieszkania wynajmowane w ramach najmu socjalnego (w tym z wyroków orzekających eksmisje do takich lokali). W segmencie B były mieszkania wynajmowane na czas nieoznaczony (łącznie segment A i B tworzyły tzw. mieszkania komunalne). Ponadto, w segmencie A i B mieściły się mieszkania przeznaczone na realizację programów społecznych. Kierowano je m.in. do osób zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym np. cudzoziemców, repatriantów, usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, osób w kryzysie bezdomności, osób z niepełnosprawnościami czy zaburzeniami psychicznymi. Kryteria określające kto może zostać najemcą w ramach segmentów A i B określała uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy. Segment C stanowiły mieszkania wynajmowane przez TBS oraz mieszkania pozostające w zasobie zarządu mienia m.st. Warszawy, czy też mieszkania wynajmowane przez Społeczną Agencję Najmu. Ostatni z segmentów, segment D to mieszkania planowane do realizacji w ramach instytucjonalnego najmu np. w ramach rządowego programu Mieszkanie+.[1]

Pustostany są naturalnym i ciągłym zjawiskiem w gospodarce lokalowej, wynikającym ze zmian najemców. Im większy jest zasób mieszkaniowy, tym większa rotacja wśród najemców. W polskim prawie pojęcie pustostanu nie zostało zdefiniowane. Zgodnie z informacją przekazaną NIK przez Urząd Miasta, przez „pustostan" należy rozumieć mieszkanie niezasiedlone. W Warszawie, na koniec 2022 r. znajdowało się 81,2 tys. miejskich lokali mieszkalnych, w tym 9,6 tys. stanowiły pustostany – 2,8 tys. nadających się do zasiedlenia i 6,8 tys. nienadających się do zasiedlenia. Z powyższych względów za zasadniczą kwestię w prawidłowym gospodarowaniu pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu miasta należy uznać poprawę stanu technicznego lokali i budynków mieszkalnych. Obok nowych inwestycji potrzebne jest zwiększenie nakładów na remonty i modernizacje w istniejącym

[1] Źródło: Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025.

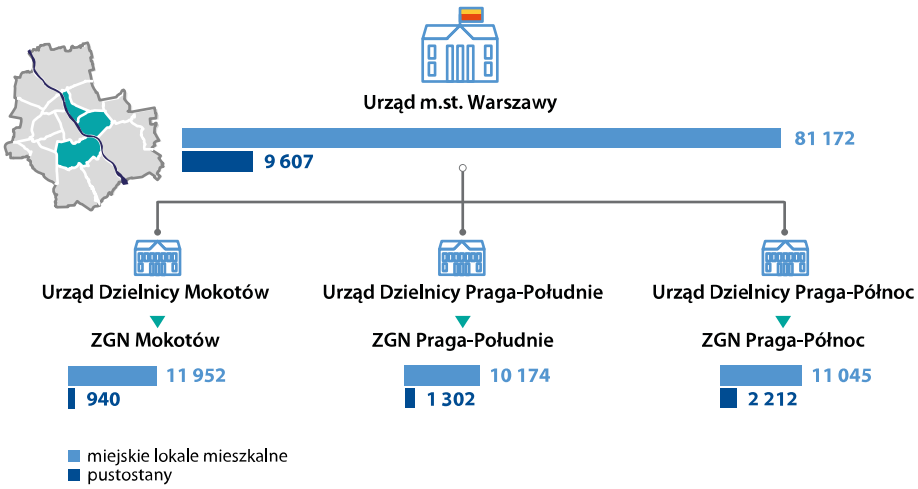
zasobie komunalnym. Wiele budynków jest w tak złym stanie technicznym, że niezbędne ze względów bezpieczeństwa stają się rozbiórki. Pustostany, w nadmiernej liczbie i w bardzo złym stanie technicznym, stanowią problem wizerunkowy dla Miasta, mogą też zagrażać bezpieczeństwu jego mieszkańców. Pustostany wyremontowane mogą natomiast stanowić ogromy atut, przyciągając nowych mieszkańców, a wraz z nimi zapewniając dalszy rozwój Miasta.

W Warszawie gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Miasta odbywało się na poziomie Dzielnic, bezpośrednio w Urzędach Dzielnic lub w nadzorowanych przez te jednostki Zakładach Gospodarowania Nieruchomościami. Istotną rolę zajmowało również Biuro Polityki Lokalowej Urzędu Miasta, odpowiedzialne m.in. za koordynację i monitorowanie wykonania zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji zasobów lokalowych Miasta. W okresie objętym kontrolą w sześciu Dzielnicach realizacja zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji gminnych zasobów lokalowych prowadzona była w Urzędach Dzielnic (tj. Bemowo, Rembertów, Ursus, Ursynów, Wesoła i Wilanów), natomiast w pozostałych 12 Dzielnicach (Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Północ, Praga-Południe, Śródmieście, Targówek, Wawer, Włochy, Wola i Żoliborz) gospodarowanie zasobem lokalowym zostało powierzone ZGN. ZGN funkcjonowały w formie jednostek budżetowych Miasta, a ich statuty określały załączniki do uchwał Rady m.st. Warszawy z 2 grudnia 2004 roku. Do zadań ZGN należało m.in. utrzymanie w dobrym stanie technicznym pustych lokali mieszkalnych, ich ewidencjonowanie, przeprowadzanie remontów, zawieranie umów najmu oraz przeprowadzanie rozbiórek. Za pozostałe zadania tj. m.in. rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali, wydawanie skierowań do zawarcia umów najmu, sprzedaż pustostanów oraz nadzór nad działalnością ZGN – odpowiadały Urzędy Dzielnic. W Dzielnicach, w których nie utworzono ZGN, zadania z zakresu gospodarowania pustostanami były prowadzone przez pracowników Urzędów Dzielnic.

Kontrole zostały przeprowadzone w siedmiu jednostkach: Urzędzie m.st. Warszawy i w Urzędach Dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ, Mokotów oraz we właściwych im terytorialnie Zakładach Gospodarowania Nieruchomościami.

Infografika nr 1

Jednostki, w których przeprowadzono czynności kontrolne



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Według danych GUS z czerwca 2022 r. w Dzielnicy Mokotów zamieszkiwało 225,5 tys. osób i była to najliczniej zamieszkała Dzielnica Warszawy. Na koniec 2022 r. na jej terenie znajdowało się 11 952 miejskich lokali mieszkalnych

(o łącznej powierzchni 486,2 tys. m^2), w tym 940 pustostanów[2], co stanowiło 7,8% lokali mieszkalnych ogółem. W budynkach nieprzeznaczonych do rozbiórki i nieobjętych remontem generalnym znajdowało się 662 pustostany o łącznej powierzchni 25,3 tys. m^2, a w budynkach przeznaczonych do rozbiórki i generalnego remontu znajdowało się 278 pustostanów o łącznej powierzchni 10,4 tys. m^2. Dzielnica Praga-Południe zajmowała drugie miejsce pod kątem liczby mieszkańców, których według danych na czerwiec 2022 r. było 186,6 tys. Na koniec 2022 r. na terenie Dzielnicy znajdowało się 10 174 miejskich lokali mieszkalnych (o łącznej powierzchni 399,0 tys. m^2), w tym 1302 pustostany, co stanowiło 12,8% lokali mieszkalnych ogółem. W budynkach nieprzeznaczonych do rozbiórki i nieobjętych remontem generalnym znajdowało się 701 pustostanów o łącznej powierzchni 21,7 tys. m^2, a w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub remontu generalnego – 601 pustostanów o łącznej powierzchni 20,7 tys. m^2. Dzielnicę Praga-Północ zamieszkiwało 60,4 tys. mieszkańców. Na koniec 2022 r. na terenie dzielnicy znajdowało się 11 045 miejskich lokali mieszkalnych (o łącznej powierzchni 457,2 tys. m^2), w tym 2212 pustostanów, co stanowiło 20,0% lokali mieszkalnych ogółem. W budynkach nieprzeznaczonych do rozbiórki i nieobjętych remontem generalnym znajdowały się 1054 pustostany o łącznej powierzchni 40,4 tys. m^2, a w budynkach przeznaczonych do remontu generalnego – 1158 pustostanów o łącznej powierzchni 44,6 tys. m^2.

[2] Bez lokali w zakresie których wystawiono skierowania do zawarcia umowy najmu lub zawarto umowy najmu.

2. OCENA OGÓLNA

Prawidłowe gospodarowanie pustostanami

W mieście stołecznym Warszawie, w okresie objętym kontrolą, podstawowe zadania związane z gospodarowaniem pustostanami, przypisane Urzędowi Miasta, Urzędom Dzielnic i Zakładom Gospodarowania Nieruchomościami, były realizowane prawidłowo. Jednak w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025 nierzetelnie określono wskaźniki, tj. nie ustalono precyzyjnych terminów ich realizacji lub udziału poszczególnych Dzielnic w ich wykonaniu, co stwarzało ryzyko nieosiągnięcia celów Programu. Zastrzeżenia NIK, z punktu widzenia kryterium rzetelności, budzi również ewidencjonowanie zasobu mieszkaniowego Miasta w systemie SEiZBiL. Prezydent Miasta nie podjął wystarczających działań w celu zapewnienia poprawności i kompletności danych w tym systemie. W regulacjach miejskich nie określono m.in. terminów wprowadzania danych i ich aktualizacji, nie zlecono też przed migracją danych z wcześniej używanego systemu ich weryfikacji. W rezultacie, pomimo upływu ponad 2,5 roku od zakończenia migracji, dane wykazane w systemie SEiZBiL nie zostały w pełni zweryfikowane.

Wydatki na utrzymanie lub poprawę stanu technicznego pustostanów były planowane prawidłowo i odpowiadały potrzebom remontowym określonym w skontrolowanych ZGN i Urzędach Dzielnic na etapie planowania budżetu Miasta. W latach 2020–2023 (I kwartał) wyremontowano 4629 pustych lokali mieszkalnych i prowadzono kompleksowe modernizacje 39 budynków mieszkalnych wyłączonych z eksploatacji, przeznaczając na ten cel 216,4 mln zł, w tym 59,5 mln zł pozyskanych ze źródeł zewnętrznych, tj. z Funduszu Dopłat BGK. W latach 2022–2023 dokonano znacznego zwiększenia kwoty rezerwy celowej budżetu Miasta na remonty pustostanów (do kwot odpowiednio 43,5 mln zł i 40 mln zł), co pozwoliło na zaspokojenie potrzeb remontowych poszczególnych Dzielnic, pomimo wzrostu kosztów remontów. W skontrolowanych jednostkach wykonawcy prac remontowych wybrani zostali zgodnie z przepisami ustawy PZP i regulacjami wewnętrznymi. Dla wszystkich skontrolowanych budynków, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, prowadzono książki obiektów budowlanych i poddawano je okresowym przeglądom stanu technicznego, jednak w pięciu z 30 poddanych kontroli budynków stwierdzono kilkuletnie opóźnienie w przeprowadzeniu przeglądów instalacji elektrycznej albo stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego. W sześciu ww. budynkach nie zrealizowano również zaleceń sformułowanych w protokołach przeglądów okresowych, pomimo upływu terminu działań naprawczych.

W efekcie działań pracowników Urzędów Dzielnic i ZGN oddano w najem łącznie 5611 pustostanów, a proces ich zasiedlania prowadzony był zgodnie z przepisami. Chociaż proces ten był długotrwały[3], to okoliczności mające wpływ na jego długość w większości nie były zależne od wynajmujących (m.in. uzupełnienie wniosków o pomoc mieszkaniową, brak zgody najemców na proponowany lokal, remont prowadzony przez przyszłego najemcę, wstrzymanie działań eksmisyjnych z uwagi na epidemię COVID-19, przeciągająca się realizacja wyroków eksmisyjnych).

Z zasobu mieszkaniowego Miasta sprzedano zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i w ramach określonego w Programie na lata 2021–2025 limitu, 24 lokale, m.in. z uwagi na ich ponad 80 metrową powierzchnię i brak możliwości podziału. Dokonano rozbiórki 23 budynków ze 127 lokalami mieszkalnymi, z powodu ich złego stanu technicznego zagrażającego utratą życia lub zdrowia.

[3] W przypadku skontrolowanych 30 pustostanów wynosił od 154 do 3379 dni,

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prawidłowa organizacja gospodarowania pustostanami

Funkcjonujący w Mieście w latach 2020–2023 (I półrocze) model organizacyjny oparty na 12 dzielnicowych Zakładach Gospodarowania Nieruchomościami i sześciu Urzędach Dzielnic pozwalał na prawidłowe gospodarowanie mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy, w tym wchodzącymi w skład tego zasobu pustostanami. Powyższe rozwiązanie było następstwem przepisu art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[4], zgodnie z którym utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych należały do zakresu działania Dzielnicy. Zgodnie z warszawską uchwałą kompetencyjną Dzielnicom przekazano do wykonywania m.in. zadania i kompetencje dotyczące nabywania, zbywania i wynajmowania lokali mieszkalnych położonych na obszarze Dzielnicy, utrzymywania i eksploatacji zasobu lokalowego m.st. Warszawy, w tym dokonywanie napraw, konserwacji, remontów oraz modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład tego zasobu. Dzielnice mogły powierzyć zarządzanie zasobem lokalowym miejskim jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej – tj. Zakładom Gospodarowania Nieruchomościami. W przypadku takiego rozwiązania do zadań Dzielnicy należało sprawowanie nadzoru nad ww. jednostkami.

Infografika nr 2

Dzielnice Urzędu Miasta, w których w latach 2020–2023 (I półrocze) funkcjonowały Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

ZGN funkcjonowały w formie jednostek budżetowych Miasta, a ich statuty określały załączniki do uchwał Rady m.st. Warszawy z 2 grudnia 2004 r. Zadania ZGN określone w statutach były tożsame z zadaniami własnymi dzielnicy wskazanymi w art. 11 ust. 2 ustawy warszawskiej. Głównym zadaniem Zakładów było gospodarowanie w granicach zwykłego zarządu mieszkaniowym zasobem

[4] Dz. U. z 2018 r. poz. 1817. Dalej: ustawa warszawska.

Miasta, w sposób i na zasadach określonych przepisami prawa oraz ustaleniami organów Miasta, a w odniesieniu do spraw należących do zakresu Dzielnicy zgodnie z ustaleniami organów tej Dzielnicy. Szczegółowe kontrole przeprowadzone w Urzędach Dzielnic Praga-Północ, Praga-Południe i Mokotów oraz w ZGN funkcjonujących na terenie tych Dzielnic, wykazały, że większość zadań z zakresu gospodarowania pustostanami została przekazana do realizacji ZGN. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą przyjęty sposób organizacji, podział zadań oraz wprowadzone regulacje wewnętrzne umożliwiały prawidłową realizację zadań z zakresu gospodarowania pustostanami. Zarządy Dzielnic i wyznaczeni pracownicy Urzędów Dzielnic rzetelnie wywiązywali się z obowiązku sprawowania nadzoru nad ZGN w zakresie gospodarowania pustostanami. [str. 21–22]

W Urzędzie Miasta ważną rolę w zakresie kontroli realizacji zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji zasobów lokalowych przez Urzędy Dzielnic i ZGN zajmowało Biuro Polityki Lokalowej (BPL), odpowiedzialne za koordynację i monitorowanie wykonywania ww. zadań przez te jednostki. W okresie objętym kontrolą pracownicy BPL sporządzali cykliczne analizy porównawcze i zestawienia dotyczące m.in. stanu pustych lokali mieszkalnych oraz wydatków związanych z remontami i utrzymaniem zasobów lokalowych Miasta. Na podstawie ww. analiz sporządzano zbiorcze zestawienia, dokonywano weryfikacji i porównania danych do poprzednich okresów sprawozdawczych. Pracownicy BPL uczestniczyli w opracowaniu jednolitego wzoru rocznego sprawozdania z działalności ZGN oraz standaryzacji stron internetowych tych jednostek, opracowaniu procesów dotyczących odzyskiwania i remontów pustostanów oraz procesu przygotowania i podpisania umowy najmu lokali komunalnych, uczestniczyli w ustaleniu jednolitej klasyfikacji pustostanów, wzorów umów najmu (dostępnych w systemie SEIZBIL), określeniu sposobu zawierania porozumień remontowych i planowania wydatków na dodatki mieszkaniowe. [str. 22–23]

Zagadnienia dotyczące mieszkaniowego zasobu Miasta zostały uwzględnione w miejskich dokumentach strategicznych, tj. w Strategii Rozwoju Warszawy – #Warszawa 2030, Polityce mieszkaniowej m.st. Warszawy „Mieszkania 2030" oraz Warszawskim Standardzie Mieszkaniowym. Zarządzanie zasobem mieszkaniowym zostało powiązane z drugim celem strategicznym *Wygodna lokalność* i przypisanym do niego jednym z celów operacyjnych *Mamy dostęp do szerokiej oferty mieszkań*. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, w Mieście obowiązywała uchwała z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy oraz dwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy: Program na lata 2018–2022 i Program na lata 2021–2025. Obydwa ww. programy, jak i uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali zawierały wszystkie obowiązkowe elementy określone w art. 21 ust. 2 i 3 ww. ustawy. [str. 24]

W Mieście obowiązywało zarządzenie nr 1868/2017 Prezydenta Miasta z 5 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy[5], w którym zdefiniowano strukturę oraz relacje między dokumentami programującymi rozwój m.st. Warszawy. Program na lata 2018–2022 był w fazie opracowania przed wejściem w życie ww. zarządzenia, w związku z tym nie podlegał określonym w nim zasadom dotyczącym opracowania i zatwierdzania, w tym nie zakładał monitoringu ani ewaluacji, a dla celów nie określono działań i wskaźników. Z jego realizacji sporządzono dwa sprawozdania (za 2018 r. i 2019 r.), które terminowo przekazano Radzie Miasta. W sprawozdaniach tych zawarto informacje o zrealizowanych projektach, jednak bez odniesienia się do stopnia realizacji celów programu i jego skuteczności, jak również nie ujęto informacji o zmaterializowanych ryzykach lub innych trudnościach w realizacji programu.

[5] Dalej: Zarządzenie nr 1868/2017.

Nie sporządzono sprawozdania za 2020 r. co było niezgodne z § 2 ust. 2 uchwały nr LIX/1535/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r. oraz dokumentu podsumowującego realizację programu po jego zakończeniu, podczas gdy, zgodnie ze Standardami, po zakończeniu realizacji programu należało sporządzić podsumowanie z jego realizacji. [str. 24–27]

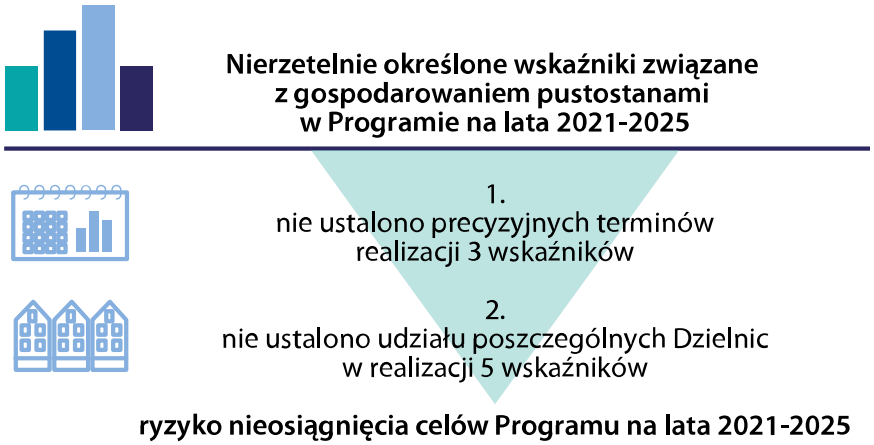
Nierzetelnie określone wskaźniki Programu na lata 2021–2025

Program na lata 2021–2025 został przyjęty zgodnie ze *Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy,* stanowiącymi załącznik do ww. zarządzenia i zawierał wszystkie elementy wymagane w Standardach. Cel główny był realizowany przez cztery cele szczegółowe, którym przypisano działania i określono wskaźniki. Trzy cele szczegółowe i siedem działań było powiązanych z gospodarowaniem pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Ww. cele, działania i przypisane im wskaźniki, zgodnie ze Standardami, były mierzalne, osiągalne oraz realne. Dla części z nich nie określono jednak konkretnych terminów realizacji lub udziału poszczególnych Dzielnic w ich wykonaniu.

Dla trzech wskaźników dotyczących: liczby opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej 4, liczby opracowanych planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m^2 i liczby opracowanych planów zagospodarowania lokali „wspólnych" – nie określono precyzyjnego terminu ich realizacji. Wszystkie miały zostać wykonane w trakcie pięciu lat działania programu, co powodowało pełną dowolność w zakresie czasu ich realizacji, o ile zostaną osiągnięte do 2025 r. Ww. plany w założeniu miały służyć realizacji celu szczegółowego dotyczącego poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, z tego powodu, zdaniem NIK, powinny zostać opracowane niezwłocznie, tak by zapewnić niezbędny czas na działania w zakresie gospodarowania lokalami, których dotyczyły. W przypadku pięciu wskaźników dotyczących: liczby dokonanych napraw elementów konstrukcyjnych, liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym, liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych, maksymalnej liczby sprzedanych lokali w ciągu każdego roku w skali całego Miasta, liczby rozbiórek budynków – nie określono udziału poszczególnych Dzielnic w realizacji wskaźników. [str. 26–27]

Infografika nr 3

Nierzetelne określenie wskaźników związanych z gospodarowaniem pustostanami w Programie na lata 2021–2025



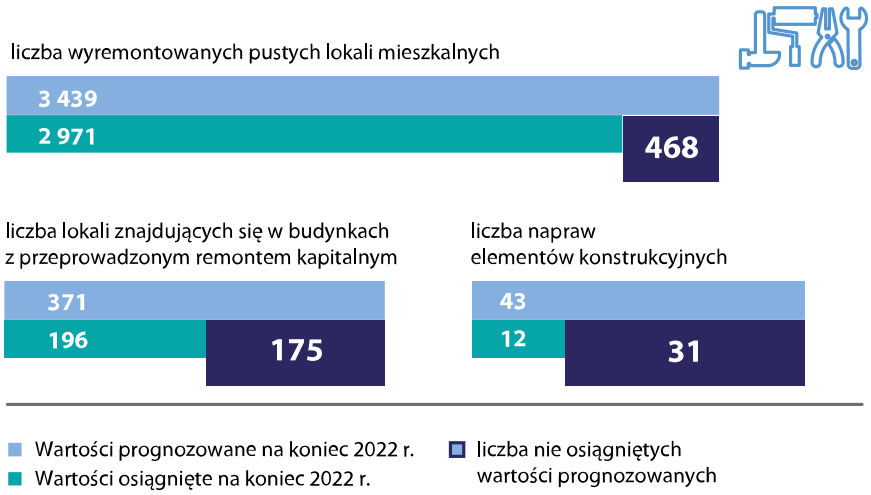
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ryzyko niepełnej realizacji Programu na lata 2021–2025

W skontrolowanych Urzędach Dzielnic nie opracowano dokumentów określających szczegółowe zasady realizacji Programu na lata 2021–2025 na terenach poszczególnych Dzielnic, w tym ich udziału w realizacji wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami. Dzielnice realizowały działania w ww. zakresie niezależnie od zaplanowanej wartości wskaźników. Bez ukształtowania dokładnego zakresu działań poszczególnych Dzielnic w realizacji Programu na lata 2021–2025, Miasto nie zapewniło osiągnięcia zakładanych wskaźników, o czym świadczy poziom ich realizacji po dwóch latach funkcjonowania Programu. Do dnia 28 lipca 2023 r.[6] tylko dwa Zarządy Dzielnic (z 18 zobowiązanych) podjęły uchwały przyjmujące plany zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji i zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery, w żadnej z siedmiu zobowiązanych Dzielnic nie opracowano planu zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m^2 oraz w żadnej z ośmiu zobowiązanych Dzielnic – planu zagospodarowania lokali „wspólnych". Natomiast stan realizacji pozostałych trzech wskaźników dotyczących napraw i remontów wskazywał na istotne odchylenia od wartości prognozowanych w Programie na lata 2021–2025. Na koniec 2022 r. w zakresie wskaźnika dotyczącego liczby napraw elementów konstrukcyjnych osiągnięto 28% wartości prognozowanej po upływie dwóch lat funkcjonowania programu, w zakresie wskaźnika dotyczącego liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym na poziomie – 53%, a w zakresie wskaźnika dotyczącego liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych – 86%. [str. 28–30]

Infografika nr 4

Realizacja trzech wskaźników dotyczących napraw lub remontów określonych w Programie na lata 2021–2025 na koniec 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Błędy w raportach z realizacji Programu na lata 2021–2025

W Programie na lata 2021–2025, zgodnie ze Standardami, określono system monitoringu i ewaluacji. Monitoring realizowano poprzez analizowanie danych, powiązanych ze wskaźnikami, których wyniki opisano w rocznych raportach z realizacji programu. Raport za 2021 r. został przekazany Radzie Miasta w terminie, tj. do 31 marca roku następnego, natomiast raport za 2022 r. po terminie (27 kwietnia 2023 r.). Raporty zawierały informacje określone w Standardach. Obydwa raporty zawierały jednak błędne dane dotyczące dwóch z ośmiu wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami, tj. liczby dokonanych rozbiórek obiektów budowlanych oraz przyjętych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery. [str. 28]

[6] Ostatni dzień ważności upoważnienia do prowadzenia czynności kontrolnych w Urzędzie Miasta.

Brak definicji pustostanu

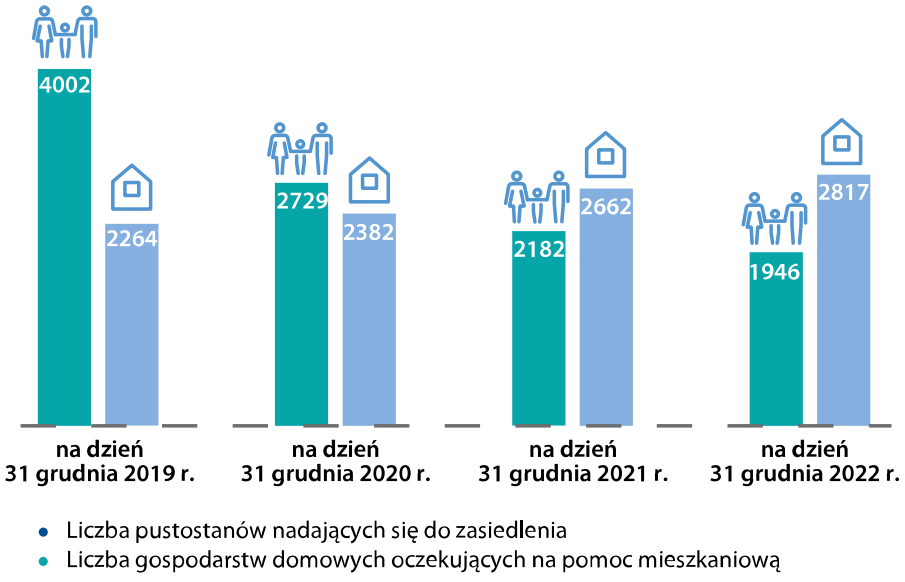
W okresie objętym kontrolą, w przepisach powszechnie obowiązujących, jak również w regulacjach wewnętrznych Miasta, nie zdefiniowano pojęcia pustostanu. W zależności od potrzeb, pojęcie to używano w różnych znaczeniach. Dla potrzeb zarządzania i administrowania nieruchomościami (tj. zazwyczaj w ZGN), za pustostan uważany był lokal, w którym nikt nie zamieszkiwał, został przejęty od lokatora protokołem zdawczo-odbiorczym (bez znaczenia w jakim stanie technicznym) do czasu ponownego zasiedlenia. Z kolei komórki wskazujących lokale do zasiedlenia (tj. wydziałów zasobów lokalowych w Urzędach Dzielnic) definiowały pustostan jako lokal, który jest wolny od jakichkolwiek roszczeń innych użytkowników, niezamieszkały i nadający się do zasiedlenia z uwagi na jego stan techniczny – czyli lokal, który spełnia wymogi ustawowe. Dla potrzeb tych komórek za pustostan nie uznawano lokalu, do którego osoby ubiegające się o pomoc mieszkaniową otrzymały skierowanie. [str. 30–31]

Miasto dysponowało wiedzą o liczbie pustostanów wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, a pracownicy BPL dokonywali cyklicznych analiz danych dotyczących tego zasobu. Wyniki analiz z lat 2020–2021 zostały udokumentowane formie pisemnych raportów, opracowanych na podstawie danych dotyczących liczby i stanu pustych lokali mieszkalnych oraz wykonanych remontów, przekazanych do BPL przez Urzędy Dzielnic lub ZGN. Ww. zasób mieszkaniowy został podzielony na lokale nadające się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (w tym po przeprowadzeniu remontu) oraz lokale nienadające się do zasiedlenia m.in. ze względu na konieczność przeprowadzenia remontu generalnego lub rozbiórki budynku, w którym znajdowały się pustostany. Raport z analiz pustostanów za 2022 r. nie został ukończony do końca I półrocza 2023 r., ze względu na trwające prace w zakresie potwierdzenia zgodności danych o pustostanach w systemie SEiZBiL. [str. 31–32]

W latach 2020–2022 liczba pustostanów ulegała ciągłym zmianom. W okresie tym pustostanami stało się łącznie 6711 lokali mieszkalnych (od 1941 do 2515 rocznie), a przestało nimi być łącznie 5400 lokali mieszkalnych (od 1532 do 2031 rocznie). Porównując dane na koniec każdego roku z lat 2020–2022 liczba pustostanów systematycznie rosła. Według danych na dzień 31 grudnia 2019 r. w Mieście znajdowało się 8296 pustych lokali mieszkalnych, a na 31 grudnia 2022 r. – 9607, co stanowiło wzrost liczby pustych lokali o 1311.

