



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.001.03.2022

Pan
Aleksander Ferens
Burmistrz Dzielnicy Śródmieście
Miasta Stołecznego Warszawy
ul. Nowogrodzka 43
00-691 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001/LWA – Najem lokali użytkowych należących do m.st. Warszawy na zasadach preferencyjnych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Ferens, Burmistrz Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy ² , od dnia 2 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str. 87-89)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja gospodarowania lokalami użytkowymi wchodzącymi w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy, znajdującymi się w dyspozycji dzielnicy.2. Przeprowadzanie postępowań w sprawie najmu lokali użytkowych na zasadach preferencyjnych.3. Nadzór na realizacją umów dotyczących najmu na zasadach preferencyjnych lokali użytkowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Małgorzata Romanowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/166/2022 z dnia 26 października 2022 r. Marcin Mirończuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/50/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r. Mariusz Malewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/54/2023 z dnia 30 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 99-100, 275-276)

¹ Dalej także Urząd Dzielnicy Śródmieście, Urząd Dzielnicy bądź Urząd.

² Dalej także Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz i Zarząd Dzielnicy Śródmieście, wywiązywali się na ogół w sposób prawidłowy, z przypisanych im w *zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych*⁵, kompetencji i obowiązków dotyczących m.in.: podawania do publicznej wiadomości wykazu lokali użytkowych przeznaczonych do najmu, ogłaszania i organizowania konkursów profilowanych, wyrażania zgody na najem lokali użytkowych poza konkursem ofert. Pozostałe bieżące zadania w zakresie najmu lokali użytkowych (obejmujące m.in. przygotowanie lokali do wynajmu, prowadzenie negocjacji z podmiotami składającymi wnioski o najem z pominięciem trybu konkursowego i przetargowego zawieranie umów najmu, prowadzenie rozliczeń z najemcami, windykację należności z tytułu najmu), wykonywał Zakład Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy⁶.

Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji ww. zadań polegały na:

- niezatwierdzeniu przez właściwe organy Dzielnicy, a tym samym niewdrożeniu w sposób formalny do realizacji „Planu gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność m.st. Warszawy na terenie Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy w latach 2020-2024”⁷;
- niepodjęciu przez Zarząd Dzielnicy nowych uchwał w sprawie określenia rodzajów usług rzemieślniczych, których świadczenie na terenie Dzielnicy Śródmieście jest pożądane oraz ustalenia minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu lokali na rzecz podmiotów, o których mowa m.in. w § 5 ust. 1 pkt 5-10, 12, 20 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, po wejściu w życie ww. zarządzenia, w miejsce uchwał podjętych w tych sprawach na podstawie wcześniej obowiązującego zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy;
- nieprzeprowadzeniu przez Burmistrza analizy rynkowych czynszów najmu lokali użytkowych w celach porównawczych, pomimo stosownych obowiązków wynikających z § 36 pkt 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020;
- nieprzekazaniu Radzie Dzielnicy informacji dotyczących lokali wynajętych w latach 2020-2021 poza konkursem i poza przetargiem, co stanowiło naruszenie § 39 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020;
- niezamieszczeniu przez komórki organizacyjne Urzędu Dzielnicy części wymaganych informacji w sporządzonych opiniach w sprawie złożonych do Urzędu Dzielnicy wniosków o najem lokali użytkowych z pominięciem trybu konkursowego, co stwierdzono w przypadku wszystkich trzech spraw wybranych do kontroli.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także: zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 lub zarządzenie Nr 136/2020.

⁶ Dalej także: ZGN lub Zakład.

⁷ Dalej także: Plan gospodarowania lokalami użytkowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja gospodarowania lokalami użytkowymi wchodzącymi w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy znajdującymi się w dyspozycji Dzielnicy

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 6 uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy⁹, Dzielnic Śródmieście przekazane zostały zadania i kompetencje dotyczące gospodarowania lokalami użytkowymi wchodzącymi w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy położonego na obszarze Dzielnicy, w tym kompetencje i zadania dotyczące m.in.: zawierania umów na najem tych lokali; pobierania czynszów i innych opłat od najemców; podejmowania czynności dotyczących dochodzenia i egzekwowania należności z tego tytułu; sprawowania nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi m.st. Warszawy nieposiadającym osobowości prawnej, położonymi na terenie dzielnicy i niezaliczonymi do jednostek o znaczeniu ponaddzielnicowym, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym oraz powierzania tym jednostkom zarządzania zasobem lokalowym położonym na terenie Dzielnicy.