Infografika nr 5

Lokale nadające się do zasiedlenia i liczba gospodarstw oczekujących na pomoc mieszkaniową w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie objętym kontrolą znacznej poprawie uległa relacja liczby gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową do liczby lokali nadających się do zasiedlenia. Na koniec 2019 r. liczba gospodarstw oczekujących na pomoc mieszkaniową przewyższała liczbę lokali nadających się do zasiedlenia o 1738, natomiast na koniec 2021 r. to liczba lokali nadających się do zasiedlenia przewyższyła o 480 liczbę gospodarstw domowych oczekujących na pomoc, a na koniec 2022 r. – 871 lokali. Łączna liczba pustostanów, które nie nadawały się do zasiedlenia, kształtowała się w latach 2020–2022 na podobnym poziomie i stanowiła od 70% do 73% ogólnej liczby pustostanów wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Lokale te były zlokalizowane w budynkach przeznaczonych m.in. do remontu generalnego, rozbiórek oraz w budynkach w zakresie których toczyły się sprawy dotyczące Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. [str. 32–34]

W 2020 r. w Mieście wprowadzono nowy system SEiZBiL, służący do ewidencjonowania lokalowego zasobu Miasta . Działanie to stanowiło realizację rekomendacji, sformułowanej w przeprowadzonym w 2019 r. *Audycie sposobu i zasad zarządzania budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta.* Uprzednio stosowany system LOKUM miał istotne ograniczenia (niearchiwizowanie danych historycznych) i brakowało w nim funkcjonalności (np. raportujących). Wprowadzony system SEiZBiL, opracowany i użytkowany wcześniej w ZGN Praga-Południe, posiadał brakujące funkcjonalności (wskazane m.in. w Audycie z 2019 r.), w tym m.in. obsługiwał strukturę wielopodmiotową (nie miał ograniczeń co do liczby użytkowników, a logowanie następowało poprzez wgranie indywidualnego certyfikatu i wprowadzenie hasła) oraz posiadał szerokie możliwości analityczne i sprawozdawcze, w tym od września 2021 r. również w zakresie pustostanów. [str. 35–37]

Niezapewnienie warunków do rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego

Pomimo wprowadzenia i użytkowania w Mieście systemu SEiZBiL, posiadającego funkcjonalności umożliwiające ewidencjonowanie zasobu mieszkaniowego, Prezydent Miasta nie podjął wystarczających działań w celu zapewnienia rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego Miasta. W zarządzeniu Prezydenta Miasta określającym zasady odpowiedzialności i użytkowania systemu SEiZBiL, w odróżnieniu do uprzednio obowiązującego zarządzenia w sprawie systemu LOKUM, nie określono kto odpowiadał za aktualność i spójność danych w systemie oraz nie ustalono częstotliwości zasilania systemu w nowe dane i ich aktualizacji. Przed migracją danych z systemu LOKUM do systemu SEiZBiL nie zlecono weryfikacji przenoszonych danych (w zakresie ich kompletności i prawidłowości). Po zakończeniu migracji pracownicy BPL podejmowali działania w celu zainicjowania w Urzędach Dzielnic lub ZGN prac nad weryfikacją i aktualizacją danych przeniesionych do systemu SEiZBiL, nie przyniosły one jednak oczekiwanych rezultatów. W zarządzeniu dotyczącym systemu SEiZBiL nie określono również obowiązku i terminu sporządzenia w systemie kart. Również w tym zakresie pracownicy BPL podejmowali działania w celu zachęcenia Burmistrzów i Dyrektorów ZGN do uzupełniania brakujących kart pustostanów. Działania, podobnie jak dotyczące aktualizacji danych w systemie, były nieskuteczne. Według danych na 24 kwietnia 2023 r. w systemie brakowało 749 kart pustostanów z 8592 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji, co stanowiło 8,7% tych lokali. W trakcie kontroli NIK uzupełniono część kart – według stanu na 28 lipca 2023 r. brakowało 409 kart z 8636 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji, tj. 4,7%. [str. 38–39]

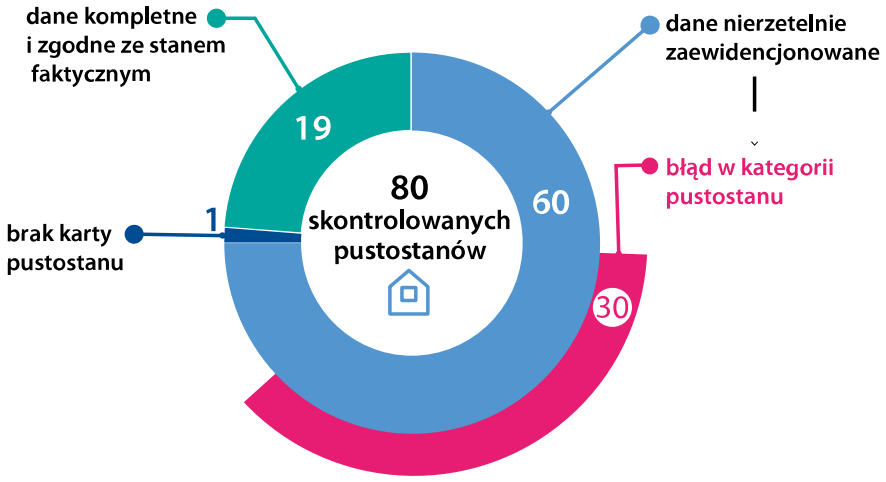
Nierzetelne dane w systemie SEiZBiL

Pomimo upływu ponad 2,5 roku od zakończenia migracji danych z systemu LOKUM, dane wykazane w systemie SEiZBiL nie zostały w pełni zweryfikowane, były niekompletne lub nierzetelne. Szczegółowe badania przeprowadzone w trzech objętych kontrolą ZGN, na próbie 80 pustostanów wykazały, że w przypadku jednego z nich w systemie SEiZBiL nie sporządzono karty pustostanu, a w przypadku 60 dane były ewidencjonowane nierzetelnie, w tym w połowie z nich brakowało lub wprowadzono nieprawidłową kategorię pustostanu. Z powodu braku rzetelnych danych w systemie SEiZBiL, do czasu zakończenia kontroli, w Urzędzie Miasta nie zrealizowano rekomendacji

sformułowanej w Audycie z 2019 r. dotyczącej zautomatyzowania procesu przygotowywania sprawozdań tworzonych przez ZGN lub Urzędy Dzielnic, poprzez agregowanie danych ujętych w systemie służącym do ewidencjonowania zasobu. [str. 39–40]

Infografika nr 6

Rzetelność ewidencjonowania danych o pustostanach w systemie SEiZBiL – na próbie 80 pustostanów, zlokalizowanych na terenie Dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ i Mokotów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Prawidłowe planowanie wydatków na pustostany

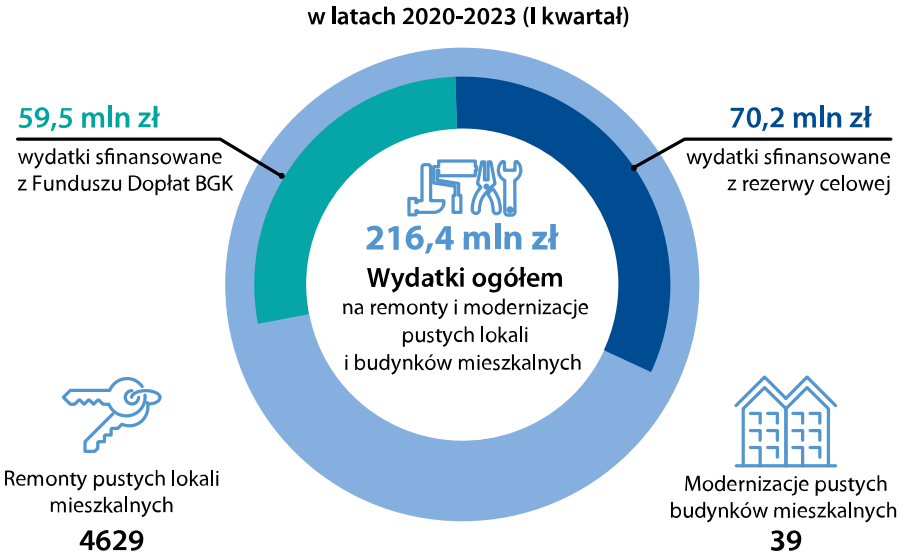
Planowanie wydatków na gospodarowanie pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta odbywało się zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXXXI/2334/2010 z 28 kwietnia 2010 r. Wydatki na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego odpowiadały potrzebom remontowym określonym przez skontrolowane ZGN i Urzędy Dzielnic na etapie planowania budżetu Miasta. Dodatkowe zapotrzebowanie na remonty, zgłaszane w trakcie roku budżetowego, finansowano z wydzielonej na ten cel rezerwy celowej. Łączne wydatki poniesione w latach 2020–2023 (I kwartał) we wszystkich Dzielnicach na remonty i modernizacje pustych lokali i budynków mieszkalnych wyniosły 216 369,4 tys. zł, w tym 70 230 tys. zł zostało sfinansowane z rezerwy celowej, a 59 454,7 tys. zł ze środków Funduszu Dopłat BGK. Powyższe środki pozwoliły na wyremontowanie w sumie 4629 pustych lokali mieszkalnych i realizację kompleksowych modernizacji w sumie 39 budynków mieszkalnych wyłączonych z eksploatacji. W latach 2020–2022 ceny remontów pustych lokali mieszkalnych uległy znacznemu zwiększeniu. W 2020 r. średni koszt remontu jednego pustego lokalu mieszkalnego wynosił 25,7 tys. zł, w 2021 r. koszt ten wzrósł do 28,5 tys. zł, a w 2022 r. do 34,5 tys. zł. W celu zapewnienia odpowiedniej liczby remontowanych lokali w latach 2022–2023 dokonano zwiększenia rezerwy celowej budżetu Miasta, przeznaczonej na remonty pustostanów – z 9 mln zł zaplanowanych pierwotnie na 2022 r. do 43,5 mln zł oraz z 30 mln zł zaplanowanych pierwotnie na 2023 r. do 40 mln zł. Działanie to pozwalało na zaspokojenie nieprzewidzianych potrzeb remontowych poszczególnych Dzielnic. Łącznie w latach 2020–2023 w uchwałach budżetowych Miasta w ramach rezerwy celowej na zwiększenie wydatków przeznaczonych na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego oraz terenów miejskich przy budynkach zaplanowano 116 mln zł.

Pracownicy BPL podejmowali działania w celu zachęcenia przedstawicieli urzędów dzielnic i ZGN do uzyskania dodatkowych środków na remonty i modernizacje pustostanów z Funduszu Dopłat BGK oraz w celu rozpowszechnienia praktyki zawierania porozumień remontowych. W efekcie tych działań w latach 2020–2023 (I kw.) najemcy dokonali samodzielnego remontu łącznie 222 pustostanów, przy czym zwrot kosztów nastąpił w przypadku 149 pustostanów w łącznej kwocie 1887,2 tys. zł. Przedstawiciele 12 z 18 Dzielnic

złożyli w sumie 72 wnioski o uzyskanie dofinansowania z Funduszu Dopłat BGK, z czego na dzień 28 lipca 2023 r. w zakresie 22 wypłacono środki (w całości lub w części) w łącznej kwocie 59 454,7 tys. zł. [str. 41–43, 44–45]

Infografika nr 7

Wydatki poniesione w Mieście w latach 2020–2023 (I kwartał) na remonty i modernizacje pustostanów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wybór wykonawców remontów w trybie konkurencyjnym

We wszystkich skontrolowanych ZGN obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące remontów pustych lokali mieszkalnych, w tym m.in. określające standardy remontów oraz limity wydatków w tym zakresie. W przypadku przekroczenia ustalonych limitów wymagana była każdorazowa zgoda Zarządu Dzielnicy, wyrażona w formie uchwały. Pracownicy ZGN planowali liczbę remontów pustostanów (bez wskazania konkretnych adresów) w sporządzanych corocznie planach finansowych, stanowiących część załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej Miasta. W kontrolowanych jednostkach zlecanie remontów pustostanów odbywało się w trybie konkurencyjnym. [str. 43–44]

Przeglądy okresowe nie zawsze terminowe

Dla wszystkich 30 pustych budynków mieszkalnych objętych kontrolą prowadzono książki obiektu budowlanego zgodnie z art. 60a ustawy Prawo budowlane. Wszystkie budynki były poddawane okresowym rocznym oraz pięcioletnim kontrolom, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy Prawo budowlane, które dokonywane były przez osoby posiadające stosowne kwalifikacje i uprawnienia. W 28 książkach obiektów budowlanych odnotowano wszystkie informacje wymagane przepisami prawa, natomiast w dwóch, prowadzonych dla budynków zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Praga-Południe, nie wpisano dwóch przeglądów okresowych (po jednym w każdej książce). W 25 obiektach budowlanych roczne i pięcioletnie przeglądy okresowe zostały przeprowadzone terminowo. W zakresie pięciu budynków, zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Praga-Północ, stwierdzono opóźnienie w przeprowadzeniu pięcioletnich przeglądów instalacji elektrycznej albo stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego. Kontrole w powyższym zakresie przeprowadzono w trakcie kontroli NIK (w kwietniu i maju 2023 r.), tj. po upływie od siedmiu do ośmiu lat od ostatniego przeglądu. [str. 45–46]

Niepełna realizacja zaleceń z przeglądów okresowych

W 21 obiektach budowlanych (z 30 poddanych kontroli) usunięto lub podjęto działania w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w okresowych przeglądach stanu technicznego. Niewykonanie zaleconych napraw i remontów trzech budynków zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Praga-Północ, wynikało

z faktu objęcia tych nieruchomości programem rewitalizacji. W zakresie pozostałych sześciu budynków (po trzy z terenu Dzielnic Praga-Północ i Praga--Południe) nie zrealizowano w pełni zaleceń sformułowanych w protokołach przeglądów okresowych, pomimo upływu terminu działań naprawczych.

[str. 45]

Zasiedlanie pustostanów zgodnie z uchwałą miejską

W latach 2020–2023 (I kwartał) w Mieście zawarto w sumie 5611 umów najmu pustych lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, w tym 1649 w 2020 r., 1619 w 2021 r., 1861 w 2022 r. i 482 w I kwartale 2023 r. Objęte kontrolą procesy zasiedlania 30 pustych lokali mieszkalnych (po 10 z terenu Dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ i Mokotów) odbyły się zgodnie z uchwałą w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Pracownicy Urzędów Dzielnic dokonali analiz wniosków w tym m.in. w zakresie kryterium dochodowego oraz kompletności wymaganych dokumentów. W przypadku stwierdzenia braków lub błędów we wniosku kierowano do wnioskodawcy wezwanie o jego uzupełnienie. Wszyscy wnioskodawcy ubiegający się o pomoc mieszkaniową spełniali kryteria dochodowe określone w uchwale w sprawie wynajmowania lokali. W procesie kwalifikowania do udzielenia pomocy mieszkaniowej uczestniczyły Komisje Mieszkaniowe oraz zespoły powołane w celu dokonania wyboru lokalu mieszkalnego dla konkretnego wnioskodawcy. Najemcy mieli możliwość obejrzenia zaproponowanych lokali i na tej podstawie zaakceptowania ich do przyszłego najmu. W przypadku 15 poddanych kontroli lokali zasiedlonych w ramach najmu socjalnego najemcy nabyli uprawnienia do najmu socjalnego na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w związku z ich eksmisją z mieszkań komunalnych. W zakresie wszystkich 30 lokali Zarządy Dzielnic podjęły uchwały w sprawie skierowania do zawarcia umów najmu, co skutkowało zawarciem umów i przekazaniem lokali najemcom. [str. 46–49]

Długi proces zasiedlania pustostanów uzasadniony okolicznościami

Wieloetapowość zasiedlania pustostanów oraz udział różnych podmiotów powodował, iż był to proces długotrwały. Analiza terminowości zasiedlania 30 pustych lokali mieszkalnych wykazała, że okres liczony od dnia zgłoszenia pustostanów do Urzędów Dzielnic do dnia zawarcia umów najmu z nowymi najemcami, wynosił od 154 do 3379 dni, w tym w przypadku: 14 pustostanów okres ten wynosił od 154 do 766 dni, 15 pustostanów – od 945 do 1630 dni, jednego pustostanu – 3379 dni. Okoliczności mające wpływ na długość tego okresu w większości nie były zależne od Urzędów Dzielnic lub ZGN (wyjątek stanowiły dwa przypadki zwłoki w zawarciu umowy najmu stwierdzone w ZGN Mokotów). Okoliczności mające wpływ na wydłużenie procesu zasiedlania pustostanów wynikały m.in. z oczekiwania na wyjaśnienie aktualnego stanu prawnego lokali, konieczności ponownej weryfikacji wniosków w zakresie spełniania kryteriów do najmu (w związku z upływem ważności dokumentów złożonych przy wniosku), zabezpieczenia zgłoszonego lokalu do dyspozycji jednostek państwowych, rezygnacji z lokalu po jego okazaniu, wstrzymania czynności w związku z ograniczeniami wprowadzonymi w efekcie pandemii Covid-19. W przypadku lokali w których po wydaniu skierowania do zawarcia umowy najmu przeprowadzono remonty, wydłużenie czasu zasiedlenia wynikało z konieczności zachowania procedur przy zlecaniu remontów, tj. m.in. opracowania dokumentacji remontowej i przetargowej, uzyskania wymaganych opinii Stołecznego Konserwatora Zabytków lub przeprowadzenia przetargu na wybór wykonawcy. [str. 48–49]

Wyburzenia i rozbiórki pustostanów uzasadnione okolicznościami

W latach 2020–2023 (I kw.) w Mieście dokonano 23 rozbiórek budynków, w których mieściło się w sumie 127 lokali mieszkalnych, w tym: w 2020 r. – sześciu (z 12 lokalami), w 2021 r. – siedmiu (z 96 lokalami), a w 2022 r. – dziewięciu (z 14 lokalami), w I kw. 2023 r. – jednego (z siedmioma lokalami). Powodem rozbiórek był zły stan techniczny i konieczność zabezpieczenia terenu przed zagrożeniem utraty zdrowia i życia osób trzecich (m.in. w wyniku decyzji PINB). [str. 49]

Sprzedaż pustostanów w granicach ustalonego limitu

Określony w programie na lata 2021–2025 wskaźnik sprzedaży nie więcej niż 100 lokali rocznie w skali Miasta przez cały okres kontroli był realizowany prawidłowo. W latach 2021–2023 (I kwartał) w całym Mieście sprzedano w sumie 24 lokale mieszkalne (z terenu Dzielnic Śródmieście, Mokotów i Praga-Południe), w tym w 2021 r. – 12, w 2022 r. – 2, w I kw. 2023 r. – 10. W 2020 r. nie sprzedawano żadnych lokali mieszkalnych. Najczęstszym powodem sprzedaży była duża powierzchnia lokali (powyżej 80 m^2), bez możliwości podziału ich na mniejsze. Oprócz sprzedaży pojedynczych lokali w okresie objętym kontrolą, w pięciu Dzielnicach dokonano sprzedaży w sumie 11 budynków, w tym w 2020 r. – czterech, w 2021 r. – trzech, a w 2022 r. – czterech . Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży ww. lokali i budynków wyniosła 67 212 tys. zł. Objęta badaniem sprzedaż sześciu nieruchomości zabudowanych pustymi budynkami mieszkalnymi, na łączną kwotę 20 473,5 tys. zł została dokonana zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i regulacjami wewnętrznymi Miasta dotyczącymi sprzedaży budynków lub lokali. We wszystkich kontrolowanych Urzędach Dzielnic wywiązano się z obowiązku opracowania planów sprzedaży lokali mieszkalnych, zgodnie z postanowieniami Programu na lata 2021–2025. [str. 49–50]

Duża liczba pustostanów objętych roszczeniami

W okresie objętym kontrolą liczba pustych lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach z roszczeniami wynosiła od 2482 do 2870, co stanowiło ok. 30% ogólnej liczby pustostanów. Najwięcej takich lokali znajdowało się. na Pradze-Północ, na Woli, w Śródmieściu, na Mokotowie i na Pradze-Południe. Za rozpatrywanie tzw. roszczeń dekretowych, (tj. spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz w trybie art. 214 ugn oraz spraw dotyczących odszkodowań w trybie art. 215 ugn) odpowiadało Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta (BSD). W regulacjach miejskich określono zasady i procedury dotyczące m.in. opracowania i przekazania informacji o stanie prawnym nieruchomości, postępowania w BSD w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ugn i art. 7 Dekretu oraz dotyczącego przekazywania właścicielom w posiadanie budynków spełniających warunki wynikające z art. 5 Dekretu, a także ponownej weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych przed ich wykonaniem. W latach 2020–2023 (I kwartał) w BSD wydano 1362 decyzje w zakresie podstawowej, merytorycznej działalności Biura, w tym 677 w 2022 r. W zakresie nieruchomości będących w zasobie mieszkaniowym Miasta wydano łącznie 235 decyzji, w tym 35 dotyczyło pustostanów. Z ww. 1362 decyzji wydano jedną decyzję przyznającą odszkodowanie za nieruchomość przejętą na mocy Dekretu. Nie wydano żadnej decyzji przyznającej zwrot nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego. BSD współpracowało z BPL i Dzielnicami w zakresie ustalenia stanu prawnego wskazanych przez te jednostki nieruchomości (w tym pustostanów), m.in. poprzez udzielanie informacji o zgłoszonych roszczeniach byłych właścicieli lub ich następców prawnych oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych. Decyzje regulujące stan prawny nieruchomości objętych Dekretem były doręczane burmistrzom poszczególnych Dzielnic. W okresie od 8 września 2022 r. do 10 listopada 2022 r. pracownicy BPL zebrali z Urzędów Dzielnic dane w zakresie pustostanów mieszkalnych położonych w budynkach objętych roszczeniami, które przekazano do BSD w celu dokonania analiz (nie zostały zakończone do czasu zakończenia kontroli NIK). [str. 50–53]

Nieprzestrzeganie terminów rozpatrzenia sprawy z k.p.a.

Szczegółowe badanie roszczeń dotyczących trzech nieruchomości (po jednej z terenu kontrolowanych Dzielnic), w których znajdowały się pustostany wykazała, że według stanu na dzień 12 lipca 2023 r., jedna sprawa zainicjowana wnioskiem strony z 17 stycznia 2001 r., była w trakcie rozpatrywania przez SKO (w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji), jedna została zakończona decyzją nr 458/SD/2022 Prezydenta Miasta z 15 września 2022 r. (umarzającą postepowanie jako bezprzedmiotowe), a jedna była zawieszona na mocy postanowienia z dnia 10 lipca 2023 r., wydanego z upoważnienia Prezydenta Miasta. W zakresie obydwu spraw rozpatrywanych w Urzędzie Miasta

nie dotrzymano terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., przewidującego rozpatrzenie sprawy skomplikowanej w terminie do dwóch miesięcy. W ww. zakresie pracownicy Urzędu Miasta nie informowali stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 k.p.a. Sprawy dekretowe w zdecydowanej większości stanowiły sprawy zawiłe prawnie. Możliwość wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie nieruchomości objętych dekretem była uzależniona od wielu różnych czynników, m.in. od zgromadzenia pełnego materiału dowodowego, zlecenia i dołączenia do akt odpowiednich opinii i ekspertyz, umożliwiających ustalenie prawdy materialnej i okoliczności związanych ze stanem prawnym nieruchomości, a także od czasochłonnego ustalenia kręgu beneficjentów decyzji, w tym prawidłowego ustalenia stron postępowania. [str. 53–54]

4. WNIOSKI

Prezydent Miasta

W celu usprawnienia realizacji zadań z zakresu gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, Najwyższa Izba kontroli wnosi o:

1) kontynuowanie działań w celu zmniejszenia liczby pustych lokali mieszkalnych nienadających się do zasiedlenia, w szczególności poprzez doprowadzenie do poprawy ich stanu technicznego oraz rozstrzygnięcie obciążających je roszczeń;
2) wzmocnienie nadzoru nad prowadzoną przez Dzielnice weryfikacją i aktualizacją danych w systemie SEiZBiL;
3) podjęcie działań w celu usprawnienia weryfikacji i aktualizacji danych w systemie SEiZBiL prowadzonej w Dzielnicach, m.in. poprzez określenie zakresu danych wymagających obowiązkowej weryfikacji lub aktualizacji oraz terminu i osób odpowiedzialnych za realizację tych zadań;
4) wzmocnienie nadzoru nad realizacją Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w celu zapewnienia osiągnięcia zaplanowanych wartości wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami;
5) doprowadzenie do zdefiniowania w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, używanego w tym dokumencie, pojęcia pustostanu.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Prawidłowość gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy

Gospodarowanie zasobem przez ZGN i Urzędy Dzielnic

W latach 2020–2023 (I półrocze) w mieście stołecznym Warszawa większość zadań z zakresu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, w tym należącymi do tego zasobu pustostanami, była realizowana przez 12 dzielnicowych Zakładów Gospodarowania Nieruchomościami i sześć Urzędów Dzielnic. Wprowadzenie w Mieście powyższego rozwiązania wynikało bezpośrednio z przepisu art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy warszawskiej, zgodnie z którym utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych należały do zakresu działania Dzielnicy. Regulacje w ww. zakresie zostały doprecyzowane w warszawskiej uchwale kompetencyjnej. Zgodnie z § 6 tej uchwały Dzielnicom przekazano do wykonywania m.in. zadania i kompetencje dotyczące nabywania, zbywania i wynajmowania lokali mieszkalnych położonych na obszarze Dzielnicy (w celu realizacji zadań m.st. Warszawy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej), utrzymywania i eksploatacji zasobu lokalowego m.st. Warszawy, położonego na obszarze dzielnicy, w tym dokonywanie napraw, konserwacji, remontów oraz modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład tego zasobu, pobierania czynszów, kaucji zabezpieczającej oraz innych opłat od najemców, dzierżawców i biorących w użyczenie lokale m.st. Warszawy, położonych na obszarze dzielnicy oraz od korzystających z tych lokali bez tytułu prawnego, w tym występowanie z żądaniami zapłaty odszkodowania w tym zakresie oraz reprezentowanie m.st. Warszawy we wszystkich czynnościach związanych z dochodzeniem i egzekwowaniem należności m.st. Warszawy z tego tytułu. Dzielnice mogły powierzyć zarządzanie zasobem lokalowym znajdującym się na ich obszarze jednostkom organizacyjnym Miasta nie posiadającym osobowości prawnej. Do zadań Dzielnicy należało m.in. sprawowanie nadzoru nad ww. jednostkami, w szczególności poprzez zatwierdzanie planów rzeczowo-finansowych remontów, modernizacji i inwestycji, rocznych sprawozdań z działalności oraz występowanie z wnioskami w sprawie zmian w zakresie planów budżetowych.

W okresie objętym kontrolą ZGN funkcjonowały w Dzielnicach: Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Północ, Praga-Południe, Śródmieście, Targówek, Wawer, Włochy, Wola i Żoliborz, a w pozostałych sześciu, tj. Bemowo, Rembertów, Ursus, Ursynów, Wesoła i Wilanów, zadania z zakresu gospodarowania zasobem mieszkaniowym realizowano w Urzędach Dzielnic.

Zadania ZGN

ZGN funkcjonowały w formie jednostek budżetowych Miasta, a ich statuty określały załączniki do uchwał Rady m.st. Warszawy z 2 grudnia 2004 roku[7]. Zadania ZGN określone w statutach były tożsame z zadaniami własnymi dzielnicy wskazanymi w art. 11 ust. 2 ustawy warszawskiej. Głównym zadaniem Zakładów było gospodarowanie w granicach zwykłego zarządu mieszkaniowym zasobem Miasta, w sposób i na zasadach określonych przepisami prawa oraz ustaleniami organów Miasta, a w odniesieniu do spraw należących do zakresu Dzielnicy zgodnie z ustaleniami organów tej Dzielnicy. Realizacja ww. zadania obejmowała m.in. zarządzanie lokalami tworzącymi mieszkaniowy zasób, w tym eksploatowanie lokali, organizowanie napraw, konserwacji, remontów i modernizacji, utrzymywanie czystości i porządku na terenie posesji i osiedli, zawieranie, dokonywanie zmian i rozwiązywanie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia, pobieranie czynszów i opłat z tytułu najmu i eksploatacji lokali oraz innych opłat, w tym odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali i innych

[7] Uchwały o numerach od XLIII/1012/2004 do XLIII/1024/2004 w sprawie przekształcenia ZGN funkcjonujących formie zakładów budżetowych m.st. Warszawy w jednostki budżetowe m.st. Warszawy

składników powierzonego mienia m.st. Warszawy, prowadzenie windykacji w tym zakresie oraz ewidencjonowanie lokali, dokonywanie czynności przygotowawczych zmierzających do wyłonienia najemców, dzierżawców lub innych użytkowników nieruchomości, przygotowywanie umów z tymi najemcami, dzierżawcami i innymi użytkownikami oraz dokonywanie analiz w zakresie gospodarowania lokalami i nieruchomościami, w tym analiz kosztów utrzymania zasobu.

Prawidłowa organizacja zadań

Szczegółowe kontrole przeprowadzone w Urzędach Dzielnic Praga-Północ, Praga-Południe i Mokotów oraz w ZGN funkcjonujących na terenie tych Dzielnic, wykazały, że większość zadań z zakresu gospodarowania pustostanami została przekazana do realizacji ZGN. Do głównych zadań pracowników Urzędów Dzielnic, we wskazanym powyżej zakresie, należało m.in. rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali m.st. Warszawy, w tym lokali socjalnych, a także wydawanie skierowań do zawarcia umowy najmu tych lokali, sprzedaż pustostanów i nadzór nad ZGN. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą przyjęty sposób organizacji, podział zadań oraz wprowadzone regulacje wewnętrzne umożliwiały prawidłowe gospodarowanie pustostanami.

Rzetelny nadzór

Szczegółowe kontrole przeprowadzone w ww. jednostkach wykazały, że Zarządy Dzielnic i wyznaczeni pracownicy Urzędów Dzielnic rzetelnie wywiązywali się z obowiązku sprawowania nadzoru nad ZGN w zakresie gospodarowania pustostanami. Nadzór ten sprawowano m.in. poprzez analizę danych zawartych w systemie SEiZBiL, informacji zawartych w sprawozdaniach, raportach i zestawieniach sporządzanych przez ZGN oraz w ramach bieżących, roboczych spotkań.

Przykład

W Urzędzie Dzielnicy Praga-Południe nadzór miał charakter stały i był skorelowany z zadaniami wydziału dotyczącymi zaspakajania potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnienia lokali zamiennych, socjalnych i tymczasowych pomieszczeń dla eksmitowanych. Od 2020 r. nadzór był sprawowany poprzez system SEiZBiL.

W Urzędzie Miasta szczególną rolę w zakresie kontroli realizacji zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji zasobów lokalowych przez Urzędy Dzielnic i ZGN zajmowało BPL. Ze względu na ustawowe przeniesienie zadań z zakresu gospodarowania zasobem mieszkaniowym do Dzielnic, a tym samym podzielenie ich pomiędzy 18 jednostek, głównym zadaniem BPL była koordynacja i monitorowanie wykonywania ww. zadań. W § 26 załącznika do Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy określono, że BPL odpowiada za gospodarowanie zasobem lokalowym m.st. Warszawy, jednak z wyłączeniem spraw dotyczących utrzymania i eksploatacji zasobów lokalowych, przekazanych do kompetencji Dzielnic. Do zadań pracowników Biura należało: administrowanie strukturą, układem i zakresem danych elektronicznej ewidencji zasobów lokalowych m.st. Warszawy oraz koordynacja prac prowadzonych w dzielnicach (polegających na wprowadzaniu i aktualizacji danych); przygotowanie i monitorowanie realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta; opracowywanie projektów zasad najmu i sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych oraz opracowywanie projektów zasad gospodarowania pomieszczeniami tymczasowymi; współpraca z wydziałami właściwymi w sprawach gospodarowania zasobem lokalowym Miasta oraz jednostkami organizacyjnymi, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym, w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej i strategii zarządzania zasobem.

W ramach monitorowania realizacji przez Urzędy Dzielnic lub ZGN zadań z zakresu utrzymywania i eksploatacji gminnych zasobów lokalowych pracownicy BPL sporządzali cykliczne analizy porównawcze i zestawienia dotyczące m.in. stanu pustych lokali mieszkalnych oraz wydatków związanych z remontami i utrzymaniem zasobów lokalowych Miasta. Na podstawie ww. analiz sporządzano zbiorcze zestawienia, dokonywano weryfikacji i porównania

danych do poprzednich okresów sprawozdawczych. BPL występowało do ZGN lub Urzędów Dzielnic o dodatkowe wyjaśnienia, korektę danych lub przekazywało istotne informacje dotyczące gospodarowania zasobem mieszkaniowym, w tym pustostanami. W okresie objętym kontrolą pracownicy BPL uczestniczyli w opracowaniu jednolitego wzoru rocznego sprawozdania z działalności ZGN oraz standaryzacji stron internetowych tych jednostek, opracowaniu procesów dotyczących odzyskiwania i remontów pustostanów oraz przygotowania i podpisania umowy najmu lokali komunalnych, ustaleniu jednolitej klasyfikacji pustostanów, wzorów umów najmu (dostępnych w systemie SEIZBIL) oraz określeniu sposobu zawierania porozumień remontowych i planowania wydatków na dodatki mieszkaniowe. W ramach nadzoru nad organami Dzielnic dokonywano weryfikacji treści uchwał przyjętych przez te organy na podstawie kryteriów: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności. Istotne naruszenie przez Zarząd Dzielnicy któregoś z kryteriów stanowił podstawę do wstrzymania wykonania uchwały i przekazania zarządowi dzielnicy celem dokonania w niej zmian lub do stwierdzenia nieważności takiej uchwały.

W styczniu 2020 r. pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego[8] przeprowadzili w BPL audyt pt. *Ocena podjętych działań w zakresie przygotowania i monitorowania realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym m.st. Warszawy*, w efekcie którego sformułowano trzy zalecenia dotyczące: rozważenia możliwości przeanalizowania ryzyk i ich poziomu w procesach związanych z przygotowaniem, koordynacją, ewaluacją oraz aktualizacją wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta, pod kątem słabości tych procesów wynikających z niedoborów kadrowych w BPL; podjęcia działań w celu ujednolicenia poziomu szczegółowości ujętych w sprawozdaniach wskaźników i mierników względem prognoz określonych w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta; kontynuowania działań w kierunku dostosowania nowo wdrożonego systemu SEiZBiL do potrzeb monitorowania prognoz i wskaźników określonych w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta. Zdaniem audytorów BPL, jako komórka koordynująca zadania związane z realizacją wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta, nie posiadała realnego wpływu na tempo i formę realizacji założeń programu przez Dzielnice Miasta. W ww. audycie stwierdzono, iż osiągnięcie przyjętych założeń przez ZGN lub Dzielnice Miasta zależy w znacznym stopniu od wysokości budżetów tych jednostek, przeznaczonych na gospodarkę mieszkaniową. W wyniku przeprowadzonych w sierpniu 2022 r. czynności sprawdzających BAW oceniło pozytywnie podjęcie przez BPL działań w celu realizacji ww. zaleceń kontrolnych.

W okresie lipiec–sierpień 2020 r. pracownicy BAW przeprowadzili w ZGN dla dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ, Wola i Śródmieście zadanie audytowe pt. „Analiza metod kwalifikowania i weryfikacji danych wykazywanych przez Dzielnice m.st. Warszawy w sprawozdaniach dotyczących liczby i powierzchni lokali mieszkalnych oraz pustostanów lokali mieszkalnych stanowiących zasób m.st. Warszawy". We wszystkich jednostkach audytorzy sformułowali tożsame propozycje usprawnień, które dotyczyły podjęcia działań: w kierunku wprowadzenia jednolitych standardów klasyfikacji pustostanów; wzmocnienia systemu komunikacji między ZGN a WZL odnośnie sposobu racjonalnego wykorzystania pustych lokali mieszkalnych; wprowadzenia długofalowej dzielnicowej polityki zarządzania zasobem pustych lokali mieszkalnych, które uwzględniałaby specyfikę i wielkość zasobu lokali mieszkalnych dzielnicy (we współpracy z Urzędem Dzielnicy)[9].

[8] Dalej: BAW.

[9] Dodatkowo w sprawozdaniu z audytu skierowanym do ZGN Śródmieście sformułowano czwarty wniosek dotyczący kontynuowania działań w kierunku integracji systemu ZGN/SQL i systemu SEiZBiL.

Zagadnienia dotyczące mieszkalnictwa w strategiach miejskich

W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące mieszkaniowego zasobu miasta zostały poruszone m.in. w Strategii Rozwoju Warszawy – #Warszawa 2030, przyjętej uchwałą nr LXVI/1800/2018 Rady Miasta z 10 maja 2018 r. W dokumencie tym określono główne kierunki rozwoju oraz cele strategiczne i operacyjne Miasta. Zarządzanie zasobem mieszkaniowym zostało powiązane z drugim celem strategicznym *Wygodna lokalność* i przypisanym do niego jednym z celów operacyjnych *Mamy dostęp do szerokiej oferty mieszkań*. Określono, że Miasto rozwinie ofertę mieszkaniową tak, aby była dostosowana do potrzeb i możliwości finansowych mieszkańców. Kierunki rozwoju mieszkalnictwa w Warszawie zostały określone w przyjętej w dniu 14 grudnia 2017 r. uchwale Rady Miasta nr LIX/1534/2017. Jednym z nich było podniesienie jakości zamieszkiwania, zarówno w zasobie mieszkań komunalnych, zasobie stołecznych Towarzystw Budownictwa Społecznego, jak i inwestycjach na rynku prywatnym. Konkretne rozwiązania w tym zakresie określono m.in. w Warszawskim Standardzie Mieszkaniowym, przyjętym jako część Programu na lata 2021–2025, który określał zasady i wytyczne dla nowych inwestycji mieszkaniowych w ramach budownictwa społecznego w Mieście oraz podczas remontów, rozbudowy i przebudowy nieruchomości Miasta przeznaczonych na cele mieszkalne. W dokumencie tym określono m.in. minimalne wyposażenie i wykończenie wyremontowanych budynków oraz minimalne wykończenie i wyposażenie pomieszczeń w lokalach mieszkalnych.

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, w Mieście obowiązywała uchwała z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy oraz dwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy: Program na lata 2018–2022 i Program na lata 2021–2025. Uchwalenie drugiego z ww. programów, przed zakończeniem obowiązywania pierwszego z nich, wynikało ze zmiany przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, wprowadzonej ustawą z dnia 22 marca 2018 r.[10] Zgodnie z art. 17 tej ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien zostać dostosowany do nowych przepisów ustawy w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie wprowadzonych zmian, tj. do 21 kwietnia 2021 r. Urząd Miasta dotrzymał ww. terminu przyjmując przedmiotowy dokument 14 kwietnia 2021 r.

Obydwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem oraz uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali zawierały wszystkie obowiązkowe elementy określone w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy

W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywało zarządzenie Prezydenta Miasta z 5 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy, w którym zdefiniowano strukturę oraz relacje między dokumentami programującymi rozwój m.st. Warszawy. Wprowadzono m.in. minimalny zakres informacyjny polityk, programów i projektów (niezbędny do sprawnego zarządzania i monitorowania), a także określono zasady i procedury ich tworzenia oraz przyjmowania. Program na lata 2018–2022 był w fazie opracowania przed wejściem w życie ww. zarządzenia, w związku z tym nie podlegał określonym w nim zasadom dotyczącym opracowania i zatwierdzania programów, natomiast Program na lata 2021–2025 został przyjęty zgodnie ze *Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy,* stanowiącymi załącznik do ww. zarządzenia. Jedyny wyjątek stanowił okres opracowania programu, który zamiast 12 miesięcy wyniósł ponad 34. Opracowywanie Programu rozpoczęto w czerwcu 2018 r., a zakończono w kwietnia 2021 r. Na czas opracowania dokumentu miała wpływ

[10] Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 756 ze zm.

szczególna sytuacja, na którą nałożyło się kilka kwestii, tj. zmiany ustaw o ochronie praw lokatorów, konsultacje społeczne, prace nad połączeniem Programu Mieszkania 2030 i wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta oraz ograniczenia wprowadzone w wyniku pandemii.

Opracowanie Programu na lata 2021–2025, zgodnie ze Standardami, zostało zainicjowane decyzją dyrektora BPL, zawartą w Karcie inicjującej program, w zakresie której uzyskano pozytywną opinię biura odpowiedzialnego za koordynację w zakresie polityki rozwoju Miasta, tj. Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju oraz Zespołu Koordynującego pod przewodnictwem Prezydent m.st. Warszawy. Program opracowano w modelu partycypacyjnym: przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami Warszawy, Radą Działalności Pożytku Publicznego i Branżową Komisją Dialogu Społecznego. W 2020 r. powołano Radę Programu wykonawczego celu operacyjnego *2.1. Mamy dostęp do szerokiej oferty mieszkań* Strategii #Warszawa2030, której członkami zostali przedstawiciele biur Urzędu Miasta, związani z zarządzaniem zasobem mieszkaniowym Miasta oraz przedstawiciele wszystkich Dzielnic.

Zgodnie ze Standardami wszystkie programy miejskie powinny zawierać: słownik pojęć, podstawowe informacje o dokumencie, diagnozę, cele i działania, system monitoringu i ewaluacji, system realizacji, raport z prac nad programem oraz ocenę ryzyka realizacji celów i działań programu. Zawartość informacyjna programów mogła być również uzupełniana w zależności od wymagań ustawowych lub specyfiki interwencji. Formułowane w dokumencie cele powinny być: konkretne (precyzyjnie określające rezultat, który chce się osiągnąć, sformułowane w sposób zwięzły i jednoznaczny oraz wskazujące właściciela celu), mierzalne (oparte na liczbach – ilość, jakość, koszt, czas), osiągalne (oparte na obiektywnej ocenie własnych możliwości oraz zaakceptowane przez zainteresowane strony), realne (oparte wyłącznie na dostępnych zasobach, potrzebne i możliwe do zrealizowania) i określone w czasie (precyzyjnie określające terminy wykonania, cel powinien odnosić się do wartości planowanej w określonej perspektywie czasowej w odniesieniu do wartości bazowej).

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 1868/2017 programy będące w fazie opracowywania, które nie zostały przyjęte przed wejściem w życie zarządzenia (tj. przed 5 grudnia 2017 r.) powinny zostać zweryfikowane i dostosowane do przyjętych Standardów, w oparciu o wytyczna określone przez Biuro Funduszy i Polityki Rozwoju. Wprawdzie Program na lata 2018–2022 został przyjęty po wejściu w życie ww. zarządzenia (uchwalono go 9 dni później) jednak wytyczne w zakresie dostosowania dokumentów do Standardów zostały przesłane przez Biuro Funduszy i Polityki Rozwoju do dyrektorów biur Urzędu Miasta dopiero przy piśmie z dnia 9 lutego 2018 r., tj. już po przyjęciu Programu na lata 2018–2022. W konsekwencji Program na lata 2018–2022 zawierał jedynie część elementów określonych w Standardach, tj. podstawowe informacje o dokumencie, diagnozę (rozproszoną w kilku miejscach programu) i system realizacji (obejmujący źródła finansowania i plan wydatków w podziale na lata, jednak bez przypisania kosztów do poszczególnych działań oraz informacji o zaangażowanych partnerach). W dokumencie tym nie określono słownika pojęć, raportu z prac nad programem i oceny ryzyka. We wstępie wymieniono 12 celów programu (jeden z nich dotyczył zmniejszenia liczby pustostanów poprzez remonty kapitalne budynków wyłączonych z eksploatacji), nie określono jednak celu głównego programu oraz działań lub projektów mających służyć osiągnieciu celów szczegółowych. Cele nie były konkretne (nie ustalono rezultatu, który chce się osiągnąć), mierzalne (nie ustalono dla nich wskaźników) i określone w czasie (nie ustalono precyzyjnego terminu ich realizacji). W Programie na lata 2018–2022 nie ustalono systemu monitoringu i ewaluacji. Jedyną zaplanowaną formą kontroli było przeprowadzenia audytu sposobu i zasad zarządzania budynkami i lokalami wchodzącymi w skład

mieszkaniowego zasobu Miasta, który jednak nie odnosił się do efektów i skuteczności realizacji Programu na lata 2018–2022.

Program na lata 2021–2025 zawierał wszystkie elementy wymagane w Standardach. We wstępie i podstawowych informacjach o dokumencie, zamieszczonych na początku Programu, wymieniono cele, podstawę prawną przygotowania dokumentu oraz powiązane dokumenty. W Programie zawarto słownik pojęć, analizę SWOT, diagnozę i system realizacji, w którym określono m.in. źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, niezbędne zmiany regulacji prawnych, odpowiedzialność poszczególnych komórek i jednostek za realizację celów oraz wskazanie podmiotów współodpowiedzialnych lub współpracujących przy realizacji programu oraz sposób komunikacji. Koszty realizacji Programu w podziale na cele szczegółowe i lata zostały zawarte w rozdziale „Prognozy i plany". Program na lata 2021–2025 zawierał obligatoryjne załączniki, tj. raport z prac nad programem i ocenę ryzyka. Ocena ryzyk została sporządzona zgodnie z zasadami określonymi w Standardach i zarządzeniu nr 828/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z 10 czerwca 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie.

Program na lata 2021–2025 był programem operacyjnym Strategii Rozwoju Warszawy – #Warszawa 2030 i dokumentem wykonawczym do polityki mieszkaniowej Miasta „Mieszkania 2030", realizującym cel operacyjny *Mamy dostęp do szerokiej oferty mieszkań*, określony też jako cel główny Programu. Cel główny był realizowany przez cztery cele szczegółowe, tj. zachowanie budynków Miasta we właściwym stanie technicznym, poprawa warunków mieszkaniowych, zwiększenie liczby mieszkań dostępnych na wynajem, poprawa wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Każdy z nich miał przypisane działania, dla których określono mierzalne wskaźniki. Trzy cele szczegółowe i siedem działań Programu na lata 2021–2025 było powiązanych z gospodarowaniem pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, tj.:

Cel szczegółowy 1: Zachowanie budynków Miasta we właściwym stanie technicznym, a w nim działania:

1.1. Naprawa elementów konstrukcyjnych budynków – wskaźnik: liczba napraw elementów konstrukcyjnych – 100.

1.5. Rozbiórki budynków stwarzających zagrożenie – wskaźnik: liczba rozbiórek budynków – 20.

Cel szczegółowy 3: Zwiększenie liczby mieszkań dostępnych na wynajem, a w nim działanie:

3.4. Remont i przebudowa istniejącej substancji mieszkaniowej – dwa wskaźniki: liczba lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym – 1100 oraz liczba wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych – 9000.

Cel szczegółowy 4: Poprawa wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w nim działania:

4.2. Planowana sprzedaż lokali mieszkalnych w kolejnych latach – wskaźnik: maksymalna liczba sprzedanych lokali w ciągu każdego roku w skali całego Miasta – nie więcej niż 100.

4.3. Plan zagospodarowania pustostanów i małych budynków – wskaźnik: liczba opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery – 18.

4.11. Działania w zakresie wolnych lokali o powierzchni przekraczającej 80 m^2 – wyznacznik: liczba opracowanych planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m^2 – 7.

4.12. Działania w zakresie lokali wspólnych – wyznacznik: liczby opracowanych planów zagospodarowania lokali „wspólnych" – 8.

Ww. cele, działania i przypisane im wskaźniki, zgodnie ze Standardami, były mierzalne, osiągalne oraz realne. W zakresie części z nich nie określono jednak

konkretnych terminów ich realizacji lub udziału poszczególnych Dzielnic w ich wykonaniu.

W zakresie trzech wskaźników dotyczących: liczby opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej 4, liczby opracowanych planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m^2 i liczby opracowanych planów zagospodarowania lokali „wspólnych" – **nie określono precyzyjnego terminu ich realizacji**. Wszystkie miały zostać zrealizowane w trakcie pięciu lat działania programu, co powodowało pełną dowolność w zakresie czasu ich realizacji, o ile zostaną osiągnięte do 2025 r. W konsekwencji po upływie ponad dwóch lat obowiązywania Programu na lata 2021–2025 pierwszy z ww. planów został przyjęty w dwóch z 18 Dzielnic[11], a pozostałe dwa plany nie zostały przyjęte w żadnej z dzielnic[12].

W zakresie pięciu wskaźników dotyczących: liczby dokonanych napraw elementów konstrukcyjnych, liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym, liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych, maksymalnej liczby sprzedanych lokali w ciągu każdego roku w skali całego Miasta, liczby rozbiórek budynków – **nie określono udziału poszczególnych dzielnic w realizacji wskaźnika**. Powyższe powodowało, iż Dzielnice realizowały działania w ww. zakresie niezależnie od zaplanowanej wartości wskaźników.

W trzech skontrolowanych Urzędach Dzielnic ustalono, że nie opracowano w nich dokumentów określających szczegółowe zasady realizacji Programu na lata 2021–2025 na terenach poszczególnych Dzielnic. Bez ukształtowania zakresu działań poszczególnych Dzielnic w realizacji Programu na lata 2021–2025, Miasto nie zapewniło osiągnięcia zakładanych wskaźników, o czym świadczy poziom ich realizacji osiągnięty po dwóch latach funkcjonowania Programu, co zostało opisane szczegółowo w dalszej części informacji.

Monitoring i skuteczność programów

Zgodnie ze Standardami odpowiedzialność za koordynację realizacji zapisów programów miało ponosić biuro wiodące. W przypadku obu obowiązujących w okresie objętym kontrolom wieloletnich programów rolę tą pełniło BPL. Cele i działania programów były realizowane we współpracy z podmiotami określonymi w programie, tj. Urzędami Dzielnic i ZGN.

Z realizacji Programu na lata 2018–2022, zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały nr LIX/1535/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r., sporządzono dwa sprawozdania (za 2018 r. i 2019 r.), które terminowo przekazano Radzie Miasta. Nie sporządzono sprawozdania za 2020 r. co było niezgodne z § 2 ust. 2 ww. uchwały oraz dokumentu podsumowującego realizację programu po jego zakończeniu, podczas gdy, zgodnie ze Standardami, po zakończeniu realizacji programu należało sporządzić podsumowanie z jego realizacji.

Przedstawiciele BPL tłumaczyli, że nie opracowano raportu za 2020 r., gdyż do Programu na lata 2021–2025 załączona została obszerna diagnoza, która kompensowała posiadane dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej i zasobu mieszkaniowego Miasta, które wynikały z realizacji Programu na lata 2018–2022. Nieopracowanie raportu podsumowującego realizację Programu na lata 2018–2022 tłumaczono tym, że jego realizacja została przerwana w związku ze zmianą przepisów prawa i koniecznością wprowadzenia nowego Programu. W ocenie NIK, konieczność opracowania nowego programu nie zwalniała Prezydenta z obowiązku przedłożenia Radzie Miasta informacji o realizacji wcześniejszego programu, a w szczególności o jego skuteczności i osiągniętych efektach.

[11] Na dzień 28 lipca 2023 r.

[12] Plan zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimum 80 m^2 miał zostać opracowany w siedmiu dzielnicach: Praga-Południe, Praga-Północ, Wola, Śródmieście, Żoliborz, Mokotów i Ochota, a plan zagospodarowania lokali „wspólnych" w ośmiu dzielnicach: Śródmieście, Wola, Mokotów, Praga-Południe, Praga-Północ, Żoliborz, Ochota i Bielany.

Monitoring Programu na lata 2021–2025 realizowano poprzez zbiorcze analizy danych, powiązanych ze wskaźnikami, których wyniki opisano w rocznych raportach z realizacji programu. Raport za 2021 r. został przekazany Radzie Miasta w terminie do 31 marca 2022 r., tj. zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały nr XLVII/1459/2021 Rady Miasta z 15 kwietnia 2021 r.

Raport za 2022 r., który powinien zostać przekazany do dnia 31 marca 2023 r., został przekazany po terminie, tj. 27 kwietnia 2023 r. Ponadto kontrola wykazała nierzetelne sporządzenie obydwu raportów z realizacji Programu na lata 2021–2025. W raportach za 2021 r. i 2022 r. wykazano odpowiednio: trzy i 12 rozbiórek obiektów budowlanych[13], podczas gdy dokonano pięciu rozbiórek więcej. W raporcie za 2022 r. wykazano opracowanie siedmiu planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery, podczas gdy do końca 2022 r. dokument ten został przyjęty tylko w jednej[14] z 18 dzielnic.

Nieprawidłowa liczba rozbiórek wynikała z nieuwzględnienia wyburzeń przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne (na ich koszt), błędna liczba planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery wynikała z podania w raporcie liczby opracowanych projektów planów, a przekazanie raportu za 2022 r. po terminie było spowodowane brakiem akceptacji Pełnomocnika ds. strategii rozwoju Miasta.

Ryzyko niepełnej realizacji Programu na lata 2021–2025

Uwzględniając prognozowane w Programie na lata 2021–2025 poziomy wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami, osiągnięcie większości z nich było zagrożone. Tylko dwa wskaźniki – dotyczące liczby lokali sprzedanych w ciągu roku w skali Miasta oraz liczby rozbiórek budynku były realizowane zgodnie z założeniami. W zakresie sprzedaży lokali określono roczną wartość maksymalną w liczbie 100 lokali. W obydwu latach realizacji Programu na lata 2021–2025 nie przekroczono ww. wartości maksymalnej, co świadczy o prawidłowej realizacji wskaźnika w tym okresie[15]. Natomiast w zakresie rozbiórek budynków na koniec 2022 r. osiągnięto prognozowany poziom wskaźnika[16].