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Dzielnicy Śródmieście¹⁰, żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu Dzielnicy nie przypisano zadań dotyczących wynajmu lokali użytkowych wchodzących w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 10, 679-775)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że Urząd Dzielnicy nie posiadał w swojej strukturze organizacyjnej odrębnej komórki odpowiedzialnej za realizację tych zadań. Wykonywał jedynie czynności pomocnicze w zakresie obsługi wniosków o najem lokali użytkowych poza konkursem ofert. Sposób postępowania z ww. wnioskami regulowało Polecenie Burmistrza Nr 7/2020 z dnia 18 września 2020 r. w sprawie określenia sposobu postępowania z wnioskami o najem komunalnych lokali użytkowych poza konkursem ofert w Dzielnicy Śródmieście. Realizacją zadań dotyczących: prowadzenia ewidencji lokali użytkowych znajdujących się w dyspozycji Dzielnicy Śródmieście; dokonywania czynności przygotowawczych zmierzających do wyłonienia najemców lokali użytkowych; przygotowywania i zawierania umów najmu; nadzorowania i kontrolowania prawidłowości wykorzystania i utrzymania wynajętych lokali; weryfikowania prawidłowości rozliczeń finansowych z najemcami oraz podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do najemców zalegających z opłatami z tytułu najmu lokali użytkowych, zajmował się Zakład Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście.

(akta kontroli str. 3-35, 227, 280)

Organy Dzielnicy nie powierzyły ZGN w sposób formalny i kompleksowy realizacji zadań dotyczących zawierania umów na najem lokali użytkowych w oparciu o postanowienia § 6 pkt 21 uchwały kompetencyjnej Rady m.st. Warszawy Rady. Nie określili również w tej formie podziału zadań w tym zakresie pomiędzy Urzędem Dzielnicy i ZGN.

Burmistrz wyjaśnił, że ZGN zarządzał powierzonym mieniem na podstawie postanowień Statutu nadanego tej jednostce przez Radę Dzielnicy (uchwałą

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6725, dalej także „uchwała kompetencyjna Rady m.st. Warszawy”.

¹⁰ Nadanym przez Prezydenta m.st. Warszawy zarządzeniem Nr 689/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r., ze zm.

Nr XLIII/1019/2004 z dnia 2 grudnia 2004 r.). Przekazywanie nieruchomości w zarząd i administrowanie ZGN następowało także na podstawie szeregu uchwał Zarządu Dzielnicy, a także zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy. Brak jest natomiast jednego zbiorczego dokumentu, w którym powierzono ZGN zarządzanie gminnym zasobem lokalowym na terenie Dzielnicy.

(akta kontroli str. 101-102, 105, 276, 278)

W przywołanym w ww. wyjaśnieniach Poleceniu Burmistrza Nr 7/2020 określono organizację opiniowania w Urzędzie Dzielnicy wniosków o najem lokali użytkowych poza konkursem ofert, składanych przez organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 23-25)

1.2. Do zadań Burmistrza i Zarządu Dzielnicy w zakresie bieżących działań na rzecz wynajmu lokali użytkowych należało podejmowanie działań i decyzji w sprawach przypisanych bezpośrednio do ich kompetencji w zarządzeniach Prezydenta m.st. Warszawy. W wybranych do kontroli sprawach, dotyczących najmu lokali użytkowych na zasadach preferencyjnych, Burmistrz i Zarząd Dzielnicy wywiązywali się z przypisanych im w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 kompetencji i obowiązków dotyczących:

- podawania do publicznej wiadomości wykazu lokali użytkowych przeznaczonych do najmu w trybie konkursu ofert jak i poza konkursem (stosownie do postanowień § 2 ust. 4 zarządzenia);
- organizowania konkursów profilowanych na wynajem lokali użytkowych, w tym m.in.: wyznaczania przewodniczącego, sekretarza i członków komisji konkursowych; określania regulaminu konkursów i warunków najmu lokali w ramach postępowań konkursowych; przekazywania informacji o ostatecznych wynikach postępowania konkursowego przeprowadzonego przez komisję konkursową (stosownie m.in. do postanowień § 9 zarządzenia);
- wyrażania zgody na wynajem lokali użytkowych poza konkursem w sytuacjach wskazanych w § 5 ust. 1 zarządzenia, na warunkach uzgodnionych przez ZGN z podmiotem występującym o najem lokalu w tym trybie (stosownie do postanowień § 5 ust. 3 i § 24 zarządzenia);
- podejmowania decyzji w sprawach wskazanych w § 6 ust. 1-2 zarządzenia, obejmujących m.in. zwolnienie najemców z obowiązku wniesienia kaucji na poczet zabezpieczenia roszczeń, obniżenie stawki czynszu, wyrażenie zgody na podnajem części lokalu użytkowego, wyrażenie zgody na rozliczenie w trakcie najmu udokumentowanych nakładów poniesionych na remont lokalu użytkowego (stosownie do postanowień § 6 ust. 4 i § 24 zarządzenia).