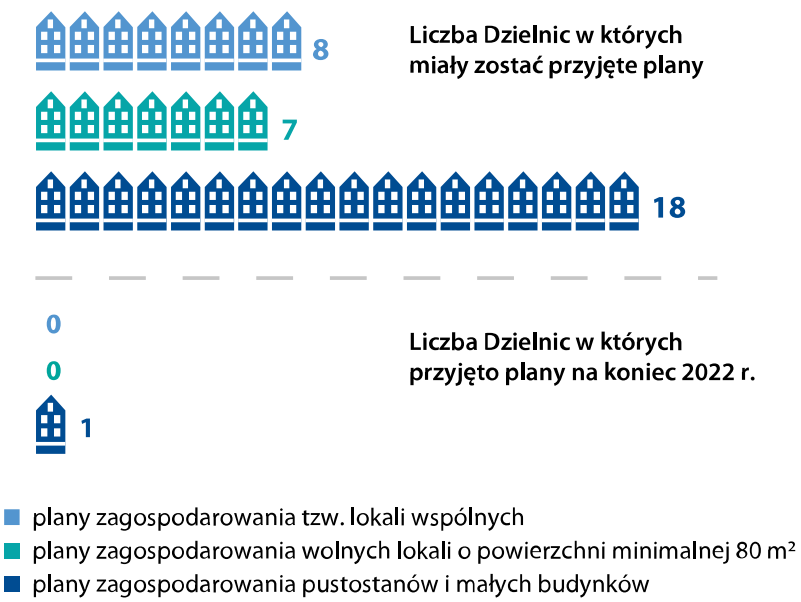
Do końca 2022 r. tylko w jednej z 18 dzielnic podjęto uchwały Zarządów Dzielnic przyjmujące plany zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz plany zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery (nazywany też planem zagospodarowania pustostanów i małych budynków). W okresie od czerwca do listopada 2022 r. BPL wystosował pisma do Burmistrzów wszystkich dzielnic Miasta z prośbą o odniesienie się do opracowanych przez BPL list pustostanów i małych budynków mieszkalnych[17], wskazując iż prośba ta jest następstwem działania określonego w Programie na lata 2021–2025. W zakresie budynków wykazanych na ww. listach BPL zawarło swoją propozycję dotyczącą sprzedaży, wyburzenia lub zachowania nieruchomości w zasobie. Większość Urzędów Dzielnic odniosła się na piśmie do złożonych propozycji, co jednak nie miało przełożenia na przyjęcie stosownych uchwał przez Zarządy Dzielnic. Często przedstawiciele Dzielnic przedstawiali odmienne stanowisko niż te zaproponowane przez pracowników BPL. Zaangażowanie BPL w proces opracowania planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery miało wpływ na nieprzyjęcie ww. dokumentów przez Zarządy Dzielnic. W kontrolach przeprowadzonych w trzech Urzędach Dzielnic ustalono, że przyczyną

[13] Narastająco, na koniec roku.
[14] Uchwała Zarządu Dzielnicy Śródmieście z 6 lipca 2022 r.
[15] W 2021 r. sprzedano 12 lokali, a w 2022 r. – dwa.
[16] Zaplanowano wyburzenie 14 budynków, a wyburzono 17.
[17] Pilotażowe działania prowadzono w listopadzie 2021 r. w zakresie nieruchomości z terenu dzielnicy Wola. Kontakt z dzielnicą w sprawie opracowania planu zagospodarowania pustostanów i małych budynków powtórzono w sierpniu 2022 r.

nieprzyjęcia ww. planów były m.in. trwające ustalenia w BPL. Należy zaznaczyć, że w Programie na lata 2021–2025 nie określono żadnych zadań dla BPL w zakresie przygotowania propozycji planów zagospodarowania pustostanów i małych budynków, Biuro nie posiadało również uprawnień do decydowania o ostatecznym przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, wyburzenia lub zachowania w zasobie Miasta.

Infografika nr 8

Realizacja trzech wskaźników dotyczących przyjęcia w Dzielnicach planów zagospodarowania pustostanów i małych budynków, wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² oraz lokali „wspólnych" – określonych w Programie na lata 2021–2025 na koniec 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Do końca 2022 r. w żadnej z siedmiu zobowiązanych Dzielnic nie przyjęto w formie uchwały planu zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² oraz w żadnej z ośmiu zobowiązanych Dzielnic – planu zagospodarowania lokali „wspólnych", co oznacza całkowity brak realizacji wskaźników po upływie dwóch lat obowiązywania Programu na lata 2021–2025. BPL, w piśmie z 10 września 2021 r., skierowanym do Burmistrzów Dzielnic przekazało wytyczne w zakresie sporządzenia planu zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m², wyznaczając termin na ich opracowanie do dnia 31 grudnia 2022 r. Prośba o dotrzymanie ww. terminu została następnie powtórzona w kolejnym piśmie BPL skierowanym do Burmistrzów Dzielnic z 27 stycznia 2022 r. Zdaniem Dyrektora BPL głównym problemem w opracowaniu ww. planów okazały się trudności związane ze stanem prawnym budynków, w których są takie lokale (tzw. roszczenia) oraz analiza dotycząca możliwości technicznych podziału, zwłaszcza w kontekście lokali pozostających pod nadzorem konserwatora zabytków, czy też ocena opłacalności takiego podziału.

Do dnia 28 lipca 2023 r. dwa Zarządy Dzielnic przyjęły uchwały w sprawie planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery[18], natomiast w żadnej ze zobowiązanych Dzielnic nie opracowano planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² oraz planu zagospodarowania lokali „wspólnych".

[18] Uchwała z dnia 24 stycznia 2023 r. Zarządu Dzielnicy Bielany nr 4518/2023 w sprawie planu zagospodarowania pustostanów i małych budynków mieszkalnych w Dzielnicy Bielany i uchwała nr 9503/2022 Zarządu Dzielnicy Śródmieście z 6 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji.

Na koniec 2022 r. Miasto nie osiągnęło prognozowanych wartości wskaźników dotyczących napraw lub remontów lokali i budynków mieszkalnych. W zakresie wskaźnika dotyczącego liczby napraw elementów konstrukcyjnych planowanego na koniec 2022 r. na poziomie 43 napraw – osiągnięto wynik 12 napraw. Z zaplanowanych 371 lokali znajdujących się w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym – osiągnięto wynik 196 takich lokali, natomiast z prognozowanych 3439 wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych – przeprowadzono remonty w 2971. W ocenie ryzyka Programu na lata 2021–2025 zidentyfikowano 15 ryzyk, w tym 10 powiązanych z gospodarowaniem pustostanami, tj. m.in. ryzyka związane ze wzrostem cen materiałów i usług budowlanych, trudności w pozyskaniu wykwalifikowanej kadry pracowniczej wykonującej czynności techniczno-budowlane, nierzetelne wykonywanie zadań przez wykonawców, które może spowodować opóźnienia w realizacji oraz brak systemowego rozwiązania kwestii tzw. roszczeń. W raportach z realizacji ww. programu za 2021 r. i 2022 r. stwierdzono wystąpienie zjawisk opisanych w trzech z dziesięciu ryzyk dotyczących gospodarowania pustostanami, tj. brak systemowego rozwiązania kwestii tzw. roszczeń powoduje, że remont budynku musi być każdorazowo poprzedzony analizą stanu prawnego dla każdej nieruchomości indywidualnie; dalszy wzrost cen materiałów i usług budowlanych, może spowodować, że zaplanowane środki okażą się niewystarczające na remonty i budownictwo mieszkaniowe; nierzetelne wykonanie zadań przez wykonawców może powodować opóźnienia w realizacji. W zakresie zminimalizowania ryzyka dotyczącego wzrostu cen m.in. w rezerwie celowej zabezpieczono środki na zwiększenie wydatków przeznaczonych na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego i terenów miejskich przy budynkach. Ryzyko dotyczące nierzetelnego wykonania zadań przez wykonawców wystąpiło w przypadku jednej inwestycji, której wykonawca był wielokrotnie wzywany do wywiązania się z umowy, zaproponowano również aneksowanie umowy, aby zminimalizować proces opóźnienia inwestycji. W zakresie ryzyka dotyczącego braku systemowego rozwiązania kwestii tzw. roszczeń, do remontu wybierano takie nieruchomości, w których ryzyko związane z inwestowaniem zostało uznane za znikome.

Definicja pustostanu

W okresie objętym kontrolą, w przepisach powszechnie obowiązujących jak również w regulacjach wewnętrznych Miasta nie zdefiniowano pojęcia pustostanu. Zdaniem Prezydenta Miasta pustostan to niezasiedlone mieszkanie. Dla potrzeb zarządzania i administrowania nieruchomościami, pustostanem będzie każdy lokal, w którym nikt nie zamieszkuje, został przejęty od lokatora protokołem zdawczo-odbiorczym (bez znaczenia w jakim stanie technicznym) do czasu ponownego zasiedlenia (przy czym pustostanem przestaje być w tym ujęciu również lokal, który ktoś samowolnie zajmie, a więc bez skierowania). Z kolei z punktu widzenia komórek wskazujących lokale do zasiedlenia (wydziały zasobów lokalowych w Urzędach Dzielnic) pustostan to lokal, który jest wolny od jakichkolwiek roszczeń innych użytkowników, niezamieszkały i nadający się do zasiedlenia z uwagi na jego stan techniczny – czyli lokal, który spełnia ustawowe wymogi. Z powyższych względów dla potrzeb tych komórek za pustostan nie uznawano lokalu, do którego osoby ubiegające się o pomoc mieszkaniową otrzymały skierowanie. Zdaniem NIK, z powyższych względów, pojęcie pustostanu powinno zostać zdefiniowane w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, tak by nie pozostawiać wątpliwości w zakresie znaczenia używanego zwrotu.

Przykłady

W Urzędzie Dzielnicy Mokotów pustostany definiowano jako lokale, pomieszczenia tymczasowe i lokale zamienne, nieobjęte umowami najmu, będące w dyspozycji m.st. Warszawy, niezamieszkałe, do których miasto stołeczne posiada dostęp bez ograniczeń, niezależnie od stanu technicznego i stanu prawnego nieruchomości. Lokal mieszkalny uznawany jest za pustostan od otrzymania z ZGN *Zgłoszenia pustostanu* do podpisania przez najemców umowy najmu lub wprowadzenia się do lokalu osoby posiadającej prawo do zajęcia lokalu w oparciu o skierowanie do zawarcia umowy najmu

wydane w związku z realizacją orzeczenia sadowego nakazującego opuszczenie i opróżnienie poprzedniego miejsca zamieszkania.

W Urzędzie Dzielnicy Praga-Północ za pustostan uznawano lokal mieszkalny lub użytkowy niezagospodarowany i niezasiedlony lub opróżniony budynek. Za datę zgłoszenia pustostanu przyjmowano dzień wpływu zawiadomienia przesłanego przez ZGN o zwolnionym lokalu.

W Urzędzie Dzielnicy Praga-Południe pojęcie pustostanu rozumiane było jako lokal, który nie jest zamieszkany, ani w żaden inny sposób wykorzystywany (wolny od osób i rzeczy). Natomiast na potrzeby sprawozdań sporządzanych na prośbę BPL przyjmowano, że pustostan to lokal, na który nie została podpisana umowa najmu lub wydane skierowanie.

Miejskie regulacje dotyczące pustostanów

W okresie objętym kontrolą procedury odnoszące się do problematyki lokali pustych znajdujących się w mieszkaniowym zasobie Miasta były rozporoszone w kilku dokumentach. Częściowe regulacje w tym zakresie, dotyczące ogólnie nieruchomości lub zasobu lokalowego, zostały uregulowane w regulaminach organizacyjnych Urzędów Dzielnic i statutach ZGN (np. w zakresie ewidencjonowania lokali, utrzymania i eksploatacji zasobów mieszkaniowych). Zagadnienia dotyczące sprzedaży uregulowano w uchwale nr XXIX/615/2011 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy[19] i zarządzeniu nr 4919/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z 30 sierpnia 2013 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w drodze przetargu[20]. Sprawy dotyczące zamian lokali i koniecznego opuszczenia lokalu przez lokatora uregulowano w uchwale nr XXIII/669/2019 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy. W zakresie remontów i inwestycji planowanie zadań przeprowadzano na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 138/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu planowania i monitorowania projektów inwestycyjnych m.st. Warszawy. W okresie październik–grudzień 2020 r. przeprowadzono mapowanie procesu odzyskiwania pustostanów oraz procesu remontu pustostanów. W pracach uczestniczyli m.in. przedstawiciele BPL, ZGN Śródmieście, ZGN Wola i ZGN Targówek. W procesach, opracowanych oddzielnie dla ww. Dzielnic, określono kolejne etapy działania oraz wskazano uczestników procesu odpowiedzialnych za ich realizację. Dokumenty te, do czasu zakończenia kontroli, nie zostały oficjalnie przyjęte do stosowania.

Analizy pustostanów

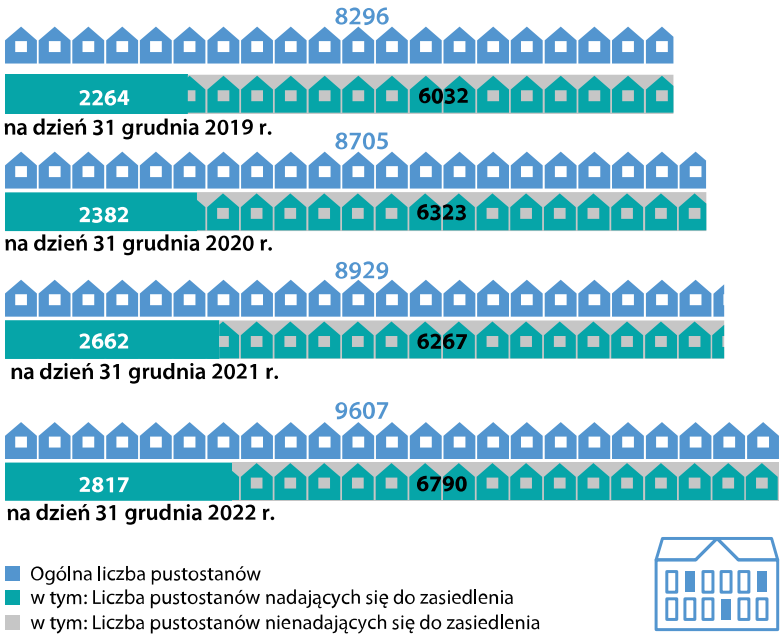
W latach 2020–2021 BPL corocznie sporządzało pisemną analizę gospodarowania pustymi lokalami mieszkalnymi w danym roku. Dokumenty te opracowywano na podstawie danych dotyczących liczby i stanu pustych lokali mieszkalnych oraz wykonanych remontów, przekazanych do BPL przez Urzędy Dzielnic lub ZGN. Ww. zasób mieszkaniowy został podzielony na lokale nadające się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (w tym po przeprowadzeniu remontu) oraz lokale nienadające się do zasiedlenia ze względu na konieczność przeprowadzenia remontu generalnego lub rozbiórki budynku, w którym znajdowały się pustostany. Do analiz załączono wykazy zawierające adresy pustostanów w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub remontu generalnego, z informacją o liczbie lokali, powodach wyłączenia z eksploatacji, stanie prawnym i planowanym przeznaczeniu (np. do rozbiórki lub sprzedaży). Analizy dotyczyły również liczby i średnich kosztów remontów lokali pustych i porównania ich do kosztów z lat wcześniejszych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych pracownicy BPL nie sporządzili analizy gospodarowania pustymi lokalami mieszkalnymi za 2022 r., mimo iż dane w tym zakresie zostały zebrane z Dzielnic. Kierownictwo BPL zadecydowało o wstrzymaniu prac w zakresie przygotowania ww. analizy do czasu potwierdzenia zgodności danych ujętych w systemie SEiZBiL.

[19] Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 239 poz. 8502 ze zm.
[20] Zmienione zarządzeniem nr 77/2014 z 30 grudnia 2014 r.

W latach 2020–2022 liczba pustostanów ulegała ciągłym zmianom. W okresie tym pustostanami stało się łącznie 6711 lokali mieszkalnych (od 1941 do 2515 rocznie)[21], a przestało nimi być łącznie 5400 lokali mieszkalnych (od 1532 do 2031 rocznie)[22]. Porównując dane na koniec roku ich liczba systematycznie rosła. Według danych na dzień 31 grudnia 2019 r. w Mieście znajdowało się 8296 niezamieszkałych lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni 323 165 m^2, natomiast na 31 grudnia 2022 r. – 9607, o łącznej powierzchni 367 790 m^2, co stanowiło wzrost liczby pustych lokali o 1311 i ich łącznej powierzchni o 44 626 m^2.

Infografika nr 9

Wzrost liczby pustostanów, z podziałem na nadające się do zasiedlenia i nienadające się do zasiedlenia w ujęciu rocznym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na 31 grudnia 2022 r. pustostany stanowiły 12% ogólnej liczby lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie Miasta[23], w tym najwięcej w pięciu dzielnicach: 2212 – na Pradze Północ (20% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy), 1997 – na Woli (16% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy), 1515 – w Śródmieściu (13% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy), 1302 – na Pradze Południe (13% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy) i 940 – na Mokotowie (8% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy). Najmniej pustostanów znajdowało się w Rembertowie (27), Ursynowie (22), Bemowie (15), Wilanowie (5) i Wesołej (brak pustostanów).

Zgodnie z podziałem wprowadzonym przez BPL, pustostany nadające się do zasiedlenia podzielono na: znajdujące się w nowo wybudowanych budynkach, po remoncie i w trakcie zasiedlania oraz nadające się do zasiedlenia po przeprowadzeniu remontu. Ogólna liczba lokali mieszkalnych nadających się do zasiedlenia systematycznie rosła. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 2264 lokali (tj. 27% łącznej liczby pustostanów), a na koniec 2022 r. – 2817 lokali (tj. 29% łącznej liczby pustostanów). W zasobie tym przeważały jednak lokale możliwe do zasiedlenia po przeprowadzeniu remontu, których liczba na koniec 2019 r. wynosiła 1886, a na koniec 2022 r. – 2381 (udział tych

[21] Np. poprzez wysiedlenie osób, które przestały płacić czynsz lub nabyły tytuł do innego lokalu, wysiedlenie z lokalu, który przestał spełniać warunki wynajmu lokalu mieszkalnego lub śmierć dotychczasowego najemcy.
[22] Np. poprzez zasiedlenie lokalu, przeznaczenie lokalu do innego celu lub rozbiórkę budynku.
[23] Na koniec 2020 r. i 2021 r. wskaźnik ten wynosił 11%, a na koniec 2019 r. – 10%.

lokali w liczbie lokali do zasiedlenia wynosił od 81% do 86%). Lokali wyremontowanych na koniec 2019 r. było 268 (12% ogółu lokali nadających się do zasiedlenia), a na koniec 2022 r. – 424 (15% ogółu lokali nadających się do zasiedlenia). Lokale w nowo wybudowanych budynkach stanowiły w ww. okresie maksymalnie 5% lokali do zasiedlenia (na koniec 2019 r. było ich 110, a na koniec 2022 r. – 12).

W okresie objętym kontrolą, liczba gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową w Mieście[24] systematycznie malała. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. było to 4002 gospodarstw domowych, a według stanu na koniec 2022 r. – 1946 gospodarstw domowych. Na koniec 2019 r. liczba osób oczekujących przewyższała liczbę lokali nadających się do zasiedlenia o 1738, natomiast na koniec 2021 r. to liczba lokali nadających się do zasiedlenia przewyższyła o 480 liczbę gospodarstw domowych oczekujących na pomoc. Pod koniec 2022 r. nadwyżka ta wynosiła 871 lokali nadających się do zasiedlenia. Większość ww. lokali przed zasiedleniem wymagała przeprowadzenia remontu. Ww. nadwyżka, na koniec 2022 r. wystąpiła w 7 na 18 dzielnic, w tym najwięcej na Woli (431), w Śródmieściu (348) i na Pradze Południe (275). Równocześnie w 11 dzielnicach wystąpił niedobór liczby lokali nadających się do zasiedlenia w stosunku do osób oczekujących na pomoc mieszkaniową, w tym najwięcej na Ochocie (215), w Wawrze (94) i Włochach (93).

Wśród lokali nienadających się do zasiedlenia, BPL wyodrębnił pustostany: w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub generalnego remontu; lokale niesamodzielne (np. z sanitariatami lub trzonem kuchennym do użytku wspólnego); lokale wyłączone z eksploatacji z powodów technicznych (np. na skutek decyzji PINB); stanowiące część lokalu wynajmowanego dotychczas więcej niż jednemu najemcy; lokale niekwalifikujące się do zasiedlenia ze względu na roszczenia. Łączna liczba pustostanów, które nie nadawały się do zasiedlenia, kształtowała się w latach 2020–2022 na podobnym poziomie (od 70% do 73% ogólnej liczby pustostanów). Na 31 grudnia 2019 r. liczba ta wynosiła 6032 lokali, na koniec 2020 r. wzrosła do 6323, na koniec 2021 r. nieznacznie zmalała do 6267, a na koniec 2022 r. ponownie wzrosła do 6790.

Na 31 grudnia 2022 r. najwięcej pustostanów nienadających się do zasiedlenia znajdowało się na Pradze-Północ (1893 lokale, co stanowiło 86% pustostanów zlokalizowanych na terenie tej dzielnicy), Woli (1593 lokale, co stanowiło 70% pustostanów zlokalizowanych na terenie tej dzielnicy) i w Śródmieściu (1123 lokale, co stanowiło 74% pustostanów zlokalizowanych na terenie tej dzielnicy). W trzech dzielnicach: Bemowie, Rembertowie i Wesołej nie było pustostanów nienadających się do zasiedlenia. Lokale mieszkalne najczęściej nie nadawały się do zasiedlenia z powodu bardzo złego stanu technicznego i zakwalifikowania ich do remontu generalnego i rozbiórki (wyburzenia) lub obciążających je roszczeń.

Lokale mieszkalne niesamodzielne mieściły się na terenie sześciu dzielnic, z czego na Ochocie było to 15% wszystkich lokali nienadających się do zasiedlenia. W pozostałych dzielnicach (Mokotów, Praga-Północ, Śródmieście, Wola, Praga-Południe), udział takich lokali nie przekraczał 4%. W siedmiu dzielnicach (Ursus, Śródmieście, Wawer, Praga-Północ, Praga-Południe, Żoliborz, Wola) znajdowały się lokale mieszkalne wyłączone z eksploatacji (np. w wyniku decyzji PINB). Najwięcej takich lokali znajdowało się w Ursusie (27% wszystkich lokali nienadających się do zasiedlenia) i Śródmieściu (21%). W sześciu dzielnicach (Ochota, Śródmieście, Ursynów, Żoliborz, Mokotów, Praga-Południe) występowały lokale wynajmowane dotychczas więcej niż jednemu najemcy. Na Ochocie dotyczyło to 22% lokali nienadających się do zasiedlenia,

[24] O pomoc mieszkaniową z zasobu Miasta mogły ubiegać się m.in. członkowie gospodarstw domowych o niskich dochodach, spełniający wymogi określone w uchwale w sprawie wynajmowania lokali mieszkalnych. Osobną grupę stanowili członkowie gospodarstw domowych, którzy zostali poddani eksmisji z dotychczasowych mieszkań. Opisane statystyki dotyczą gospodarstw domowych wpisanych na listę osób oczekujących. Nie uwzględniono wniosków złożonych, oczekujących na rozpatrzenie oraz gospodarstw domowych oczekujących na zamianę lokalu mieszkalnego lub regulację stanu prawnego.

a w pozostałych dzielnicach zjawisko to nie przekroczyło poziomu 10%. W okresie objętym kontrolą lokale znajdujące się w budynkach z roszczeniami stanowiły około 30% pustostanów w Mieście. Szczegółową statystykę w tym zakresie opisano w dalszej części informacji, poświęconej roszczeniom.

Oprócz powyższych danych, BPL wprowadził osobną kategorię lokali substandardowych (niepełnowartościowych), które ze względu na zbyt małą powierzchnię, nieodpowiednią wysokość, brak dostępu do urządzeń sanitarnych w lokalu lub na tej samej kondygnacji itp. nie powinny być ponownie wskazywane do najmu. Docelowo lokale te nie były wykazywane jako lokale nadające się do zamieszkania i miały być wyłączane z zasobu lokali mieszkalnych poprzez zmianę ich przeznaczenia. Liczba takich lokali w 2022 r. w skali całego Miasta wynosiła 184.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą ogólna liczba pustych lokali mieszkalnych na terenie **Dzielnicy Mokotów** uległa zwiększeniu z 997 na koniec 2019 r. do 1256 na koniec 2022 r. W wyniku realizacji zadań z zakresu gospodarowania pustymi lokalami mieszkalnymi wzrosła zarówno liczba pustostanów nadających się do zasiedlenia (z 192 na koniec 2019 r. do 255 na koniec 2022 r.) jak i liczba pustych lokali mieszkalnych wskazanych przez Urząd Dzielnicy do zasiedlenia przez przyszłych najemców (z 253 w 2020 r. do 316 w 2022 r.). Równocześnie w kontrolowanym okresie odnotowano spadek liczby gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową z 603 na koniec 2019 r. do 230 na koniec 2022 r.

W **Dzielnicy Praga-Południe** liczba pustych lokali mieszkalnych zwiększyła się z 985 na koniec 2019 r. do 1302 (na koniec 2022 r.). W wyniku realizacji zadań z zakresu gospodarowania pustymi lokalami mieszkalnymi zwiększyła się liczba pustostanów nadających się do zasiedlenia z 373 na koniec 2019 r. do 570 na koniec 2022 r. oraz liczba pustostanów zasiedlonych w wyniku zawartych umów najmu ze 145 w 2020 r. do 186 w 2022 r. Równocześnie odnotowano niewielki spadek liczby gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową z 275 na koniec 2020 do 271 na koniec 2022 r.

Liczba pustych lokali mieszkalnych na terenie **Dzielnicy Praga-Północ** uległa zwiększeniu z 2073 na koniec 2019 r. do 2212 na koniec 2022 r. W wyniku realizacji zadań z zakresu gospodarowania pustymi lokalami mieszkalnymi wzrastała liczba pustostanów nadających się do zasiedlenia (z 230 na koniec 2019 r. do 319 na koniec 2022 r.) oraz liczba pustostanów zasiedlonych w wyniku zawartych umów najmu (z 383 w 2020 r. do 487 w 2022 r.). Równocześnie w kontrolowanym okresie odnotowano spadek liczby gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową z 814 na koniec 2019 r. do 238 na koniec 2022 r.

Ewidencja pustostanów w systemie LOKUM

Od dnia 17 października 2012 r., zgodnie z zarządzeniem nr 3239/2012 Prezydenta Miasta, do ewidencjonowania zasobu lokalowego Miasta stosowano system teleinformatyczny LOKUM, którego administratorem był Dyrektor BPL. Zgodnie z ww. zarządzeniem uprawnieni do korzystania z LOKUM zobowiązani byli do wprowadzania i aktualizacji danych w systemie, niezwłocznie po ich zmianie. Za właściwą organizację procesu wprowadzania i aktualizacji danych odpowiadali kierownicy podmiotów prowadzących LOKUM, tj. Burmistrzowie i Dyrektorzy ZGN, natomiast BPL odpowiadało m.in. za koordynację prac osób uprawnionych do korzystania z LOKUM, organizację szkoleń i współpracę z koordynatorami tego systemu.

Wyniki przeprowadzonego w 2019 r. w Mieście *Audytu sposobu i zasad zarządzania budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta* wykazały m.in. że prawie każda z badanych Dzielnic wykorzystywała inny pakiet narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie nieruchomościami, a miejski system LOKUM traktowany był jako narzędzie bazodanowe. Według wyników audytu odmienny był także sposób przechowywania i organizacji danych w użytkowanych systemach oraz ich

możliwości raportujące. Audytorzy zwrócili uwagę na potrzebę wprowadzenia nowego systemu, który obsługiwał by strukturę wielopodmiotową (każdy ZGN lub Urząd Dzielnicy miałby swoje konto w systemie, a co za tym idzie – login i hasło) oraz posiadał odpowiednie możliwości analityczne, aby w możliwie pełnym stopniu automatyzować przygotowywanie tworzonych przez ZGN lub Urzędy Dzielnic sprawozdań na podstawie już wprowadzonych danych. System powinien generować użyteczne z punktu widzenia kontroli i nadzoru zestawienia zbiorcze na szczeblu centralnym, obejmujące i wykorzystujące informacje z poszczególnych jednostek zarządzających zasobem mieszkaniowym. Odpowiednie możliwości raportujące i agregujące systemu, umożliwiające natychmiastowe pobranie i przetworzenie informacji z poszczególnych ZGN, a następnie zaprezentowanie ich w postaci czytelnych, zbiorczych raportów, w modelowym podejściu, mogłoby wyeliminować konieczność tworzenia przez ZGN sprawozdań. Audytorzy zarekomendowali wdrożenie jednego systemu informatycznego przez wszystkie ZGN i Urzędy Dzielnic oraz wprowadzenie jednolitych, wspólnych dla wszystkich jednostek procedur.

Wprowadzenie systemu SEiZBiL

W efekcie ustaleń audytu z 2019 r. rozważano techniczne możliwości rozszerzenia funkcjonującego systemu LOKUM. Ostatecznie, ze względu na brak możliwości powiązań z systemami informatycznymi funkcjonującymi w jednostkach oraz fakt, że mimo posiadania danych, system LOKUM odzwierciedlał jedynie ostatnią wprowadzoną informację (płaska struktura danych), podjęto decyzję o zastąpieniu systemu LOKUM systemem SEiZBiL, opracowanym i stosowanym w ZGN Praga-Południe. System ten zawierał dane analogiczne jak w systemie LOKUM, dodatkowo posiadał szereg możliwości, których nie miał wcześniejszy system, łącznie z możliwością *odkładania* danych historycznych. Możliwości systemu SEiZBiL zostały zaprezentowane na spotkaniu z Burmistrzami Dzielnic i Dyrektorami ZGN 10 stycznia 2020 r. W efekcie ustaleń poczynionych na ww. spotkaniu, Prezydent Miasta w dniu 5 lutego 2020 r. wydał zarządzenie nr 137/2020, zgodnie z którym ZGN Praga-Południe powierzono zadanie prowadzenia elektronicznej ewidencji zasobów lokalowych Miasta w systemie SEiZBiL, którego administratorem, podobnie jak w przypadku LOKUM, został Dyrektor BPL. Realizując powyższe zadanie BPL, zgodnie z § 8 ust. 1 ww. zarządzenia, m.in. współpracowało z koordynatorami w zakresie wypełniania danych w systemie, udzielało informacji, weryfikowało wnioski o nadanie uprawnień i zgłoszeń związanych z rozwojem systemu oraz prowadziło obsługę zgłoszeń merytorycznych związanych z implementacją nowych przepisów prawa. Zgodnie z § 9 zarządzenia SEiZBiL do zadań ZGN Praga-Południe należało m.in. utrzymanie i rozwój oraz zapewnienie dostępności systemu dla wskazanych jednostek Miasta, zapewnienie możliwości migracji danych do systemu z innych miejskich systemów teleinformatycznych oraz rozwijanie systemu w obszarze jego architektury. Zgodnie z § 10 ust. 2 ww. zarządzenia do dnia 31 grudnia 2020 r. przewidziano migrację danych z dotychczas używanego systemu LOKUM do systemu SEiZBiL, a co za tym idzie zaprzestanie wykorzystania pierwszego z tych systemów.

Dostęp do systemu SEiZBiL

W okresie objętym kontrolą uzyskanie dostępu do systemu SEiZBiL poprzedzał wniosek kierownika jednostki o nadanie użytkownikowi uprawnień, zatwierdzany w BPL. Według danych na 8 maja 2023 r. dostęp do systemu SEiZBiL posiadało 309 pracowników Urzędów Dzielnic (w tym trzech zastępców burmistrzów), 1335 pracowników ZGN (w tym 15 dyrektorów lub zastępców dyrektorów ZGN). Najwięcej użytkowników systemu SEiZBiL było w dzielnicach o największym zasobie mieszkaniowym (powyżej 10 tys. lokali mieszkalnych), tj. ZGN Mokotów (306), ZGN Śródmieście (296), ZGN Praga-Południe (233) i ZGN Wola (219). Ponadto dostęp do systemu SEiZBiL miało łącznie 72 pracowników biur Urzędu Miasta, tj.: BPL (52), Biuro Spraw Dekretowych (10), Biuro Infrastruktury (dwóch), Biuro Kontroli (dwóch), Biuro Mienia Miasta i Skarbu (dwóch), Biuro Strategii i Analiz (dwóch) i Biuro Informatyki (dwóch). Logowanie do systemu SEiZBiL następowało poprzez wgranie certyfikatu (klucza) oraz wprowadzenie indywidualnego hasła. SEiZBiL nie miał ograniczeń

co do liczby użytkowników (w tym jednocześnie pracujących w Systemie), ponadto posiadał funkcję umożliwiającą uzyskanie informacji o tym kto i kiedy wprowadził dane do systemu oraz kto i kiedy je przeglądał.

W systemie SEiZBiL, w module Helpdesk pod nazwą Dokumentacja, znajdowała się baza wiedzy zawierająca instrukcje, wytyczne, zalecenia i bieżące informacje o zmianach w systemie, w tym m.in. dotyczące logowania, poruszania się po systemie, funkcji ogólnych, list, eksportu i importu danych, formularzy, nadawania, zmiany i odbierania uprawnień do systemu oraz sposobu uzupełniania informacji. Szkolenia z użytkowania systemu dla dzielnic i ZGN były przeprowadzane przez wykonawcę systemu ZGN Praga-Południe. W okresie użytkowania systemu SEiZBiL nie przeprowadzano badania satysfakcji użytkowników systemu, ze względu na jego ciągły rozwój. W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) ZGN Praga-Południe poniósł wydatki na utrzymanie i rozwój Systemu w łącznej kwocie 1318,0 tys. zł, w tym na utrzymanie systemu 162,1 tys. zł i na rozwój 1155,9 tys. zł.

Funkcjonalności systemu SEiZBiL

System SEiZBiL był zintegrowany m.in. z mapami geodezyjnymi i ewidencjami gruntów i budynków oraz pozwalał na wyświetlenie danych na mapie Warszawy np. w zakresie własności lokali. Posiadał funkcjonalność umożliwiającą eksportowanie wszystkich lub wybranych danych do plików zewnętrznych (np. MS Excel lub MS Word) w celu ich dalszego przetwarzania i analizowania. Pozwalał na wyszukiwanie danych m.in. po ID lokalu, adresie, dacie lub numerze zawarcia umowy, ale również po statusie lokalu (np. pustostan, lokal zamieszkały, lokal w bezumownym korzystaniu). Dane o zasobie lokalowym były zbierane dla budynków i lokali. Z karty konkretnego budynku istniała możliwość przejścia do karty znajdującego się w nim lokalu, a z niej do karty pustostanu. W karcie budynku gromadzono dane dotyczące m.in. adresu, funkcji budynku, statusu własnościowego, liczby kondygnacji, powierzchni użytkowej, liczby lokali, danych technicznych, informacji o wyłączeniu z użytkowania i planach sprzedażowych. W karcie lokalu ujmowano informacje dotyczące m.in. powierzchni lokalu (użytkowej i mieszkalnej), pomieszczeń w lokalu z możliwością określenia ich powierzchni, rodzaju i wyposażenia, kategorii lokalu, statusu własności, położenia lokalu (kondygnacji), dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, danych personalnych osoby administrującej budynkiem oraz danych dotyczących aktualnego lub ewentualnie poprzedniego najemcy lokalu. W systemie istniała możliwość odnotowania danych dotyczących sprzedaży i zamieszczania skanów dokumentów np. skierowań do zawarcia umowy najmu lub protokołów z posiedzeń komisji mieszkaniowych przyznających lokale. System umożliwiał też generowanie dokumentów dotyczących zasiedlania pustostanów (dane z systemu były automatycznie wypełniane w skierowaniach do zasiedlenia i umowach najmu), posiadał funkcjonalności wspierające proces rozpatrywania spraw mieszkaniowych i spraw o obniżkę czynszu z tytułu uzyskiwanego dochodu czy weryfikacji dochodowej najemców oraz zawierał informacje o prowadzonych postępowaniach eksmisyjnych. Codziennie dokonywany był automatyczny zrzut danych oraz tworzono kopię zapasową tzw. backup (od 11 marca 2021 r.).

W okresie objętym kontrolą system SEiZBiL posiadał moduł pozwalający na ewidencjonowanie informacji o remontach pustostanów, który według danych na 12 czerwca 2023 r. był wykorzystywany w ZGN Praga-Południe i ZGN Włochy. W powyższym zakresie ewidencjonowano informacje dotyczące m.in. przedmiarów robót budowlanych, e-maile o zatwierdzeniu realizacji remontu przez kierownika jednostki, dokumentację remontową, dokumentację fotograficzną sprzed remontu i po jego wykonaniu, kosztach szacowanych i maksymalnych oraz wykonawcy. Ponadto pracownicy Działu Informatyki ZGN Praga-Południe opracowali aplikację mobilną na telefon komórkowy dla pracowników administrujących nieruchomościami, umożliwiającą zdalne uzupełnianie karty pustostanu w trakcie wizyty w lokalu (aplikacja umożliwiała m.in. automatyczne załączanie zdjęć poszczególnych pomieszczeń lokalu).

Funkcjonalności dotyczące pustostanów

Prace nad tematyką pustostanów w systemie SEiZBiL rozpoczęły się w lutym 2021 r., kiedy BPL przy współpracy z Urzędami Dzielnic i ZGN rozpoczęło tworzenie koncepcji sposobu wprowadzania, raportowania i obsługi pustostanów. Pismami z dnia 1 kwietnia 2021 r., skierowanymi do Burmistrzów i Dyrektorów ZGN, BPL przekazało informacje o wprowadzeniu oznaczeń pustostanów mieszkalnych, z prośbą o ich stosowanie. Zgodnie z przekazanym wykazem pustostanom mieszkalnym położonym w budynkach eksploatowanych nadano symbole: A – lokal nowy; A – lokal nowo oddany w budynku zrewitalizowanym; A – lokal wyremontowany; B – lokal do odnowienia; B – lokal do przebudowy w obrębie ścian wydzielających; B – lokal do przebudowy poza obrębem ścian wydzielających; C – lokal nienadający się do zasiedlenia czasowo (np. konieczny remont stropu), D – lokal niespełniający standardu (do rozważenia czy może być użytkowany na dotychczasowych zasadach), E – lokal nienadający się do zasiedlenia na lokal mieszkalny, F – lokal wyłączony z eksploatacji w wyniku decyzji PINB i innych decyzji zarządczych, G – lokal przeznaczony do sprzedaży.

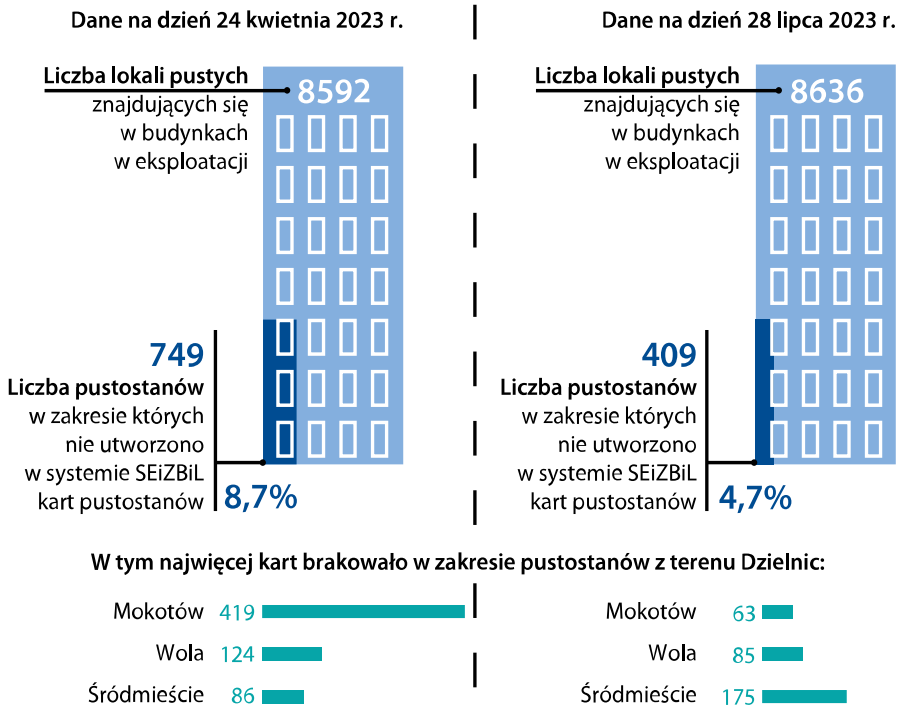
W lipcu 2021 r. rozpoczęto pilotaż kart pustostanów w dzielnicach Bielany, Praga-Północ, Ursynów, Wawer i Wola. Uruchomienie kart pustostanów w systemie nastąpiło 8 września 2021 r. Według założeń Systemu pustostan to lokal niezamieszkały, w którym nie przebywa jakakolwiek osoba. W przypadku odnotowania w systemie daty wyprowadzki ostatniego lokatora, lokal był automatycznie oznaczany jako pustostan, co w zbiorczym wykazie lokali było widoczne poprzez zakolorowanie wiersza na fioletowo. Informacje o pustostanach ewidencjonowano w karcie pustostanu, która stanowiła załącznik (podkartę) do karty lokalu, a jej utworzenie warunkowało wprowadzenie daty, będącej jednocześnie datą powstania pustostanu. Zakres danych, których wprowadzenie do kart pustostanów było obowiązkowe określono w BPL. Były to tzw. dane podstawowe, oznaczone w systemie na różowo), tj. data karty, klasyfikacja pustostanu, informacja o przyczynach zwolnienia lokalu, informacja czy lokal spełnia warunki techniczne, opis stanu technicznego, opis zakresu prac naprawczych lub remontowych, informacja czy lokal nadaje się do najmu oraz załączniki w postaci protokołu zdawczo-odbiorczego i podpisanej karty pustostanu w formacie pdf. Wypełnienie pozostałych danych było fakultatywne. Były to tzw. dane uzupełniające do których należały m.in. potencjalne przeszkody do kolejnego najmu, informacje o ostatnim najemcy, informację czy lokal jest wolny od osób i rzeczy, czy są zameldowane osoby, informacje o strukturze i wyposażeniu lokalu, przewidywane koszty remontu. Nieuzupełnienie danych podstawowych uniemożliwiało zapis karty w systemie. Stworzona w systemie karta pustostanu (zawierająca m.in. informacje o stanie techniczny i potrzebach remontowych lokalu), po uzyskaniu stosownych zatwierdzeń, mogła zostać przesłana z ZGN (odpowiedzialnego za odbiór lokalu od uprzedniego najemcy) bezpośrednio do pracowników Urzędów Dzielnic, odpowiedzialnych za proces wskazywania lokali nowym najemcom.

Braki w zarządzeniu w sprawie SEiZBiL

W zarządzeniu w sprawie SEiZBiL nie określono terminu sporządzenia kart pustostanów. Pismem z 16 grudnia 2022 r. BPL wystąpiło do Burmistrzów i Dyrektorów ZGN z prośbą o uzupełnienie brakujących kart pustostanów w terminie do końca stycznia 2023 r. Również w tym przypadku działania BPL okazały się nieskuteczne. Zdaniem Zastępcy Dyrektora BPL karta taka powinna być sporządzona niezwłocznie po opróżnieniu lokalu. W efekcie kontroli NIK zadeklarowano formalne ustalenie ww. terminu przy okazji zmiany zarządzenia dotyczącego SEiZBiL.

Infografika nr 10

Liczba pustostanów w zakresie których nie utworzono w systemie SEiZBiL kart pustostanów – według stanu na dzień 24 kwietnia 2023 r. i 28 lipca 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Według danych na dzień 24 kwietnia 2023 r. w systemie brakowało 749 kart pustostanów z 8592 wykazanych w systemie SEiZBiL lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji (tj. 8,7%), w tym najwięcej w Dzielnicach: Mokotów – 419 (32,4% lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji), Wola – 124 (9,7%) i Śródmieście – 86 (5,8%). Według danych na dzień 28 lipca 2023 r. brakowało 409 kart pustostanów z 8636 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji, w tym najwięcej w Dzielnicach: Śródmieście (175), Wola (85) i Mokotów (63).

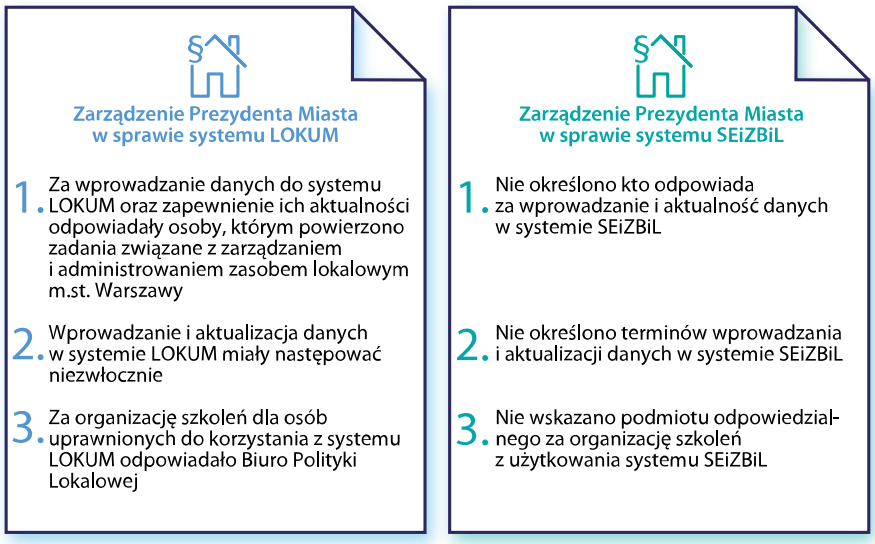
W zarządzeniu SEiZBiL, w porównaniu do zarządzenia LOKUM, nie określono kto odpowiadał za aktualność i spójność danych w systemie SEiZBiL oraz nie ustalono częstotliwości zasilania systemu w nowe dane i ich aktualizacji oraz nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za organizację szkoleń z jego użytkowania. Migracji danych z systemu LOKUM do systemu SEIZBIL (w zakresie wszystkich Dzielnic) dokonali pracownicy ZGN Praga-Południe w okresie od 6 do 16 lutego 2020 r. Przed migracją danych z systemu LOKUM do systemu SEiZBiL nie zlecono weryfikacji przenoszonych danych. Po zakończeniu migracji BPL podejmowało działania w celu zainicjowania w Urzędach Dzielnic lub ZGN prac nad weryfikacją i aktualizacją danych przeniesionych do systemu SEiZBiL, działania te okazały się jednak nieskuteczne. W trakcie kontroli NIK zadeklarowano wprowadzenie zmian w zarządzeniu SEiZBiL w części dotyczącej konieczności aktualizacji danych i szkoleń z obsługi systemu.

W piśmie z dnia 3 lipca 2020 r. ówczesna Dyrektor BPL poinformowała Burmistrzów Dzielnic i Dyrektorów ZGN o uruchomieniu nowej funkcjonalności, umożliwiającej potwierdzenie w systemie aktualności danych. Dyrektor BPL zaznaczyła, że aby potwierdzić aktualność danych należało w pierwszej kolejności uzupełnić lub zweryfikować dane zawarte w polach oznaczonych w systemie kolorem różowym (tj. w zakresie danych podstawowych). Po potwierdzeniu danych w kolumnie „Weryfikacja" miał pojawić się zielony znak akceptacji. W piśmie zostały wskazane pola systemu niezbędne do uzupełnienia lub weryfikacji, nie określono jednak terminu realizacji działań

w ww. zakresie. Termin ten został określony w kolejnym piśmie BPL z 29 grudnia 2020 r., w którym wyrażono prośbę o przyspieszenie prac nad uzupełnieniem, weryfikacją i aktualizacją danych w systemie SEiZBiL i ostateczne zakończenie działań w tym zakresie w terminie do 26 lutego 2021 r. Ponadto w okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Organizacji i Nadzoru BPL prowadzili korespondencję e-mailową z pracownikami ZGN w sprawie konieczności poprawy lub weryfikacji danych w konkretnie wskazanych sprawach.

Infografika nr 11

Różnice między zarządzeniem w sprawie sytemu LOKUM, a zarządzeniem w sprawie sytemu SEiZBiL.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Rzetelność danych w systemie SEiZBiL

Szczegółowe badania przeprowadzone w trzech objętych kontrolą ZGN, na próbie 80 pustostanów wykazały, że w zakresie jednego z nich w systemie SEiZBiL nie sporządzono karty pustostanu, a w zakresie 60 dane były ewidencjonowane nierzetelnie, w tym w połowie z nich brakowało lub wprowadzono nieprawidłową kategorię pustostanu (27 pustostanów z terenu Dzielnicy Mokotów i trzy z terenu Dzielnicy Praga-Południe). Pozostałe nieprawidłowości w ewidencjonowaniu danych o pustostanach dotyczyły: braku informacji lub nieprawidłowej wysokości lokalu (19 pustostanów z terenu Dzielnicy Praga-Południe), braku potwierdzenia w systemie faktu podpisania i przekazania danych o pustostanie do WZL (13 pustostanów z terenu Dzielnicy Praga-Północ), niezałączenia wymaganych załączników w systemie (11 pustostanów z terenu Dzielnicy Praga-Północ), braku informacji lub nieprawidłowej przyczyny zwolnienia lokalu (pięć pustostanów z terenu Dzielnicy Praga-Południe), niepodania informacji o tym czy lokal nadaje się do najmu (pięć pustostanów z terenu Dzielnicy Praga-Północ) i braku informacji lub nieprawidłowej powierzchni lokalu (cztery pustostany z terenu Dzielnicy Praga-Południe).

W przypadku sześciu z 20 poddanych kontroli pustostanów z terenu Dzielnicy Praga-Południe stwierdzono naruszenie zasad określonych w regulacjach wewnętrznych Dyrektora ZGN, dotyczących sporządzania kart pustostanów, w tym trzy karty pustostanów nie zostały zatwierdzone przez zastępcę Dyrektora ds. Technicznych, co było niezgodne z § 1 ust. 2 zarządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji kart pustostanów, a pięć kart pustostanów zostało sporządzonych w terminie dłuższym niż 14 dni (tj. od 68 do 224 dni od powstania pustostanu), co było niezgodne z załącznikiem do zarządzenia w sprawie zasad obiegu dokumentów.

Sporządzanie sprawozdań przy użyciu systemu SEiZBiL

Z przywołanym powyżej audycie z 2019 r. zwrócono uwagę na utrudnienia związane z koniecznością sporządzania przez pracowników ZGN lub Urzędów Dzielnic sprawozdań dotyczących mieszkaniowego zasobu Miasta. Zdaniem audytorów, w celu usprawnienia prac w powyższym zakresie nowy system do ewidencji zasobu mieszkaniowego powinien posiadać odpowiednie możliwości analityczne, aby w możliwie pełnym stopniu automatyzować przygotowywanie ww. sprawozdań na podstawie już wprowadzonych danych. W modelowym ujęciu tworzenie sprawozdań przez poszczególne ZGN lub Urzędy Dzielnic mogłoby zostać w pełni wyeliminowane, jeśli w dowolnym momencie możliwe będzie wygenerowanie takiego sprawozdania bezpośrednio na szczeblu centralnym.

System SEiZBiL umożliwiał automatyczne generowanie raportu, który zawierał dane liczbowe dotyczące liczby lokali pustych w podziale na dzielnice według trzech głównych kategorii: grupa 1 – budynki w eksploatacji, grupa 2 – budynki w trakcie wysiedlania i grupa 3 – budynki wykwaterowane. W ramach poszczególnych grup wydzielono dodatkowe podkategorie np. w ramach grupy 1 wyszczególniono liczbę lokali mieszkalnych do zasiedlenia (z podziałem na lokale nowe i po remoncie), do remontu, nienadające się do zasiedlenia czasowo oraz nienadające się do zasiedlenia z powodu wyłączenia lokalu z eksploatacji, przeznaczenia do sprzedaży i niespełniania wymogów obowiązującego prawa budowlanego. Od dnia 7 marca 2023 r. w systemie dokonywana była codzienna, automatyczna archiwizacja danych ww. raportu.

Dyrektor BPL potwierdził, że system SEiZBiL nie był jeszcze wykorzystywany do sporządzania rocznych sprawozdań z zakresu pustych lokali mieszkalnych wg. stanu na koniec danego roku z uwagi na fakt, że dane o pustostanach są jeszcze uzupełniane. Po uzgodnieniu zakresu danych do raportów z systemu SEiZBiL oraz osiągnięciu ich spójności BPL zadeklarowało sporządzenie sprawozdań w systemie SEiZBiL według danych na 31 grudnia 2023 r.

Kontrole przeprowadzone w trzech ZGN wykazały, że we wszystkich ewidencja lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta była prowadzona w systemie SEiZBiL. W ZGN Mokotów do tego celu wykorzystywano dodatkowo arkusz kalkulacyjny programu MS Excel. Zakres danych zawartych w systemie SEiZBiL oraz w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel był podobny, co skutkowało powielaniem działań przez pracowników ZGN. W arkuszu kalkulacyjnym m.in. wpisywano datę przekazania do WZL *zgłoszenia pustostanu*, automatycznie uzupełnianą w systemie SEiZBiL. Ponadto pracownicy ZGN, zgodnie z ustaleniami Wydziału Zasobów Lokalowych Urzędu Dzielnicy Mokotów, oprócz sporządzania elektronicznej karty pustostanu, wypełnianej w systemie SEiZBiL, sporządzali równolegle, zawierającą podobne dane, papierową wersję *Karty zgłoszenia pustostanu.* Działania w powyższym zakresie nie stanowiły nieprawidłowości, mogą natomiast świadczyć o braku przekonania użytkowników do zasadności stosowania systemu SEiZBIL. W trakcie kontroli przeprowadzonych w Urzędzie Dzielnicy i ZGN Dzielnicy Mokotów nie zidentyfikowano powodów uzasadniający powielanie czynności ewidencyjnych oraz sporządzanie elektronicznej i papierowej wersji karty pustostanu. Dla odróżnienia w ZGN Praga-Południe, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi tej jednostki[25], ewidencja kart pustostanów lokali mieszkalnych miała być prowadzona wyłącznie w systemie SEiZBiL. Kierownik administracji nieruchomości, po przejęciu pustostanu protokołem zdawczo-odbiorczym, zobowiązany był do poinformowania w nieprzekraczalnym terminie 14 dni Wydziału Zasobów Lokalowych Urzędu Dzielnicy Praga-Południe o przejęciu pustostanu (poprzez sporządzenie karty pustostanu w systemie SEiZBiL).

[25] Zarządzenie nr 12/2020 Dyrektora ZGN z 13 marca 2020 r. w sprawie prowadzenia ewidencji Kart Pustostanów lokali mieszkalnych wraz ze zmianami i zarządzenie nr 37/2020 Dyrektora ZGN z dnia 22 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia zasad obiegu dokumentów kształtujących stosunek najmu lokalu mieszkalnego i najmu socjalnego lokalu, zgłaszania pustostanu lokalu mieszkalnego oraz sporządzania sprawozdań o zasobach.

Planowanie wydatków na pustostany

W okresie objętym kontrolą wydatki w zakresie gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta były planowane zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXXXI/2334/2010 z 28 kwietnia 2010 r.[26]. Za prawidłowe opracowanie wstępnych projektów planów finansowych, które określały podział środków na finansowanie gospodarowania zasobami lokalowymi na terenie Dzielnic, odpowiadali Dyrektorzy ZGN, a za opracowanie wstępnych projektów dzielnicowych załączników do budżetu m.st. Warszawy – Zarządy Dzielnic. Środki na realizację zadań własnych Dzielnicy przekazywane były przez m.st. Warszawę, a następnie Urzędy Dzielnic samodzielnie określały wysokość środków na realizację zadań realizowanych przez ZGN. Zakłady opracowywały plany finansowy w granicach ww. limitów. Ostateczna decyzja o kształcie budżetu na dany rok, po wcześniejszej weryfikacji i opiniowaniu, podejmowana była przez Radę m.st. Warszawy. Wysokość wydatków na modernizacje pustostanów wynikała z Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy, w której określano limity finansowe realizowanych projektów przez Dzielnice w poszczególnych latach.

Szczegółowe badanie wydatków planowanych na eksploatację i remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego[27] w latach 2020–2023 w ZGN w Dzielnicach: Praga-Północ, Praga-Południe i Mokotów wykazało, że przygotowane w tych jednostkach projekty planów finansowych były zgodne z załącznikami dzielnicowymi uchwał budżetowych, przyjętych przez Radę m.st. Warszawy, za wyjątkiem pięciu projektów, w zakresie których w uchwałach budżetowych uwzględniono wydatki większe od pierwotnie planowanych[28]. Powyższe wynikało z częściowego uwzględnienia postulatów Dzielnic, zgłaszających niedobory środków finansowych ujętych w projektach planów finansowych, opracowywanych corocznie w granicach limitów nałożonych przez Urząd Dzielnicy. Niedobory środków w zakresie remontów pustostanów były uzupełniane w trakcie roku budżetowego ze środków rezerwy celowej.