We wszystkich ww. sprawach decyzje i działania podejmowane były przez Burmistrza i Zarząd Dzielnicy w oparciu o wnioski ZGN i dołączoną do nich dokumentację przygotowaną przez tę jednostkę, obejmującą m.in. projekty stosownych uchwał Zarządu, projekty ogłoszeń i regulaminów konkursów.

W uchwałach Zarządu Dzielnicy podejmowanych w sprawach zastrzeżonych do kompetencji tego organu (stosownie do postanowień § 5 ust. 3, § 6 ust. 4 i § 24 Zarządzenia Nr 136/2020), każdorazowo ich wykonanie powierzano Dyrektorowi ZGN.

(akta kontroli str. 271-274, 279-315, 340-578)

Terminowość i prawidłowość postępowania w ww. sprawach, m.in. w zakresie przestrzegania postanowień § 2 ust. 5 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 136/2020, określającego terminy, w jakich powinny być podejmowane kolejne działania na rzecz przeznaczenia do najmu „opróżnionych lokali użytkowych” (tzw. pustostanów), objęta została odrębną kontrolą przeprowadzaną przez NIK w ZGN, ponieważ dysponował on całością dokumentacji w tej sprawie.

1.3. Urząd Dzielnicy w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał kontroli w ZGN w zakresie prawidłowości realizacji zadań dotyczących gospodarki lokalami użytkowymi.

Burmistrz Dzielnicy wyjaśnił, że Zarząd Dzielnicy na bieżąco nadzorował realizację tych zadań przez ZGN współpracując w tym zakresie także z Biurem Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy. Bieżący nadzór, przy pomocy podstawowych komórek organizacyjnych Urzędu Dzielnicy sprawowany był m.in. poprzez: zatwierdzanie planów rzeczowo-finansowych, przyjmowanie sprawozdań z działalności ZGN; omawianie poszczególnych spraw podczas cotygodniowych posiedzeń Zarządu; cykliczne spotkania z dyrekcją ZGN-u; utrzymywanie stałego kontaktu z Działem Lokali Użytkowych w ZGN; bieżące monitorowanie realizacji zadań.

(akta kontroli str. 277, 279-280, 316-317, 319-321)

W Urzędzie Dzielnicy nie prowadzono ewidencji dotyczących gospodarki lokalami użytkowymi na terenie tej Dzielnicy, gdyż jak wskazano wyżej zadaniem tym zajmował się ZGN. W tej sytuacji głównymi źródłami informacji Burmistrza i Zarządu Dzielnicy w tym zakresie były sprawozdania i wykazy sporządzane przez ZGN dla Biura Polityki Lokalowej, przekazywane do wiadomości Burmistrzowi, oraz sprawozdania z działalności tej jednostki, przekazywane do zatwierdzenia przez Zarząd Dzielnicy i zaopiniowania przez Radę Dzielnicy.

(akta kontroli str. 19, 102, 106, 110-267, 320, 324-339)

1.4. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 136/2020, Zarząd Dzielnicy zobligowany był m.in. do:

- określenia rodzajów usług rzemieślniczych, których świadczenie na terenie Dzielnicy jest pożądane oraz minimalnego czynszu z tytułu najmu lokalu na rzecz podmiotów świadczących te usługi (§ 20 ust. 1 zarządzenia);
- ustalenia minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu lokali na rzecz podmiotów, o których mowa m.in. w § 5 ust. 1 pkt 5-10, 12, 20 ww. zarządzenia (§ 36 pkt 2 zarządzenia).

(akta kontroli str. 776-801)

Stwierdzono, że w latach 2020-2022 (do dnia 21 grudnia) zagadnienia te regulowały następujące uchwały Zarządu Dzielnicy:

- Nr 9609/17 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie określenia rodzajów usług rzemieślniczych, których działalność jest pożądana na terenie Dzielnicy Śródmieście oraz określenia minimalnej stawki czynszu z tytułu najmu lokalu na rzecz podmiotów świadczących te usługi;
- Nr 2594/2019 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych.