Przykład

W ZGN Praga-Północ na etapie opracowywania projektu planu finansowego na kolejny rok budżetowy, w oparciu o posiadane dane i wiedzę o potencjalnych remontach pustostanów w planowanym roku oraz przy uwzględnieniu przyznanego przez Urząd Dzielnicy ogólnego limitu na wydatki bieżące, do projektu planu finansowego wprowadzano minimalną kwotę wydatków (w latach 2020–2022 na poziomie 3 mln zł), zabezpieczającą realizację tych zamierzeń w pierwszych okresach roku objętego planem. Dokładniejsze oszacowanie potrzeb w zakresie wydatków na remonty pustostanów i tym samym ustalenie niedoborów środków finansowych, w stosunku do obowiązującego planu finansowego, było możliwe dopiero na podstawie wiedzy o liczbie wydanych przez Urząd Dzielnicy skierowań na nowe zasiedlenia, skierowań zaakceptowanych przez przyszłych najemców, stanie technicznym lokali do zasiedlenia i zakresie rzeczowo-finansowym planowanego remontu. Ponadto na wysokość wydatków remontowych (poza naturalną rotacją zasiedleń) miały wpływ przypadki konieczności wyremontowania pustostanów np. w związku z decyzjami PINB skutkującymi pilna potrzebą wyłączenia z eksploatacji lokali lub budynków i wykwaterowania lokatorów do nowych lokali, bądź wysiedlaniem najemców z całego budynku przeznaczonego do kompleksowej modernizacji.

[26] Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LXXXI/2334/2010 z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej m. st. Warszawy, procedury uchwalania budżetu m.st. Warszawy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu oraz ustalenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu m. st. Warszawy za I półrocze roku budżetowego.

[27] Badanie ograniczono do wydatków planowanych na zdania B/II/3/1 – koszty eksploatacji mieszkaniowego zasobu komunalnego i B/II/3/2 – remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego.

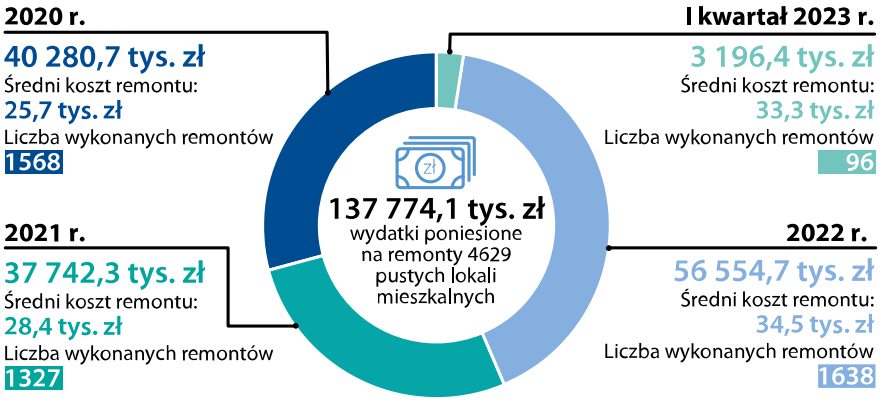
[28] Planowanych według pierwotnie ustalonego limitu wydatków: przez ZGN Prag Południe i ZGN Pragi Północ w planach finansowych na 2021 r. oraz przez ZGN Prag Południe, ZGN Pragi Północ i ZGN Mokotów w planach finansowych na 2023 r.

Wydatki na remonty i modernizacje pustostanów

Łączne wydatki poniesione w latach 2020–2023 (I kwartał) we wszystkich Dzielnicach na remonty i modernizacje pustych lokali i budynków mieszkalnych wyniosły 216 369,4 tys. zł, w tym 70 230 tys. zł zostało sfinansowane z rezerwy celowej, a 59 454,7 tys. zł ze środków Funduszu Dopłat BGK.

Infografika 12

Wydatki poniesione w Mieście w latach 2020–2023 (I kwartał) na remonty pustych lokali mieszalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, z liczbą remontów i średnim kosztem remontu w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W Mieście w latach 2020–2023 (I kwartał) wyremontowano łącznie 4629 pustych lokali mieszkalnych za łączną kwotę 137 774,1 tys. zł, w tym w 2020 r. – 1568 pustostanów za kwotę 40 280,7 tys. zł, w 2021 r. – 1327 pustostanów za kwotę 37 742,3 tys. zł, w 2022 r. – 1638 pustostanów za kwotę 56 554,7 tys. zł, a w I kw. 2023 r. – 96 pustostanów za kwotę 3196,4 tys. zł. W latach 2020–2022 stwierdzono znaczny wzrost wydatków związanych z remontami. W 2020 r. średni koszt remontu jednego pustego lokalu mieszkalnego wynosił 25,7 tys. zł, w 2021 r. koszt ten wzrósł do 28,4 tys. zł, a w 2022 r. do 34,5 tys. zł. Najwięcej pustych lokali mieszkalnych wyremontowano w dzielnicach Mokotów (759 za kwotę 18 989,2 tys. zł), Wola (742 za kwotę 20 213,3 tys. zł) i Praga-Północ (693 za kwotę 24 496,4 tys. zł). W latach 2020–2023 (I kw.) w trzech dzielnicach (Praga-Południe, Praga-Północ i Śródmieście) realizowano kompleksowe modernizacje w sumie 39 budynków mieszkalnych wyłączonych z eksploatacji (w 18 budynkach zostały one zakończone). Na powyższy cel wydatkowano ww. okresie 78 595,3 tys. zł, w tym w 2020 r. – 36 570,0 tys. zł, w 2021 r. – 27 587,1 tys. zł, w 2022 r. – 13 163,2 tys. zł, w I kw. 2023 r. – 1275,0 tys. zł.

Rezerwa celowa

W latach 2020–2023 w uchwałach budżetowych Miasta w ramach rezerwy celowej na zwiększenie wydatków przeznaczonych na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego oraz terenów miejskich przy budynkach zaplanowano w sumie 116 mln zł, w tym 17,5 mln zł na 2020 r., 15 mln zł na 2021 r., 43,5 mln zł na 2022 r. i 40 mln zł na 2023 r.[29]. Za podział rezerwy celowej odpowiadało BPL, które wraz z uchwaleniem uchwały budżetowej Miasta zbierało od Dzielnic informacje na temat ewentualnych niedoborów w zakresie remontów zasobu mieszkaniowego. Następnie dokonywało podziału środków, w granicach kwoty ustalonej w uchwale budżetowej Miasta. W trakcie roku budżetowego BPL aktualizowało informacje o niedoborach ww. środków w Dzielnicach i dokonywało dodatkowego podziału.

Fundusz Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego

Na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa[30], od 5 marca 2021 r., samorządy miały możliwość pozyskiwania środków z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa

[29] W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu liczby remontowanych lokali w 2022 r. i 2023 r. podjęto decyzję o zwiększeniu puli rezerwy celowej (z 9 mln zaplanowanych pierwotnie na 2022 r. do 43,5 mln zł oraz z 30 mln zł zaplanowanych pierwotnie na 2023 r. do 40 mln zł).

[30] Dz. U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.

Krajowego m.in. na modernizację istniejącego mieszkaniowego zasobu gminy. Na podstawie znowelizowanych przepisów gminy mogły uzyskać wsparcie na pokrycie nawet 80% kosztów przedsięwzięć polegających m.in. na remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego będącego własnością gminy albo części takiego budynku, jeżeli remont lub przebudowa nie dotyczył lokalu mieszkalnego zajmowanego przez lokatora na podstawie obowiązującej umowy najmu. W latach 2021–2023 (I półrocze) 12[31] z 18 dzielnic wystąpiło do BGK o uzyskanie dofinansowania remontów lokali mieszkalnych z Funduszu Dopłat. Łącznie złożono 72 wnioski, z których sześć zostało odrzuconych[32]. Najwięcej wniosków złożono w dzielnicach Praga-Północ (11), Śródmieście (11), Mokotów (dziewięć) i Praga-Południe (osiem). Z 66 wniosków niepodlegających odrzuceniu (które dotyczyły w sumie 567 lokali mieszkalnych), według danych na dzień 28 lipca 2023 r.: 17 wniosków było w trakcie weryfikacji, 27 zostało zakwalifikowanych do wypłaty, a w zakresie 22 wypłacono środki (w całości lub w części) w łącznej kwocie 59 454,7 tys. zł, w tym na częściową refundację: remontów lokali mieszkalnych – 2871,4 tys. zł i remontów budynków mieszkalnych – 56 583,3 tys. zł.

W **Urzędzie Dzielnicy Praga-Południe** stwierdzono niedołożenie należytej staranności przy podpisywaniu dwóch z ośmiu złożonych wniosków o udzielenie wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat BGK. Oba wnioski, zostały rozpatrzone negatywnie z powodu nieopatrzenia dokumentów kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Remonty pustostanów

We wszystkich skontrolowanych ZGN obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące remontów pustych lokali mieszkalnych, w tym m.in. określające standardy remontów oraz limity wydatków w tym zakresie. W przypadku przekroczenia ustalonych limitów wymagana była każdorazowa zgoda Zarządu Dzielnicy, wyrażona w formie uchwały.

Przykład

Zarząd Dzielnicy Praga-Północ określił w uchwale dopuszczalną wartość remontów lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta[33] w kwocie brutto 700 zł za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu w budynkach wybudowanych po 1950 r. lub kompleksowo remontowanych i 900 zł w pozostałych budynkach[34].

W zakresie pustostanów zlokalizowanych na terenie **Dzielnicy Praga-Południe** Zarząd Dzielnicy ustalił ww. wartości w kwocie 1000 zł za 1 m^2 powierzchni użytkowej w przypadku remontu lokalu o powierzchni do 25 m^2 i 900 zł powyżej tej powierzchni. Od 21 kwietnia 2021 r. kwoty te zwiększono odpowiednio do 1200 zł i 1100 zł.

W **Dzielnicy Mokotów**, zgodnie z uchwałą Zarządu Dzielnicy z dnia 4 listopada 2020 r. przy remontach pustych lokali mieszkalnych obowiązywała zasada nieprzekraczania ceny 1150 zł na 1 m^2 powierzchni użytkowej. Kwota ta została zwiększona od 29 czerwca 2022 r. do 1500 zł w przypadku lokali mieszkalnych o powierzchni do 25 m^2 i znajdujących się w budynkach będących pod ochroną konserwatorską, a w przypadku pozostałych lokali mieszkalnych – do 1300 zł.

Liczba remontów pustostanów była planowana przez ZGN w sporządzanych corocznie planach finansowych (bez wskazania konkretnych adresów), stanowiących część załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej Miasta. Ponadto w ZGN Praga-Południe, stosownie do wymogów określonych w *Zasadach sprawozdawczości z zakresu tworzenia i realizacji planów rzeczowo-*

[31] Praga-Południe, Praga-Północ, Śródmieście, Mokotów, Ochota, Bielany, Targówek, Ursus, Wawer, Wola, Wesoła i Włochy.
[32] M.in. z powodu nieopatrzenia wniosków w odpowiedni sposób podpisem kwalifikowanym.
[33] Uchwała nr 9601/2018 z 11 kwietnia 2018 r.
[34] Bez kosztów remontu lub wymiany instalacji elektrycznej i bez kosztów remontu lub wymiany stolarki i ślusarki okiennej oraz drzwiowej.

finansowych remontów oraz inwestycji i modernizacji budynków i lokali stanowiących 100% własności m. st. Warszawy[35], corocznie opracowywano plany rzeczowo-finansowe remontów oraz inwestycji i modernizacji dla budynków, lokali i terenów będących w 100% własnością m.st. Warszawy, w których określano planowaną liczbę remontów pustostanów oraz wysokość środków finansowych potrzebnych do ich wykonania, jednak bez wskazania konkretnych pustostanów planowanych do remontu w danym roku. Kontrola przeprowadzona w ZGN Praga-Południe wykazała, że plany te, sporządzane na lata 2020–2023 były niezgodne ze wzorem określonym przez Dyrektora ZGN Praga-Południe[36].

W kontrolowanych ZGN zlecanie remontów pustostanów odbywało się w trybie konkurencyjnym. W ZGN Praga-Północ wykonawców zamówień wyłaniano zgodnie z ustawą PZP, poprzez łączenie kilku remontów pustostanów w różnych budynkach w celu udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane. W ZGN Mokotów remonty zlecano każdorazowo za pomocą jednostkowych konkursów (zamówień publicznych) indywidualnie dla każdego z lokali. W przypadku braku możliwości wyłonienia wykonawcy z powodu braku ofert odstępowano od udzielania zamówienia w trybie konkursu ofert i kontaktowano się bezpośrednio z wykonawcami z prośbą o przesłanie oferty, stosownie do warunków, wcześniej określonych w konkursie ofert. W ZGN Praga-Południe wykonanie prac remontowych w poszczególnych lokalach zlecano w ramach jednej umowy obejmującej kompleksowe usługi remontowo-budowlane. W kontrolowanych jednostkach remonty pustostanów zazwyczaj były inicjowane przez pracowników ZGN po otrzymaniu z Urzędów Dzielnic skierowań do zawarcia umowy najmu, tj. przeprowadzano je dla konkretnego najemcy. Znacznie rzadziej zdarzały się sytuacje remontów pustostanów bez skierowań. W takich sytuacjach były to lokale wskazane przez Urząd Dzielnicy np. na cele interwencyjne lub w przypadku bardzo złego stanu lokalu, uniemożliwiającego jego okazanie przyszłym najemcom. Badanie dokumentacji sześciu remontów lokali mieszkalnych[37], na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 207,4 tys. zł wykazało, że wszystkie zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy PZP i regulacjami wewnętrznymi właściwych ZGN lub Urzędów Dzielnic. Wyjątek w powyższym zakresie stanowiło przekroczenie przez ZGN Praga-Południe kosztów remontu jednego pustostanu, o kwotę 2781,42 zł, bez uzyskania w tym zakresie zgody Zarządu Dzielnicy, wymaganej przepisami wewnętrznymi[38]. Ponadto w ramach kontroli Urzędu Dzielnicy Praga-Południe stwierdzono, iż w dwóch sprawach Zarząd Dzielnicy wyraził zgodę na zwiększenie dopuszczalnych kosztów w formie protokołu zamiast w formie odrębnych uchwał, co stanowiło naruszenie § 1 pkt. 2 uchwały nr 1045/2019 Zarządu Dzielnicy z dnia 24 lipca 2019 r.

Porozumienia remontowe

W okresie objętym kontrolą BPL prowadziło działania mające na celu zachęcenie Dzielnic do zawierania porozumień na wykonanie remontów przez najemców lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Prawna możliwość zastosowania ww. rozwiązania została skonsultowana z Departamentem Mieszkalnictwa Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. W piśmie z 9 grudnia 2020 r. Dyrektor ww. Departamentu poinformował BPL, że w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy nie ma przeszkód, by gminy przyznawały prawo do najmu lokalu komunalnego

[35] Zarządzenie nr 56/13 Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy z dnia 12 grudnia 2013 w sprawie wprowadzenia zasad sprawozdawczości z zakresu tworzenia i realizacji planów rzeczowo – finansowych remontów oraz inwestycji o modernizacji budynków i lokali stanowiących 100% własności miasta stołecznego Warszawy.

[36] Wzór sprawozdania określono w załączniku Nr 1 do zarządzenia Nr 56/13 Dyrektora ZGN z dnia 12 grudnia2013 r.

[37] Po dwa remonty przeprowadzone w pustostanach znajdujących się w zasobach zarządzanych przez ZGN Mokotów, Praga-Południe i Praga-Północ.

[38] Zgodnie z § 1 pkt 1 ppkt 1 i pkt 2 uchwały Nr 1045/2019 Zarządu Dzielnicy Praga-Południe z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie określenia dopuszczalnej wartości remontów pustostanów, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy położonych na terenie Dzielnicy Praga-Południe.

na czas nieoznaczony w związku z wykonanym przez najemcę remontem takiego lokalu, o ile osoba ubiegająca się o przyznanie lokalu w tej formule znajduje się w wykazie osób zakwalifikowanych do udzielenia pomocy mieszkaniowej przez gminę. W latach 2020–2023 (I kw.) najemcy dokonali samodzielnego remontu łącznie 222 pustostanów (w tym 61 w 2020 r., 51 w 2021 r., 79 w 2022 r., 31 w I kw. 2023 r.), przy czym zwrot kosztów nastąpił w przypadku 149 pustostanów w łącznej kwocie 1887,2 tys. zł. Najczęściej wybieraną formą rozliczenia był zwrot kosztów remontu w gotówce (131 pustostanów). Pozostałe formy to zaliczenie na poczet czynszu (dziewięć pustostanów) lub na poczet kaucji (dziewięć pustostanów). Najwięcej porozumień zawarto w Dzielnicach: Mokotów (98), Wola (23) i Śródmieście (23). W przypadku ośmiu dzielnic, przyszli najemcy wykonali remonty pustostanów bez zwrotu kosztów, co wynikało z zapisów zawartych w porozumieniach remontowych. W przypadku dwóch porozumień dotyczących lokali z terenu Dzielnicy Śródmieście, nie nastąpiło rozliczenie kosztów z powodu realizacji remontów przez najemców niezgodnie z porozumieniem.

Książki obiektu budowlanego i przeglądy

Szczegółowe badanie przeprowadzone w trzech kontrolowanych ZGN, na próbie 30 pustych budynków mieszkalnych, wykazało, że dla wszystkich prowadzono książki obiektu budowlanego zgodnie z art. 60a ustawy Prawo budowlane. Wszystkie budynki były poddawane okresowym rocznym oraz pięcioletnim kontrolom, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy Prawo budowlane, które dokonywane były przez osoby posiadające stosowne kwalifikacje i uprawnienia. Dokonywano przeglądu technicznego m.in. instalacji i urządzeń gazowych, elektrycznych, przewodów kominowych i podłączeń dymowych elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne. Szczegółowe badanie 30 książek obiektów budowlanych, przeprowadzone w kontrolowanych ZGN wykazało, że w 28 odnotowano wszystkie informacje wymagane przepisami prawa, natomiast w dwóch, prowadzonych dla budynków zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Praga-Południe, nie wpisano dwóch przeglądów okresowych (po jednym w każdej książce). W 25 obiektach budowlanych roczne i pięcioletnie przeglądy okresowe zostały przeprowadzone terminowo. W zakresie pięciu budynków, zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Praga-Północ, stwierdzono opóźnienie w przeprowadzeniu pięcioletnich przeglądów instalacji elektrycznej albo stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego[39]. Kontrole w powyższym zakresie przeprowadzono w trakcie kontroli NIK (w kwietniu i maju 2023 r.), tj. po upływie od siedmiu do ośmiu lat od ostatniego przeglądu. Przeglądy ww. budynków nie zostały przeprowadzone w wymaganym czasie ze względu na braki kadrowe uniemożliwiające wykonanie przeglądów siłami własnymi. W 21 obiektach budowlanych usunięto lub podjęto działania w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w okresowych przeglądach stanu technicznego. Niewykonanie zaleconych napraw i remontów trzech budynków zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Praga-Północ, wynikało z faktu objęcia tych nieruchomości programem rewitalizacji. W zakresie pozostałych sześciu budynków (po trzy z terenu Dzielnic Praga-Północ i Praga-Południe) nie zrealizowano w pełni zaleceń sformułowanych w protokołach przeglądów okresowych, pomimo upływu terminu działań naprawczych.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy Prawo budowlane w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

[39] W zakresie trzech budynków opóźnienie stwierdzono zarówno w przeprowadzeniu przeglądu instalacji elektrycznej jak i stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, w zakresie jednego budynku opóźnienie dotyczyło tylko przeglądu instalacji elektrycznej, a w zakresie ostatniego – tylko kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego.

W decyzji tej (za wyjątkiem przypadku w którym budynek powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia) organ nadzoru budowlanego może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto zgodnie z art. 68 w razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, organ nadzoru budowlanego jest obowiązany m.in. nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania, umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia i o zakazie jego użytkowania oraz wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w trzech ZGN wykazały, że na terenie dwóch Dzielnic (Praga-Północ i Mokotów), w okresie objętym kontrolą występowały budynki w odniesieniu do których PINB (ze względu na zły stan techniczny) wydał decyzje w trybie art. 66 lub 68 ustawy Prawo budowlane, nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości lub zakazujące ich użytkowania.

Na terenie Dzielnicy **Mokotów** PINB stwierdził nieprawidłowości i wydał decyzje, w trybie art. 66 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, odnośnie czterech budynków, w których znajdowały się pustostany wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. W przypadku jednego budynku pracownicy ZGN usunęli stan nieprawidłowy zgodnie z decyzją, w zakresie dwóch PINB odstąpił od wydania nakazu usunięcia nieprawidłowości, z uwagi na fakt, iż obiekty były wyłączone z użytkowania oraz prawidłowo zabezpieczone przed dostępem osób trzecich i nie stwarzały zagrożenia dla bezpieczeństwa osób i mienia. W przypadku jednego budynku pracownicy ZGN prowadzili działania w celu wyłonienia wykonawcy prac naprawczych.

W zasobie mieszkaniowym Miasta, zarządzanym przez ZGN **Praga-Północ**, wg stanu na 10 maja 2023 r., znajdowało się 14 częściowo zasiedlonych i eksploatowanych nieruchomości budynkowych, w odniesieniu do których PINB (ze względu na zły stan techniczny) wydał decyzje w trybie art. 66 lub 68 ustawy Prawo budowlane, zakazujące ich użytkowania. W zakresie wszystkich ww. budynków Burmistrz Dzielnicy Praga-Północ podjął i prowadził działania zmierzające do wykwaterowania wszystkich lokatorów, opróżnienia budynków i wyłączenia ich z eksploatacji.

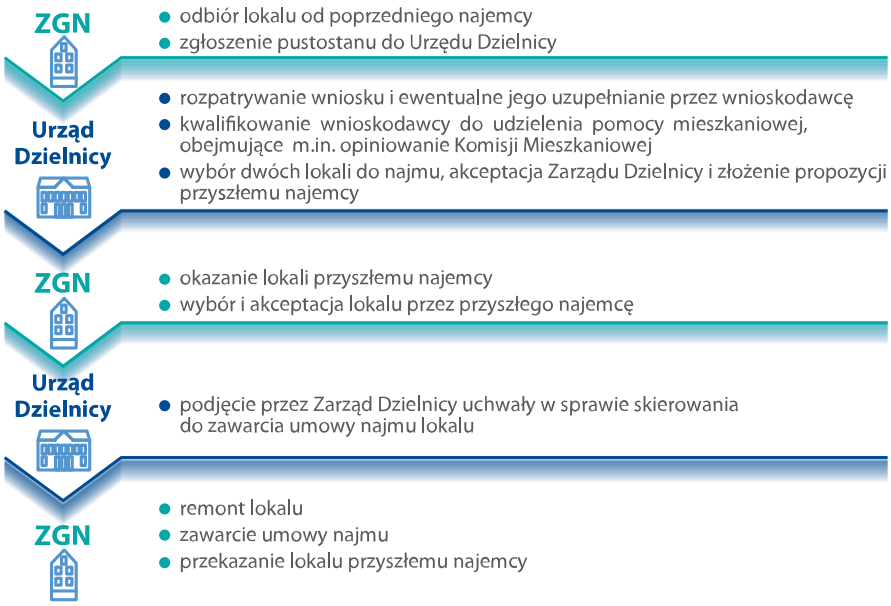
Proces zasiedlania pustostanów

W latach 2020–2023 (I kwartał) w Mieście zawarto w sumie 5611 umów najmu pustych lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, w tym 1649 w 2020 r., 1619 w 2021 r., 1861 w 2022 r. i 482 w I kwartale 2023 r. Zasady zasiedlania pustych lokali mieszkalnych, będących w zasobie Miasta regulowała uchwała Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy. Uchwała określała m.in. kryteria udzielania pomocy mieszkaniowej, ustalanie pierwszeństwa najmu oraz tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o pomoc mieszkaniową wraz z ustalonym systemem klasyfikacji punktowej. W badanym okresie proces zasiedlania pustostanów (w zależności od etapu procedowania) realizowany był w Urzędach Dzielnic i ZGN. Pracownicy Urzędów Dzielnic realizowali zadania dotyczące m.in. przyjmowania i rozpatrywania wniosków o pomoc mieszkaniową, typowania najemców oraz kierowania ich do zawarcia umów najmu, natomiast do zadań pracowników ZGN należał odbiór lokali mieszkalnych od poprzednich najemców, zgłaszanie pustostanów do Urzędów Dzielnic, okazywanie lokali potencjalnym najemcom, wykonywanie remontów pustostanów oraz zawieranie umów z najemcami. W kontrolowanych Urzędach Dzielnic nie opracowano szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących procesu zasiedlania lokali mieszkalnych, w tym m.in. określających ramy czasowe realizacji poszczególnych zadań.

Proces zasiedlania składał się z licznych etapów, realizowanych naprzemiennie przez ZGN i Urząd Dzielnicy. W infografice umieszczonej poniżej zaprezentowano typowy proces zasiedlania pustego lokalu mieszkalnego.

Infografika nr 13

Przykładowy proces zasiedlania pustostanów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Opisany powyżej proces zasiedlania w konkretnych sprawach, w zależności od indywidualnych okoliczności, mógł wyglądać inaczej. Dla przykładu, remont lokalu zazwyczaj prowadzony był po wydaniu przez Zarząd Dzielnicy skierowania do zawarcia umowy najmu dla konkretnej osoby. Zdarzały się jednak sytuacje w których Zarządy Dzielnic podejmowały decyzje o wyremontowaniu pustych lokali mieszkalnych bez skierowania. Proces zasiedlania takich lokali nie zawierał etapu remontu co powodowało, że po wydaniu uchwały w sprawie skierowania do zawarcia umowy najmu podejmowano od razu czynności zmierzające do zawarcia umowy. Szczególną kategorię spraw stanowił tzw. najem socjalny przysługujący m.in. na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w związku z eksmisją z mieszkań komunalnych. W takim przypadku Zarząd Dzielnicy, po otrzymaniu prawomocnego wyroku, wydawał uchwałę w sprawie skierowania do zawarcia umowy najmu, omijając etap kwalifikowania do udzielenia pomocy mieszkaniowej oraz okazania lokalu mieszkalnego.

W ramach kontroli w ZGN i Urzędach Dzielnic Praga-Północ, Praga-Południe i Mokotów dokonano analizy procesu zasiedlania łącznie 30 pustych lokali mieszkalnych (po 10 z terenu każdej Dzielnicy), w tym 15 zasiedlonych w ramach najmu socjalnego. Badania przeprowadzone w ww. zakresie wykazały, że zasiedlenie pustostanów odbyło się zgodnie z uchwałą w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Pracownicy Urzędów Dzielnic dokonali analiz wniosków w tym m.in. w zakresie kryterium dochodowego oraz kompletności wymaganych dokumentów. W przypadku stwierdzenia braków lub błędów we wniosku kierowano do wnioskodawcy wezwanie o jego uzupełnienie. Wszyscy wnioskodawcy ubiegający się o pomoc mieszkaniową spełniali kryteria dochodowe określone w uchwale w sprawie wynajmowania lokali. W procesie kwalifikowania do udzielenia pomocy mieszkaniowej uczestniczyły Komisje Mieszkaniowe oraz zespoły powołane w celu dokonania wyboru lokalu mieszkalnego. Najemcy mieli możliwość obejrzenia zaproponowanych lokali i na tej podstawie

zaakceptowania ich do przyszłego najmu. W przypadku 15 poddanych kontroli lokali zasiedlonych w ramach najmu socjalnego najemcy nabyli uprawnienia do najmu socjalnego na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w związku z ich eksmisją z mieszkań komunalnych. Osoby te nie miały możliwości wyboru lokalu do najmu socjalnego. W zakresie wszystkich 30 lokali Zarządy Dzielnic podjęły uchwały w sprawie skierowania do zawarcia umów najmu, co skutkowało zawarciem umów i przekazaniem lokali najemcom.

Wieloetapowość zasiedlania pustostanów oraz udział różnych podmiotów powodował, iż był to proces długotrwały. W zakresie poddanych kontroli pustostanów ustalono, że okoliczności mające wpływ na długość okresu ich zasiedlenia nie były zależne od Urzędów Dzielnic oraz ZGN. Wyjątek stanowiły dwa przypadki zwłoki w podpisaniu umów najmu lokali zlokalizowanych na terenie Dzielnicy Mokotów. Lokale te zostały przekazane najemcom przez pracowników ZGN Mokotów bez umów najmu, które zawarto odpowiednio 47 i 492 dni po wydaniu lokali mieszkalnych. Powyższe nie tylko wydłużyło proces zasiedlenia pustostanów (zwłaszcza w drugim z ww. przypadków), ale również stanowiło niezabezpieczenie interesu m.st. Warszawy w ramach zakresu i zasad najmu, w tym m.in. płatności czynszu, innych opłat i ewentualnych odsetek, zasad eksploatacji lokalu, możliwości dokonania kontroli lokalu, zobowiązania najemców do zapewnienia sprawnego działania istniejących urządzeń technicznych w lokalu, użytkowania lokalu z należytą starannością i we właściwym stanie technicznym. Powyższe zapisy zostały zawarte w umowach najmu zawartych w późniejszym terminie.

W przypadku 26 z 30 poddanych kontroli pustostanów czas liczony od dnia odbioru pustostanu przez ZGN od poprzedniego najemcy do dnia zgłoszenia pustostanu do Urzędu Dzielnicy wynosił do 36 dni (w tym w zakresie dwóch pustostanów nastąpił w dniu odbioru), pozostałe cztery pustostany zgłoszono do Urzędów Dzielnic po upływie 106, 109, 167 i 1114. Przyczyną zwłoki była m.in. konieczność opróżnienia lokali z przedmiotów pozostałych po byłych lokatorach, a w przypadku zgłoszenia dokonanego po upływie ponad tysiąca dni od jego odbioru od poprzedniego najemcy wynikała z decyzji Burmistrza o podziale lokalu na dwa odrębne[40]. Okres zasiedlenia ww. lokali, liczony od dnia zgłoszenia pustostanów do Urzędów Dzielnic do dnia zawarcia umów najmu z nowymi najemcami, wynosił od 154 do 3379 dni, w tym w przypadku: 14 pustostanów okres ten wynosił od 154 do 766 dni, 15 pustostanów – od 945 do 1630 dni, jednego pustostanu – 3379 dni. Ostatni z ww. pustostanów był lokalem o niskim standardzie, m.in. nie posiadał centralnego ogrzewania. Z powyższych względów nie był proponowany do najmu osobom ubiegającym się o pomoc mieszkaniową, co ograniczało krąg osób, które mogłyby zostać adresatem oferty jego najmu. Ostatecznie lokal został przeznaczony na najem socjalny, na podstawie prawomocnego orzeczenia, wydanego w związku z eksmisją lokatora z innego lokalu. W większości skontrolowanych spraw czas oczekiwania lokatorów na zasiedlenie lokalu był krótszy od ww. okresu zasiedlenia pustostanu (liczonego od dnia zgłoszenia go do Urzędu Dzielnicy). W ramach skontrolowanych spraw okres liczony od dnia umieszczenia wnioskodawcy w rejestrze osób oczekujących na pomoc mieszkaniową (a w przypadku eksmisji od dnia podjęcia przez Zarząd Dzielnicy uchwały w sprawie wskazania lokalu do zawarcia najmu socjalnego) do dnia podpisania umowy najmu wynosił od 4 do 1470 dni, w tym w zakresie 25 pustostanów – od 4 do 530 dni, a pięciu pustostanów – od 957 do 1470 dni. W zakresie czterech z ww. pięciu pustostanów powody wydłużenia okresu zasiedlenia lokali leżały po stronie najemców i wynikały z rezygnacji z lokalu, zwłoki w zawarciu umowy po zakończonym remoncie, eksmisji z uprzednio zajmowanego lokalu lub dodatkowych prac remontowych realizowanych przez najemcę w ramach porozumienia remontowego. W zakresie jednego pustostanu wydłużenie czasu zawarcia umowy wynikało z opisanego powyżej, przekazania lokalu bez umowy najmu. Inne okoliczności mające wpływ na wydłużenie procesu zasiedlania pustostanów wynikały m.in. z oczekiwania na wyjaśnienie aktualnego stanu

[40] Zgłoszenie pustostanu dokonano po zakończeniu prac remontowych związanych z podziałem.

prawnego lokali, konieczności ponownej weryfikacji wniosków w zakresie spełniania kryteriów do najmu (w związku z upływem ważności dokumentów złożonych przy wniosku), zabezpieczenia zgłoszonego lokalu do dyspozycji jednostek państwowych, rezygnacji z lokalu po jego okazaniu, wstrzymania czynności w związku z ograniczeniami wprowadzonymi w efekcie pandemii Covid-19. W przypadku lokali w których po wydaniu skierowania do zawarcia umowy najmu przeprowadzono remonty, wydłużenie czasu zasiedlenia wynikało z konieczności zachowania procedur przy zlecaniu remontów, tj. m.in. opracowania dokumentacji remontowej i przetargowej, uzyskania wymaganych opinii Stołecznego Konserwatora Zabytków lub przeprowadzenia przetargu na wybór wykonawcy.

Bezprawne zasiedlanie pustostanów

W okresie objętym kontrolą w Mieście występował problem włamań do pustych lokali mieszkalnych, w efekcie których dochodziło do zasiedlania lokali przez osoby nieuprawnione. W latach 2020–2023 (I kw.) stwierdzono 67 takich przypadków, w tym 16 w 2020 r., 18 w 2021 r., 20 w 2022 r. i 13 w I kw. 2023 r. W ujęciu dzielnicowym problem wystąpił w czterech z 18 Dzielnic, tj. Pradze-Południe (57), Pradze-Północ (6), Woli (3) i Mokotowie (1). W wyniku przeprowadzonych w ZGN Praga-Południe, ZGN Praga-Północ i ZGN Mokotów oględzin sześciu wybranych losowo pustych lokali mieszkalnych stwierdzono, że były one wolne od osób i rzeczy, a wejścia były prawidłowo zabezpieczone.

Rozbiórki pustostanów

W latach 2020–2023 (I kw.) w Mieście dokonano 23 rozbiórek budynków, w których mieściło się w sumie 127 lokali mieszkalnych, w tym: w 2020 r. – sześciu (z 12 lokalami), w 2021 r. – siedmiu (z 96 lokalami), a w 2022 r. – dziewięciu (z 14 lokalami), w I kw. 2023 r. – jednego (z siedmioma lokalami). Rozbiórki miały miejsce w dziesięciu dzielnicach: na Białołęce (pięć budynków), na Woli i Mokotowie (po cztery budynki), w Wawrze (trzy budynki), na Ursynowie (dwa budynki) oraz na Żoliborzu, Pradze-Południe, Targówku, w Śródmieściu i Rembertowie (po jednym budynku). Powodem rozbiórek był zły stan techniczny i konieczność zabezpieczenia terenu przed zagrożeniem utraty zdrowia i życia osób trzecich (m.in. w wyniku decyzji PINB).

Sprzedaż pustostanów

Obydwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta poruszały kwestię sprzedaży miejskich lokali i budynków (w tym również pustostanów). W Programie na lata 2018–2022 zwrócono uwagę na bardzo duży spadek liczby lokali na przestrzeni lat 1995–2016 (ze 154,9 tys. na koniec 1995 r. do 81,6 tys. według stanu na koniec 2016 r.). Okresem największego spadku liczby mieszkań były lata 1996–2001, gdy średnio ubywało ok. 5,5 tys. lokali rocznie. W obydwu wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta obowiązujących w okresie objętym kontrolą założono sprzedaż nie więcej niż 100 lokali rocznie w skali Miasta. W dokumentach tych wskazano na brak uzasadnienia prywatyzacji zasobu mieszkaniowego, przede wszystkim w kontekście wynikającego z ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązku tworzenia przez gminę warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zaznaczono, że sprzedaż powinna być prowadzona jedynie w uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z Programem na lata 2021–2025 decyzja o sprzedaży powinna być pochodną wielu czynników i każdorazowo podlegać indywidualnej ocenie. W szczególności należało brać pod uwagę sytuację mieszkaniową Dzielnicy w ujęciu liczbowym (wielkość zasobu) oraz potencjał nieruchomości gruntowych pod budownictwo i inne inwestycje publiczne, jak również szczegółowe uwarunkowania danej nieruchomości np. liczbę lokali w budynku, planowane wydatki na remonty lub strukturę, usytuowanie i powierzchnię lokalu. Zalecono, aby poprzedzać sprzedaż analizą ekonomiczną kosztu budowy 1m^2 mieszkania, określając tym samym możliwość odtworzenia zasobu za środki uzyskane ze sprzedaży, jak również rozważenie możliwości zagospodarowania lokali na inne potrzeby niż mieszkaniowe np. społeczne czy kulturalne. Program zobowiązywał Zarządy Dzielnic do corocznego opracowywania i przekazywania do Prezydenta Miasta planów sprzedaży lokali mieszkalnych.

Zasady sprzedaży nieruchomości na terenie m.st. Warszawy regulowały postanowienia uchwały Nr XXVIII/534/2004 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości m.st. Warszawy oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata[41], zarządzenia 1712/2008 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie powierzenia dzielnicom m.st. Warszawy zadań z zakresu sprzedaży nieruchomości m.st. Warszawy w drodze przetargu, a w zakresie lokali mieszkalnych uchwały nr XXIX/615/2011 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy[42] i zarządzenia nr 4919/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z 30 sierpnia 2013 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w drodze przetargu.

W latach 2021–2023 (I kwartał)[43] w całym Mieście sprzedano w sumie 24 lokale mieszkalne, w tym w 2021 r. – 12, w 2022 r. – 2, w I kw. 2023 r. – 10. Najczęstszym powodem sprzedaży była duża powierzchnia lokali (powyżej 80 m^2), bez możliwości podziału ich na mniejsze. Sprzedaż lokali miała miejsce w trzech Dzielnicach, w tym najwięcej Dzielnicy Śródmieście (19), następnie na Mokotowie (cztery lokale) i Pradze Południe (jeden lokal[44]). Oprócz sprzedaży pojedynczych lokali w okresie objętym kontrolą, w pięciu Dzielnicach[45] dokonano sprzedaży w sumie 11 budynków, w tym w 2020 r. – czterech (z 20 lokalami mieszkalnymi), w 2021 r. – trzech (z 12 lokalami mieszkalnymi), a w 2022 r. – czterech (z 18 lokalami mieszkalnymi). Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży ww. lokali i budynków wyniosła 67 212 tys. zł.

Dokonane w kontrolowanych Urzędach Dzielnic szczegółowe badanie dokumentacji sprzedaży w sumie sześciu nieruchomości zabudowanych pustymi budynkami mieszkalnymi, na łączną kwotę 20 473,5 tys. zł wykazało, że wszystkie zostały dokonane zgodnie z przepisami ugn i ww. regulacjami wewnętrznymi Miasta. Określony w programie na lata 2021–2025 wskaźnik sprzedaży nie więcej niż 100 lokali rocznie w skali Miasta przez cały okres kontroli był realizowany prawidłowo. We wszystkich kontrolowanych Urzędach Dzielnic wywiązano się z obowiązku opracowania planów sprzedaży lokali mieszkalnych, zgodnie z postanowieniami Programu na lata 2021–2025.

Urzędzie Dzielnicy Mokotów oprócz ww. planu sprzedaży lokali mieszkalnych prowadzono dodatkowo *Wykaz nieruchomości będących własnością m.st. Warszawy do zbycia w drodze przetargu po uprzednim wykwaterowaniu*. Kontrola wykazała, że dokument ten nie był aktualizowany od 2 lutego 2022 r., co spowodowało, że do dnia zakończenia kontroli w dniu 6 lipca 2023 r. w *Wykazie* ujęta była nieruchomość sprzedana w dniu 12 grudnia 2022 r.

Regulowanie stanu prawnego i roszczenia dotyczące pustostanów

W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw z zakresu uregulowania stanu prawnego lub roszczeń dotyczących nieruchomości znajdujących się na terenie m.st. Warszawy odbywało się na dwóch płaszczyznach, tj. w ramach działań podmiotów gospodarujących zasobem mieszkaniowym oraz w ramach działań organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Za inicjowanie i prowadzenie spraw z zakresu uregulowania stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta odpowiadały m.in. Urzędy Dzielnic, Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa Urzędu m.st. Warszawy i Biuro Prawne Urzędu m.st. Warszawy. Do spraw rozpatrywanych przez Prezydenta m.st. Warszawy, jako organ administracji publicznej zaliczały się postepowania prowadzone przez pracowników Biura Spraw Dekretowych. W okresie objętym kontrolą BSD odpowiadało m.in. za prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste w trybie art. 7 Dekretu, art. 214 ugn oraz spraw dotyczących odszkodowań

41 Dz. Urz. Woj. Mazow. nr 119, poz. 2927, ze zm.
42 Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 239 poz. 8502 ze zm.
43 W 2020 r. nie sprzedawano lokali mieszkalnych.
44 Będące w posiadaniu Miasta ¾ udziału w lokalu mieszkalnym.
45 Tj. trzy na Mokotowie (z 16 lokalami mieszkalnymi), trzy w Wawrze (z 10 lokalami mieszkalnymi), dwa na Żoliborzu (z 13 lokalami mieszkalnymi), dwa na Pradze-Południe (z 7 lokalami mieszkalnymi) i jeden budynek na Pradze-Północ (z 4 lokalami mieszkalnymi).

w trybie art. 215 ugn. Do zadań BSD nie należała samodzielna analiza zasobu lokalowego Miasta pod kątem istniejących roszczeń dekretowych. Taka analiza, dotycząca konkretnych nieruchomości, była dokonywana na wniosek podmiotów gospodarujących tymi nieruchomościami (m.in. Urzędów Dzielnic i ZGN). W celu dodatkowego upowszechnienia wiedzy o roszczeniach od 2020 r. informacje o roszczeniach dekretowych umieszczano w miejskim programie STRATEG.

W okresie objętym kontrolą BSD współpracowało z BPL i Dzielnicami w zakresie ustalenia stanu prawnego wskazanych przez te komórki nieruchomości, w tym także takich, które stanowiły pustostany, poprzez udzielanie informacji o stanie prawnym nieruchomości objętych działaniem Dekretu, w szczególności o zgłoszonych roszczeniach byłych właścicieli lub ich następców prawnych oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych dotyczących prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub m.st. Warszawę. Decyzje regulujące stan prawny nieruchomości objętych Dekretem były doręczane Burmistrzom poszczególnych dzielnic Warszawy. W okresie od 8 września 2022 r. do 10 listopada 2022 r. BPL zebrało z Urzędów Dzielnic dane w zakresie pustostanów mieszkalnych położonych w budynkach objętych roszczeniami. Stan prawny tych nieruchomości przekazano do analiz w BSD, które nie zostały zakończone do czasu zakończenia kontroli NIK.

W kontrolowanych ZGN i Urzędach Dzielnic dokonywano analiz stanu prawnego nieruchomości, w tym pod względem występowania roszczeń m.in. na etapie planowania przeprowadzenia remontów pustostanów. W tym celu występowano do BSD z zapytaniami dotyczącymi ewentualnych roszczeń do nieruchomości. W Dzielnicy Praga-Północ pustostany w budynkach z roszczeniami były proponowane do najmu jedynie na czas oznaczony, tj. najem socjalny lokalu, pomieszczenia tymczasowe. Na terenie Dzielnicy Praga--Południe lokale te również przeznaczano do najmu, natomiast na terenie dzielnicy Mokotów nie były one zasiedlane.

Zasady opracowania i przekazania informacji o stanie prawnym nieruchomości wynikały z wprowadzonej przez Prezydenta m.st. Warszawy w styczniu 2020 r., procedury udzielania informacji o zgłoszonych w stosunku do nieruchomości roszczeniach powstałych na skutek dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Ponadto na mocy zarządzeń Prezydenta Miasta obowiązywały: procedura postępowania w BSD w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ugn[46], procedura postępowania w BSD w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 7 Dekretu[47] i procedura postępowania dotycząca przekazywania właścicielom w posiadanie budynków spełniających warunki wynikające z art. 5 Dekretu oraz ponownego weryfikowania ostatecznych decyzji administracyjnych przed ich wykonaniem[48]. Na mocy uchwały Nr LXXII/2393/2022 Rady m.st. Warszawy z 17 listopada 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości m.st. Warszawy oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata[49] wprowadzono zmiany, których celem było m.in. usprawnienie procesów inwestycyjnych Miasta (oraz regulacji związanych z obrotem nieruchomościami) w przypadku tych nieruchomości, w stosunku do których wnioski dekretowe zostały złożone z upływem wszystkich terminów

[46] Zarządzenie nr 1826/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w Biurze Spraw Dekretowych w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

[47] Zarządzenie nr 1825/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w Biurze Spraw Dekretowych w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

[48] Zarządzenie nr 1540/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania dotyczącej przekazywania właścicielom w posiadanie budynków spełniających warunki wynikające z art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50 poz. 279) oraz ponownego weryfikowania ostatecznych decyzji administracyjnych przed ich wykonaniem.

[49] Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 12174.

umożliwiających ich skuteczne wniesienie. Ww. zmiany m.in. umożliwiały zbycie takich nieruchomości za zgodą Rady m.st. Warszawy.

W okresie objętym kontrolą budynki z roszczeniami stanowiły znaczącą część ogółu pustostanów w Mieście. W statystykach prowadzonych przez BPL zostały wyodrębnione w ramach lokali nienadających się do zasiedlenia oraz lokali wyłączonych z eksploatacji przeznaczonych do remontu generalnego lub rozbiórki. Z 8296 pustostanów, będących w mieszkaniowym zasobie Miasta na dzień 31 grudnia 2019 r., 2482 (tj. 30%) znajdowało się w budynkach z roszczeniami. Liczba ww. lokali na koniec 2020 r. wzrosła do 2536, następnie na koniec 2021 r. zmniejszyła się do 2476, a na koniec 2022 r. ponownie wzrosła do 2870. Najwięcej lokali w budynkach z roszczeniami mieściło się w dzielnicach z największą liczbą lokali mieszkalnych, tj. na Pradze-Północ (w 2022 r. 965, tj. 44% ogólnej liczby pustostanów w dzielnicy), Woli (w 2022 r. – 483, tj. 24%), w Śródmieściu (w 2022 r. – 436, tj. 29%), na Mokotowie (w 2022 r. – 395, tj. 42%) i Pradze-Południe (w 2022 r. – 213, tj. 16%). W latach 2020–2022 liczba lokali w budynkach z roszczeniami w poszczególnych dzielnicach pozostawała na podobnym poziomie, z wyjątkiem lokali zlokalizowanych w dzielnicach Śródmieście i Włochy, w których wzrosła na przełomie 2021 i 2022 r. We Włochach liczba lokali w budynkach z roszczeniami potroiła się z 52 na koniec 2021 r. do 147 na koniec 2022 r., a w Śródmieściu wzrosła z 302 na koniec 2021 r. do 436 na koniec 2022 r.

W toku prowadzonych postępowań administracyjnych procedowane były sprawy zainicjowane wnioskami złożonymi w latach 40 i 50 ubiegłego wieku, a także w latach późniejszych. W zdecydowanej większości były to sprawy zawiłe prawnie. Możliwość wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie nieruchomości objętych dekretem była uzależniona od wielu różnych czynników, m.in. od zgromadzenia pełnego materiału dowodowego, zlecenia i dołączenia do akt odpowiednich opinii i ekspertyz, na podstawie których możliwe będzie ustalenie prawdy materialnej i okoliczności związanych ze stanem prawnym nieruchomości, której dotyczy decyzja, a także od często bardzo czasochłonnego ustalenia kręgu beneficjentów decyzji, w tym prawidłowego ustalenia stron postępowania. Procesowi reprywatyzacji nieruchomości warszawskich towarzyszyły wielokrotne zmiany ustrojowe czy organizacyjne, a także zmiany obowiązujących przepisów prawa, co również wpływało na analizę gromadzonych przez ponad siedemdziesiąt lat dokumentów. Zdaniem Prezydenta Miasta brak jest obiektywnej możliwości jednoczesnego zakończenia wszystkich prowadzonych postępowań dotyczących ponad 10 000 dawnych nieruchomości hipotecznych, zwłaszcza w sytuacji, w której do niedawna istniała możliwość wyeliminowania wydawanych od lat 40-tych orzeczeń dekretowych, powodując nieustanne zwiększenie puli spraw do rozpoznania. W opinii Prezydenta Miasta wpływ na należyte ustalenie stanu prawnego nieruchomości mają również występujące istotne rozbieżności w orzecznictwie organów administracyjnych, które weryfikują merytoryczne rozstrzygnięcia zwrotowe Prezydenta m.st. Warszawy (Wojewoda Mazowiecki, Samorządowe Kolegium Odwoławcze). Znowelizowanie w 2021 r. przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego wpłynęło na zamknięcie katalogu trwale uregulowanych gruntów. Ustawodawca, dzięki wprowadzonym zmianom, zablokował możliwość wzruszania decyzji wydanych przed trzydziestoma laty oraz zapobiegł konieczności ponownej analizy stanu prawnego tych nieruchomości.

W czasie przeprowadzania kontroli, BSD nie było w stanie ustalić liczby spraw dekretowych prowadzonych w latach 2020–2023 lub oczekujących w tym okresie na rozpatrzenie. Zdaniem Prezydenta Miasta wynikało to z wprowadzonego od lat 40-tych sposobu prowadzenia akt dotyczących nieruchomości dekretowych, obowiązującego przed wejściem w życie Dekretu systemu prawa oraz liczby i treści składanych na przestrzeni blisko 80 lat wniosków rozpatrywanych przez BSD. W wielu przypadkach współwłaściciele lub ich następcy prawni składali wnioski dekretowe niezależnie od siebie, które w istocie generowały jedną sprawę. Zdarzały się również przypadki, w których

złożone wnioski były niejednoznaczny i wymagały doprecyzowania. Z powodu licznych zmian ustrojowych, na przestrzeni lat, rozpoznawaniem wniosków dekretowych zajmowały się różne komórki i jednostki organizacyjne (np. Urzędy Dzielnic). W celu usprawnienia działalności BSD, w szczególności w zakresie udzielania informacji innym jednostkom Urzędu, w 2017 r. zainicjowano powstanie programu DEKRETY, w którym gromadzone były informacje o wnioskach dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 Dekretu, art. 214 i art. 215 ugn. Program DEKRETY miał w założeniu stanowić bazę wniosków rzeczywiście złożonych, nie zaś bazę spraw dekretowych ani też bazę nieruchomości objętych roszczeniami. Z powyższych względów liczby wniosków ujętych w systemie Dekrety nie można utożsamiać z liczbą postępowań dekretowych lub liczbą nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (jednej dawnej nieruchomości hipotecznej obecnie może odpowiadać od kilku do nawet kilkuset obecnych działek ewidencyjnych).

Na dzień 10 sierpnia 2023 r. w programie Dekrety zarejestrowano 14067 wniosków, w tym rozpatrywanie 3466 zostało zakończone, 9912 było w toku, a 689 miało nieznany status. Program DEKRETY nie zawierał funkcjonalności umożliwiającej ustalenie liczby zarejestrowanych wniosków w dowolnie wskazanej dacie lub tylko w zakresie pustostanów. W 2020 r. w BSD wydanych zostało 201 decyzji w zakresie podstawowej, merytorycznej działalności Biura. W 2021 r. było ich 317, w 2022 r. – 677, zaś w I kw. 2023 r. – 167, w tym w zakresie nieruchomości będących w zasobie mieszkaniowym Miasta: w 2020 r. – 37 decyzji, w 2021 r. – 56, w 2022 r. – 112, w I kw. 2023 r. – 30. Wśród tych decyzji w 2020 r. wydanych zostało 9 decyzji w sprawie nieruchomości, na terenie których znajdują się pustostany, w 2021 r. – 5, w 2022 r. – 10, w I kw. 2023 r. – 11. W okresie objętym kontrolą wydano jedną decyzję przyznającą odszkodowanie za nieruchomość przejętą na mocy Dekretu. Nie wydano decyzji przyznającej zwrot nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego. Miejskie systemy informatyczne nie posiadały funkcji umożliwiających ustalenie liczby, innych niż dekretowe, toczących się lub zakończonych postępowań sądowych w zakresie roszczeń dotyczących mieszkaniowego zasobu Miasta.

W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków w sprawach dekretowych było realizowane w BSD w trzech Wydziałach. Na dzień 31 lipca 2023 r. do pracy w Biurze przydzielonych było 86,5 etatów. BSD od chwili jego powstania borykało się ze znaczną fluktuacją kadrową. W 2020 r. średnia liczba pracowników wykonujących codzienne zadania w Biurze wynosiła 71 osób, w 2021 r. – 73, w 2022 r. – 74, w I półroczu 2023 r. – 77. W związku z brakiem pełnej obsady kadrowej kierownictwo Biura zlecało pracownikom wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych (m.in. z uwagi na upływające terminy). W okresie objętym kontrolą Dyrektor BSD podejmował działania w celu zatrudnienia nowych pracowników. W latach 2020–2022 przeprowadzono łącznie 38 naborów na 42 etaty, w efekcie których zatrudniono 28 pracowników.

Szczegółowe badanie roszczeń dotyczących trzech nieruchomości[50] w których znajdowały się pustostany wykazała, że według stanu na dzień 12 lipca 2023 r., jedna sprawa zainicjowana wnioskiem strony z 17 stycznia 2001 r., była w trakcie rozpatrywania przez SKO (w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji), jedna została zakończona decyzją nr 458/SD/2022 Prezydenta Miasta z 15 września 2022 r. (umarzającą postepowanie jako bezprzedmiotowe), a jedna była zawieszona na mocy postanowienia z dnia 10 lipca 2023 r., wydanego z upoważnienia Prezydenta Miasta. W zakresie obydwu spraw rozpatrywanych w Urzędzie Miasta nie dotrzymano terminu określonego w art. 35 § 3 KPA, przewidującego rozpatrzenie sprawy skomplikowanej

[50] Po jednej z terenu Dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ i Mokotów. Nieruchomości zostały wybrane dane w zakresie pustostanów mieszkalnych położonych w budynkach objętych roszczeniami, zebranych w okresie od 8 września 2022 r. do 10 listopada 2022 r. z Urzędów Dzielnic.

w terminie do dwóch miesięcy. W ww. zakresie pracownicy Urzędu Miasta nie informowali stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 k.p.a. W przyjętych przez Prezydenta Miasta w 2016 r. procedurach dotyczących rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ugn i art. 7 Dekretu ustalono, że należy bezwzględnie stosować przepisy k.p.a., w tym zwłaszcza dotyczące informowania stron o przedłużeniu postępowania (art. 36 k.p.a.). W zakresie pierwszej z ww. nieruchomości niedotrzymanie terminu z art. 35 § 3 k.p.a. stwierdzono w zakresie dwóch postępowań. Sprawa zainicjowana wnioskiem pełnomocnika strony z 5 czerwca 1992 r. została zakończona decyzją z 30 czerwca 1997 r., a sprawa wszczęta wnioskiem z 29 lipca 1997 r. została zakończona decyzją z 15 września 2022 r. Postępowania nie były zawieszane, a występujące przerwy w biegu terminów nie uzasadniały zwłoki w terminach rozpatrzenia ww. postępowań. W zakresie drugiej nieruchomości, rozpatrując sprawę zainicjowaną wnioskiem strony złożonym w dniu 22 grudnia 2006 r., nie dotrzymano zarówno terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., jak również terminu rozpatrzenia sprawy (do 30 września 2010 r.), ustalonego przez SKO w postanowieniu z 29 lipca 2010 r. (KOC/2792/Go/10). Ponadto pomimo posiadania od dnia 16 czerwca 2016 r. informacji o unieważnieniu orzeczenia administracyjnego z 18 lipca 1951 r. (decyzją SKO KOC/878/Go/16 z dnia 15 czerwca 2016 r.) i powstania z tego tytułu konieczności rozpatrzenia wniosku stron z 16 października 1948 r., pracownicy BSD dopiero 16 listopada 2018 r. i 17 lutego 2020 r. podjęli udokumentowane czynności zmierzające do ustalenia stron postępowania. Postępowanie zostało zawieszone dopiero 10 lipca 2023 r., mimo iż 31 stycznia 2022 r. minął ustanowiony przez Urząd Miasta termin, wyznaczony stronie na uzupełnienie dokumentacji pod rygorem zawieszenia przedmiotowego postępowania.