Obie ww. uchwały podjęte zostały w wykonaniu postanowień ww. zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 5923/2014, które utraciło moc z dniem wejścia w życie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, tj. w dniu 13 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 36-38, 50-53, 801)

W dniu 21 grudnia 2022 r., tj. w czasie kontroli NIK, jedna z ww. uchwał, tj. uchwała Zarządu Dzielnicy Nr 2594/2019 zastąpiona została uchwałą Zarządu Nr 10777/2022 z 21 grudnia 2022 r. w tej samej sprawie.

(akta kontroli str. 268-270)

Minimalne stawki czynszu za najem lokali użytkowych ustalone zostały przez Zarząd Dzielnicy w ww. uchwałach Nr 2594/2019, Nr 10777/2022 w następującej wysokości (za 1 m² powierzchni lokalu netto), odpowiednio:

- lokale wynajmowane w drodze przetargu/konkursu lub poza przetargiem i konkursem (z wyłączeniem powierzchni piwnic i suterren) – 16,5 zł; 22,0 zł;

- lokale wynajmowane z przeznaczeniem na biura poselskie i senatorskie, biura partii politycznych – 20 zł; 25 zł;
- lokale wynajmowane poza konkursem i przetargiem na zasadach preferencyjnych na rzecz organizacji pozarządowych na prowadzenie działalności pożytku publicznego – 15 zł; 22 zł;
- lokale wynajmowane usytuowane w piwnicy lub suterenie – 13 zł; 14 zł;
- lokale, na których wynajem nie wpłynęła żadna z ofert w ciągu trzech miesięcy od dnia umieszczenia na liście lokali do wynajęcia poza konkursem ofert – w obu przypadkach - w wysokości nie niższej niż miesięczne wydatki obciążające wynajmującego z tytułu utrzymania lokalu i wpłat na fundusz remontowy.

Zgodnie z ww. uchwałami, na zawarcie nowej umowy najmu lub zmianę dotychczasowej na warunkach odmiennych od ww. wskazanych, wymagana była każdorazowo odrębna zgoda Zarządu Dzielnicy.

W ww. uchwałach nie określono odrębnych minimalnych stawek czynszu za najem lokali poza konkursem ofert, na rzecz podmiotów o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 5, 7-9, 12 i 20 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, tj. m.in. dla: osób prawnych m.st. Warszawy (prowadzących działalność wskazanym w tym przepisie); organów administracji rządowej i samorządowej oraz państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych; organów wymiaru sprawiedliwości, oraz jednostek organizacyjnych prokuratury; instytucji kultury dla których organem prowadzącym jest m.st. Warszawa do czego zobligowany był Zarząd na mocy art. 36 pkt. 2 ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 36-38, 268-270)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że Zarząd Dzielnicy nie podejmował odrębnej uchwały ustalającej minimalne stawki czynszu dla podmiotów wskazanych w § 5 ust. 1 pkt 5, 7-9, 12 i 20 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020. Stawki czynszu dla takich podmiotów były każdorazowo ustalane indywidualnie, przy uwzględnieniu warunku, że nie mogły być one niższe niż suma miesięcznych wydatków obciążających wynajmującego. Negocjacje w tych sprawach prowadzone były w ZGN, z reguły po wcześniejszej rekomendacji Zarządu Dzielnicy, dotyczącej warunków najmu, w tym wysokości czynszu.

(akta kontroli str. 317, 321-322)

W uchwale Zarządu Dzielnicy Nr 10777/2022 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych, jako podstawę jej podjęcia przywołano postanowienia § 24 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 określające kompetencje Zarządu w sprawie podejmowania ustaleń w odniesieniu do poszczególnych spraw dotyczących najmu lokali użytkowych. Pominięto postanowienia § 36, pkt 1 ww. zarządzenia, w których zarząd został zobligowany do ustalenia minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu lokali użytkowych na rzecz podmiotów wskazanych w § 5 ust. 1 pkt 5-10, 12, 20 i 21 zarządzenia.

(akta kontroli str. 268-270, 800)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że przyczyną tej sytuacji był błąd, który zostanie niezwłocznie skorygowanych poprzez nowelizację treści obowiązującej uchwały lub wydanie nowej uchwały w tej sprawie.

(akta kontroli str. 317, 321-322)

W dniu 8 marca 2023 r. Zarząd Dzielnicy podjął nową uchwałę (Nr 11249/2023) w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych, w której jako podstawę jej wydania przywołano m.in. postanowienia § 36, pkt 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020. Ponadto wprowadzoną w niej dodatkowe postanowienia, w których określono, że stawki czynszu za najem

lokalu użytkowego wynajmowanego na rzecz podmiotów określonych m.in. w § 5 ust. 1 pkt 5, 7-9, 12 i 20 ww. zarządzenia Nr 136/2020, każdorazowo określone