W okresie objętym kontrolą w BSD wprowadzono usprawnienia mające na celu zwiększenie wydajności i przyspieszenie rozpatrywania spraw dekretowych w tym m.in. rozpoczęto proces kompleksowego gromadzenia materiałów o nieruchomościach warszawskich, możliwych do wykorzystania w prowadzonych postępowaniach poprzez: gromadzenie zdjęć lotniczych Warszawy z lat 1945–1960, analizę czasopism, książek i filmów dotyczących odbudowy, rozbudowy i zagospodarowania terenu Warszawy w latach 1945–1965 oraz gromadzenie informacji, skanów, map, planów, pozyskanych z Archiwum Państwowego, Archiwum Akt Nowych, Wojskowego Biura Historycznego, Głównego Urzędu Geodezji i Katastru oraz Narodowego Archiwum Cyfrowego. Przeorganizowano zasady współpracy pomiędzy referentami BSD w taki sposób, aby raz zgromadzone i przeanalizowane dokumenty przez jednego z referentów, mogły być wykorzystane w innych postępowaniach.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały dwa zarządzenia dotyczące zasad przekazywania lokali mieszkalnych na rzecz organizacji pozarządowych oraz określenia sposobu wyboru organizacji[51]. Na ich podstawie Zarządy Dzielnic miały możliwość przekazania na rzecz organizacji pozarządowych lokali wydzielonych na ten cel z mieszkaniowego zasobu Miasta. W okresie objętym kontrolą wystąpiły 23 takie przypadki. W latach 2020–2023 (I półrocze) BPL realizowało dwa projekty w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, w ramach których zakwaterowywano uczestników projektów w mieszkaniach Miasta wyremontowanych przez organizacje pozarządowe. W sumie działaniami objęte były 23 pustostany z mieszkaniowego zasobu Miasta. Projekty miały pilotażowy charakter w celu wypracowania rozwiązań na szerszą skalę i były adresowane do osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. Pierwszy projekt „HomeLab: Społeczna Agencja Najmu i Zatrudnienia" był realizowany na podstawie umowy o współpracy z Fundacją Habitat for Humanity Poland z 22 października 2017 r., obowiązującej do 31 grudnia 2022 r. W ramach projektu, Miasto przekazało dwa

[51] Nr 641/2018 z 18 kwietnia 2018 r. i nr 540/2020 r. z 27 kwietnia 2020 r.

lokale mieszkalne z własnego zasobu[52], natomiast Fundacja była odpowiedzialna za remont i przygotowanie mieszkania do zasiedlenia. Po zakończeniu projektu jeden lokal został zwrócony do Miasta 12 czerwca 2023 r., natomiast drugi lokal był zamieszkiwany przez uczestniczkę projektu, która ubiega się o najem tego lokalu od Miasta (wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Mieszkaniową). Liderem wiodącym drugiego projektu „Najpierw mieszkanie – innowacyjne metody trwałego rozwiązania problemu chronicznej bezdomności" była Fundacja Fundusz Współpracy. Projekt realizowano we współpracy z Miastem na podstawie umowy partnerskiej na rzecz realizacji projektu z 14 czerwca 2019 r., obowiązującej do 30 czerwca 2023 r. Bezpośrednim rezultatem projektu było zasiedlenie lokali przez 21 osób w kryzysie bezdomności[53]. Większość przekazanych mieszkań wymagała generalnego remontu, za przeprowadzenie których odpowiedzialna była Fundacja Fundusz Współpracy. Na dzień zakończenia projektu, tj. 31 maja 2023 r., część osób objętych projektem została już samodzielnymi najemcami, a pozostałe osoby były w trakcie załatwiania formalności, które prowadziły do podpisania umowy najmu. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych trwały jeszcze działania zmierzające do rozliczenia projektu. Celem strategicznym projektu było wprowadzenie metody „Najpierw mieszkanie" do polityki Miasta, co znalazło odzwierciedlenie w Zarządzeniu nr 155/2023 Prezydenta Miasta z 31 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji metody Najpierw Mieszkanie w działaniach prowadzonych na rzecz osób z doświadczeniem bezdomności. Na podstawie tego zarządzenia, na dzień 27 lipca 2023 r. przekazano 29 lokali mieszkalnych.

[52] Na podstawie zarządzenia nr 683/2018 r. Prezydenta Miasta z 26 kwietnia 2023 r. ze zm.

[53] Na podstawie zarządzenia nr 911/2020 Prezydenta Miasta z 9 lipca 2020 r. (ze zm.), zarządzenia nr 1334/2020 Prezydenta Miasta z 17 listopada 2020 r. (ze zm.) oraz zarządzenia nr 1900/2021 Prezydenta Miasta z 1 grudnia 2021 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy prawidłowo gospodarowano pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto siedem jednostek, tj. Urząd m.st. Warszawy, trzy Urzędy Dzielnic i trzy Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami – z terenu Dzielnic Praga--Południe, Praga-Północ i Mokotów.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, według kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli. Pierwsze czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 12 kwietnia 2023 r. i zakończono w ostatniej jednostce kontrolowanej w dniu 29 września 2023 r.
Pozostałe informacje	Kontrola P/23/084 została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Wyniki kontroli przedstawione zostały w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek. We wszystkich przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ocenę w formie opisowej. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy złożyła sześć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie m.st. Warszawy. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej, uchwała z dnia 13 grudnia 2023 r., oddalił wszystkie zgłoszone zastrzeżenia.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych, z czego pięć zrealizowano, 11 było w trakcie realizacji, a w zakresie czterech, do czasu zatwierdzenia informacji o wynikach kontroli, nie przekazano informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Najistotniejsze wnioski dotyczyły: – określania konkretnych terminów realizacji oraz udziału poszczególnych Dzielnic w wykonaniu wskaźników ustalanych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta; – niezwłocznego przyjęcie przez Zarząd Dzielnicy, w formie uchwał, wymaganych Programem na lata 2021–2025: planu zagospodarowania pustostanów wyłączonych z eksploatacji i małych budynków, planu zagospodarowania wolnych lokali o pow. min. 80 m^2 oraz planu zagospodarowania lokali tzw. „wspólnych" (wniosek sformułowano we wszystkich skontrolowanych Urzędach Dzielnic); – rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, zgodnie z ustalonymi terminami; – podjęcia działań w celu zapewnienia warunków do rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego Miasta, w tym pustostanów; – zapewnienia przestrzegania terminów załatwiania spraw, określonych w art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku braku możliwości ich dotrzymania, informowanie stron o nowym terminie załatwienia sprawy, stosownie do wymogu określonego w art. 36 k.p.a.; – rzetelnego sporządzania wniosków do BGK o udzielenie wsparcia finansowego; – rzetelnego ewidencjonowania w SEiZBiL informacji o pustostanach (wniosek sformułowano we wszystkich skontrolowanych ZGN);

– realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych obiektów budowlanych (wniosek sformułowano w ZGN Praga-Południe i ZGN Praga-Północ).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy	Rafał Trzaskowski Prezydent m.st. Warszawy
2.		Urząd Dzielnicy Praga--Południe m.st. Warszawy	Tomasz Kucharski Burmistrz Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy
3.		Urząd Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy	Jacek Jeżewski Burmistrz Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy
4.		Urząd Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy	Rafał Miastowski Burmistrz Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy
5.		Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy	Dorota Żurkowska p.o. Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy
6.		Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy	Bożena Salich Dyrektor Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy
7.		Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy	Anna Rzepka p.o. Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	We wszystkich jednostkach oceny zostały dokonane w formie opisowej. Na wydane oceny miały wpływ następujące stany:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym i uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali zgodne z ugn, prawidłowy nadzór Prezydenta nad Urzędami Dzielnic i ZGN, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, zwiększenie środków na rezerwę celową dotyczącą remontów pustostanów, podejmowanie działań w celu zachęcenia Urzędów Dzielnic i ZGN do pozyskiwania środków z BGK i zawierania porozumień remontowych.	M.in. nierzetelne określenie wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami (mające negatywny wpływ na poziom realizacji tych wskaźników), nierzetelny monitoring wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym, niezapewnienie warunków do rzetelnego ewidencjonowania pustostanów w systemie SEiZBiL, nieprzestrzeganie terminów k.p.a. w prowadzeniu spraw dekretowych.
2.	Urząd Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, rzetelny nadzór nad ZGN, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, prowadzenie działań w celu zasiedlenia pustostanów, sprzedaż nieruchomości zgodnie z przepisami.	Nieprzyjęcie uchwał określonych w Programie na lata 2021–2025, nierzetelne sporządzenie dwóch wniosków do BGK, niewyrażenie zgody na zwiększenie kosztów remontu w formie uchwały.
3.	Urząd Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, rzetelny nadzór nad ZGN, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, prowadzenie działań w celu zasiedlenia pustostanów, sprzedaż nieruchomości zgodnie z przepisami.	Nieprzyjęcie uchwał określonych w Programie na lata 2021–2025.
4.	Urząd Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, rzetelny nadzór nad ZGN, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, prowadzenie działań w celu zasiedlenia pustostanów, sprzedaż nieruchomości zgodnie z przepisami.	Nieprzyjęcie uchwał określonych w Programie na lata 2021–2025, niezaktualizowanie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia.
5.	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, prawidłowa realizacja remontów pustostanów, prowadzenie działań w celu zasiedlenia pustostanów, prowadzenie książek obiektów budowlanych.	Nierzetelne ewidencjonowanie danych o pustostanach w systemie SEiZBiL, nierealizowanie zaleceń z przeglądów okresowych, nieodnotowywanie informacji o przeglądach w książkach obiektów budowlanych, nieuzyskanie zgody Zarządu Dzielnicy na przekroczenia kosztów remontów pustostanów, sporządzanie planów rzeczowo-finansowych

			remontów niezgodnie ze wzorem określonym w regulacjach wewnętrznych.
6.	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, prawidłowa realizacja remontów pustostanów, prowadzenie działań w celu zasiedlenia pustostanów, prowadzenie książek obiektów budowlanych.	Nierzetelne ewidencjonowanie danych o pustostanach w systemie SEiZBiL, nieterminowe przeprowadzanie przeglądów okresowych obiektów budowlanych, nierealizowanie zaleceń z przeglądów okresowych.
7.	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy	M.in. prawidłowa organizacja zadań, prawidłowe planowanie wydatków na utrzymanie i eksploatację zasobu mieszkaniowego, prawidłowa realizacja remontów pustostanów, prowadzenie działań w celu zasiedlenia pustostanów, prowadzenie książek obiektów budowlanych.	Nierzetelne ewidencjonowanie danych o pustostanach w systemie SEiZBiL, brak kart pustostanów, przekazywanie pustostanów przyszłym najemcom bez zawarcia umów najmu.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o samorządzie gminnym

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. O ustroju gminy stanowi jej statut (art. 3 ust. 1). Zgodnie z art. 5 ust. 1 gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Zgodnie z art. 7 ust. 1 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1), gminnego budownictwa mieszkaniowego (pkt 7). Organami gminy, zgodnie z art. 11a ust. 1 są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 18 ust. 1 do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, natomiast do wyłącznej właściwości rady gminy zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu należy m.in. uchwalanie statutu gminy (pkt 1), uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (pkt 4), ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (pkt 7), podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (pkt 9 lit. a), zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy (pkt 9 lit. e). Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy (pkt 1), opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (pkt 1 lit. a), określanie sposobu wykonywania uchwał (pkt 2), gospodarowanie mieniem komunalnym (pkt 3), wykonywanie budżetu (pkt 4), zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (pkt 5). Zgodnie z ust. 3 ww. artykułu w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Zgodnie z art. 33 ust. 1 wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2).

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy w m.st. Warszawie utworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic m.st. Warszawy jest obowiązkowe. Statut dzielnicy nadany przez Radę m.st. Warszawy określa nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania jej organów. Zgodnie z art. 6 organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada dzielnicy, a organem wykonawczym – zarząd dzielnicy. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 Rada dzielnicy wybiera zarząd dzielnicy w liczbie od 3 do 5 osób, w skład zarządu dzielnicy wchodzi burmistrz dzielnicy, jego zastępca lub zastępcy oraz pozostali członkowie zarządu, jeżeli statut dzielnicy tak stanowi. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 dzielnica działa na podstawie statutu dzielnicy nadanego przez Radę m.st. Warszawy i innych uchwał Rady

m.st. Warszawy przekazujących dzielnicy zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne, a w tym m.in. utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych (pkt 1), sprawowanie nadzoru nad jednostkami niższego rzędu utworzonymi na jej obszarze (pkt 6). Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 gospodarka finansowa dzielnicy prowadzona jest na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy, stanowiącego integralną część tej uchwały, określającego środki przeznaczone do dyspozycji dzielnic na realizację ich zadań.

Uchwała w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy

Uchwała nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy

Zgodnie z § 5 uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy w zakresie inwestycji dzielnicom przekazano zadania i kompetencje dotyczące: przygotowywania propozycji wieloletnich programów inwestycyjnych i rocznych planów inwestycyjnych, dotyczących dzielnicy, i przekazywanie ich Prezydentowi m.st. Warszawy; prowadzenie spraw związanych z przygotowywaniem i realizacją inwestycji określonych w załącznikach dzielnicowych do uchwały budżetowej m.st. Warszawy i w wieloletnim programie inwestycyjnym m.st. Warszawy (w tym w szczególności: wybór wykonawców usług, dostaw i robót budowlanych, zapewnianie sporządzenia dokumentacji projektowej, zapewnianie uzyskania prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, zapewnianie uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, zapewnianie wykonania usług, dostaw i robót budowlanych oraz nadzór nad ich wykonywaniem, zapewnianie odbioru usług, dostaw i robót budowlanych, prowadzenie obsługi finansowej, sporządzanie sprawozdań; rozliczanie rzeczowo-finansowe zrealizowanych inwestycji.

Zgodnie z § 6 w zakresie gminnych zasobów lokalowych, położonych na obszarze właściwej dzielnicy, ochrony praw lokatorów i dodatków mieszkaniowych oraz jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym, dzielnicom przekazano do wykonywania następujące zadania i kompetencje:

1) nabywanie i zbywanie lokali mieszkalnych i użytkowych, położonych na obszarze dzielnicy, które będą wchodzić lub wchodzą w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy;
2) wynajmowanie lokali położonych na obszarze dzielnicy od innych właścicieli w celu realizacji zadań m.st. Warszawy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej;
3) przyjmowanie w zarząd lokali i budynków wchodzących w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy, położonego na obszarze dzielnicy;
4) utrzymywanie i eksploatacja zasobu lokalowego m.st. Warszawy, położonego na obszarze dzielnicy, w tym dokonywanie napraw, konserwacji, remontów oraz modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład tego zasobu;
5) wykonywanie funkcji współwłaściciela nieruchomości wspólnych, położonych na obszarze dzielnicy, w których wyodrębniono własność poszczególnych lokali, w tym reprezentowanie m.st. Warszawy, wykonywanie prawa głosu na zebraniach wspólnot mieszkaniowych tych nieruchomości oraz innych czynności wynikających z ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[54];
6) wydzielanie lokali socjalnych z zasobu mieszkaniowego m.st. Warszawy, położonego na obszarze dzielnicy;

[54] Dz. U. z 2021 r. poz.1048.

7) dokonywanie zmian w sposobie użytkowania i przeznaczeniu lokali wchodzących w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy, położonego na obszarze dzielnicy;
8) rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali m.st. Warszawy położonych na obszarze dzielnicy, w tym lokali socjalnych, a także wydawanie skierowań do zawarcia umowy najmu tych lokali oraz potwierdzanie nabycia uprawnień po zmarłym najemcy;
9) zawieranie, dokonywanie zmian, rozwiązywanie umów najmu, dzierżawy i użyczenia lokali m.st. Warszawy, w tym lokali mieszkalnych, socjalnych, zamiennych i użytkowych, położonych na obszarze dzielnicy, a także wypowiadanie tych umów, odstępowanie od nich oraz występowanie z żądaniem stwierdzenia ich nieważności;
10) pobieranie czynszów, kaucji zabezpieczającej oraz innych opłat od najemców, dzierżawców i biorących w użyczenie lokale m.st. Warszawy, położone na obszarze dzielnicy, oraz od korzystających z tych lokali bez żadnego tytułu prawnego, w tym występowanie z żądaniami zapłaty odszkodowania w tym zakresie oraz reprezentowanie m.st. Warszawy we wszystkich czynnościach związanych z dochodzeniem i egzekwowaniem należności m.st. Warszawy z tego tytułu;
11) obniżanie czynszów należnych m.st. Warszawie od lokatorów, w tym przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w tym zakresie;
12) rozkładanie kaucji zabezpieczającej na raty, należnych m.st. Warszawie od lokatorów, oraz zwalnianie z obowiązku jej zapłaty, a także jej zwrot po opróżnieniu lokalu przez najemcę lub po nabyciu przez niego prawa własności tego lokalu;
13) udzielanie bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych m.st. Warszawy, a także występowanie z żądaniami zwrotu tej bonifikaty;
14) wyrażanie zgód na wykreślenie hipoteki zabezpieczającej należności m.st. Warszawy w stosunku do nabywców lokali;
15) prowadzenie kontroli w celu ustalenia przestrzegania przez lokatorów ich obowiązków;
16) zawieranie ugód z właścicielami lokali w przypadku niedostarczenia przez m.st. Warszawę lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego oraz wypłata odszkodowań z tego tytułu na podstawie ugody lub wyroku sądowego;
17) wskazywanie tymczasowych pomieszczeń dla dłużnika, którego dotyczy obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, na podstawie tytułu wykonawczego, a nie posiadającego prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego;
18) wypłacanie dodatków mieszkaniowych, przyznanych osobom zamieszkałym na obszarze dzielnicy;
19) występowanie przed sądami i innymi organami w sprawach wyżej wymienionych, w tym dotyczących utrzymywania i eksploatacji gminnego zasobu lokalowego m.st. Warszawy, położonego na obszarze dzielnicy;
20) nadzór nad jednostkami organizacyjnymi m.st. Warszawy nie posiadającymi osobowości prawnej, położonymi na obszarze właściwej dzielnicy i niezaliczonymi uchwałą Rady m.st. Warszawy do jednostek o znaczeniu ponad dzielnicowym, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym, a w szczególności:
    a. zatwierdzanie planów rzeczowo-finansowych remontów, modernizacji i inwestycji przeprowadzanych przez te jednostki oraz rocznych sprawozdań z ich działalności,
    b. rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków dotyczących ich działalności,
    c. występowanie z wnioskami w sprawie zmian w zakresie planów budżetowych tych jednostek;
21) powierzanie jednostkom wymienionym w pkt 20 zarządzania gminnym zasobem lokalowym, położonym na obszarze dzielnicy, oraz zarządzania terenami i obiektami położonymi na obszarze dzielnicy, nie przekazanymi innym podmiotom.

Zgodnie z § 28 ust. 1 Prezydent m.st. Warszawy może – w drodze zarządzenia – ustalać wzory decyzji, zaświadczeń, oświadczeń woli i formularzy w zakresie spraw wynikających z zadań i kompetencji wymienionych w uchwale, a zgodnie z ust. 2 Prezydent m.st. Warszawy może – w drodze zarządzenia – wydawać instrukcje i interpretacje przepisów prawa w zakresie spraw wynikających z zadań i kompetencji wymienionych w uchwale, w tym w szczególności instrukcje techniczne oraz jednolite standardy i wymagania w zakresie systemów informatycznych. Instrukcje i interpretacje nie mogą stanowić samoistnych uzasadnień prawnych podejmowanych rozstrzygnięć.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zostały uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zgodnie z ust. 3 ww. artykułu gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób, natomiast zgodnie z ust. 4 gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2. Zgodnie z art. 5 ust. 1 umowa o odpłatne używanie lokalu może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu związanego ze stosunkiem pracy lub najmu socjalnego lokalu, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Zgodnie z art. 6 ust. 1 zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Zgodnie z art. 6a ust. 1–3 wynajmujący jest obowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiających najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami. W razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu. Do obowiązków wynajmującego należy w szczególności: utrzymanie w należytym stanie, porządku i czystości pomieszczeń i urządzeń budynku, służących do wspólnego użytku mieszkańców, oraz jego otoczenia; dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń, o których mowa w pkt 1, oraz przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn, z tym że najemcę obciąża obowiązek pokrycia strat powstałych z jego winy; dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy (a zwłaszcza: napraw i wymiany wewnętrznych instalacji: wodociągowej, gazowej i ciepłej wody - bez armatury i wyposażenia, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, anteny zbiorczej – z wyjątkiem osprzętu, wymiany pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych, a także tynków). Zgodnie z art. 6b ust. 1 i 2 najemca jest obowiązany utrzymywać lokal oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony, we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym określonym odrębnymi przepisami oraz przestrzegać porządku domowego. Najemca jest także obowiązany dbać i chronić przed uszkodzeniem lub dewastacją części budynku przeznaczone do wspólnego użytku, jak dźwigi osobowe, klatki schodowe, korytarze, pomieszczenia zsypów, inne pomieszczenia gospodarcze oraz otoczenie

budynku. Najemcę obciąża naprawa i konserwacja: podłóg, posadzek, wykładzin podłogowych oraz ściennych okładzin ceramicznych, szklanych i innych, okien i drzwi, wbudowanych mebli, łącznie z ich wymianą, trzonów kuchennych, kuchni i grzejników wody przepływowej (gazowych, elektrycznych i węglowych), podgrzewaczy wody, wanien, brodzików, mis klozetowych, zlewozmywaków i umywalek wraz z syfonami, baterii i zaworów czerpalnych oraz innych urządzeń sanitarnych, w które lokal jest wyposażony, łącznie z ich wymianą, osprzętu i zabezpieczeń instalacji elektrycznej, z wyłączeniem wymiany przewodów oraz osprzętu anteny zbiorczej, pieców węglowych i akumulacyjnych, łącznie z wymianą zużytych elementów, etażowego centralnego ogrzewania, a w przypadku gdy nie zostało ono zainstalowane na koszt wynajmującego, także jego wymiana, przewodów odpływowych urządzeń sanitarnych aż do pionów zbiorczych, w tym niezwłoczne usuwanie ich niedrożności, innych elementów wyposażenia lokalu i pomieszczeń przynależnych przez: malowanie lub tapetowanie oraz naprawę uszkodzeń tynków ścian i sufitów, malowanie drzwi i okien, wbudowanych mebli, urządzeń kuchennych, sanitarnych i grzewczych. Zgodnie z art. 6c przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali będących przedmiotem najmu socjalnego i lokali, o których mowa w ust. 3, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Zgodnie z art. 21 ust. 1 rada gminy uchwala: wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali i planowaną sprzedaż lokali. Natomiast zgodnie z ust. 3 ww. artykułu zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem

socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b. Zgodnie z art. 21 ust. 3B rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m2 odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady najmu socjalnego lokalu zostały uregulowane w rozdziale 4 przedmiotowej ustawy. Zgodnie z art. 22 umową najmu socjalnego lokalu jest umowa najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m^2, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m2, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony (art. 23 ust. 1), i z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b (art. 23 ust. 2). Umowę najmu socjalnego lokalu można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy (art. 23 ust. 3).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

W art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustawodawca określił m.in. definicję zasobu nieruchomości stwierdzając, że należy przez to rozumieć – nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Zgodnie z art. 13 ust. 1 z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Zgodnie z ust. 4 ww. artykułu sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z art. 20 wynika m.in. utworzenie gminnych zasobów nieruchomości, do których zgodnie z art. 24 ust. 1 należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Gminne zasoby nieruchomości, zgodnie z art. 24 ust. 2 mogą być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych gminne zasoby nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ust. 1 gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, w zw. z art. 23 ust. 1, gospodarowanie zasobem polega m. in. na ewidencjonowaniu nieruchomości, zapewnieniu ich wyceny, zabezpieczeniu ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem ale również zbywanie, nabywanie, wynajmowanie i wydzierżawianie nieruchomości, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-

prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

Zgodnie z art. 27 sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Zgodnie z art. 28 ust. 1 sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą (art. 28 ust. 2). Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ust. 3). Zgodnie z art. 34 ust. 1 w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zgodnie z art. 34 ust. 2 w przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną w ust. 1. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, natomiast według dyspozycji ust. 4 osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 3, doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 37 ust. 1 z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu (tryb bezprzetargowy jest możliwy m.in. gdy nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu). Zgodnie z art. 37 ust. 4 zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Wyjątki od tej zasady określono w ust. 4a ww. artykułu. Zasady i formy organizacji przetargów uregulowano w art. 38–41. Szczegółowe regulacje dotyczące sposób i tryb przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego oraz przeprowadzania rokowań po drugim przetargu określono w rozporządzeniu.

Ustawa Prawo budowlane

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

Zgodnie z art. 3 pkt 1 przez obiekt budowlany to należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami

ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1–7). Zgodnie z art. 30b ust. 1 rozbiórkę można rozpocząć po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. Decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę wydaje na wniosek organ administracji architektoniczno-budowlanej (ust. 2). W art. 31 ust. 1 i 1a wskazano przypadki w których ustawa nie wymaga decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, natomiast podlegają zgłoszeniu. Zgodnie z art. 31a ust. 1 roboty zabezpieczające i rozbiórkowe można rozpocząć przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę lub przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 31 ust. 1, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu rozpoczęcie robót, o których mowa w ust. 1, nie zwalnia od obowiązku bezzwłocznego uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę lub dokonania zgłoszenia.

Zgodnie z art. 60a książka obiektu budowlanego jest dokumentem przeznaczonym do dokonywania wpisów w zakresie: 1) informacji o obiekcie budowlanym; 2) imienia i nazwiska albo nazwy, adresu zamieszkania lub siedziby oraz e-maila właściciela lub zarządcy; 3) kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1; 4) ekspertyz i opinii technicznych dotyczących obiektu budowlanego oraz imion i nazwisk osób, przez które zostały sporządzone; 5) przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, oraz imion i nazwisk osób, które dokonały tych czynności; 6) robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym, a wykonywanych po oddaniu do użytkowania; 7) katastrof budowlanych dotyczących obiektu budowlanego; 8) decyzji, postanowień, zaświadczeń i innych dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej, dotyczących obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 60b ust. 1 książkę obiektu budowlanego prowadzi się na bieżąco dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2. W art. 60b ust. 2 wskazano przypadki w których nie ma obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 60d właściciel lub zarządca obiektu budowlanego wskazuje w książce obiektu budowlanego osobę fizyczną do prowadzenia tej książki. Za prowadzenie książki obiektu budowlanego odpowiada wskazana w tej książce osoba fizyczna. Zgodnie z art. 60f ust. 1wpisu w książce obiektu budowlanego dokonuje się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia zaistnienia okoliczności, której wpis dotyczy. Zgodnie z art. 62 ust. 1 obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli: okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych); okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów; okresowej w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m^2 oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m^2; bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2.

Zgodnie z art. 62 ust. 3 organ nadzoru budowlanego – w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa

mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części. Zgodnie z art. 62a ust. 1 i 2 z kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1, osoba przeprowadzająca kontrolę sporządza protokół, który zawiera co najmniej: datę przeprowadzenia kontroli; imię i nazwisko, a także numer uprawnień budowlanych wraz ze specjalnością, w której zostały wydane, osoby przeprowadzającej kontrolę oraz jej podpis; imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy użytkowanego obiektu budowlanego; określenie kontrolowanego obiektu budowlanego umożliwiające jego identyfikację; zakres kontroli; ustalenia dokonane w zakresie kontroli, w tym wskazanie nieprawidłowości, jeżeli zostały stwierdzone; zalecenia, jeżeli zostały stwierdzone nieprawidłowości; metody i środki użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów; zakres niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli. Zgodnie z art. 62 ust. 3 w zaleceniach wskazuje się czynności mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i termin wykonania czynności, o których mowa w pkt 1. Zgodnie z art. 62b ust. 1 w terminie 7 dni od dnia zakończenia kontroli obiektu budowlanego, dla którego istnieje obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego, osoba przeprowadzająca kontrolę, o której mowa w art. 62 ust. 1, dokonuje wpisu o kontroli w książce obiektu budowlanego prowadzonej w postaci elektronicznej w systemie c-KOB albo papierowej. Zgodnie z art. 66 ust. 1 w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo 4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu w decyzji, o której mowa w ust. 1 pkt 1–3, organ nadzoru budowlanego może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzja o zakazie użytkowania obiektu, jeżeli występują okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. Zgodnie z art. 67 ust. 1 jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia. Zgodnie z art. 68. w razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, organ nadzoru budowlanego jest obowiązany: 1) nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania; 2) przesłać decyzję, o której mowa w pkt 1, obowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów; 3) zarządzić umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania i wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania. Zgodnie z art. 70 ust. 1właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego, na których spoczywają obowiązki w zakresie napraw, określone w przepisach odrębnych bądź umowach, są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1–4a, usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu obowiązek, o którym mowa w ust. 1, powinien być potwierdzony w protokole z kontroli obiektu budowlanego.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
3. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 788 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
11. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.).
12. Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielanego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2854 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134, uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (Dz. U. poz. 2778, obowiązuje od 1 stycznia 2023 r.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).
16. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Biuro Analiz Sejmowych
11. Biblioteka Sejmowa
12. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej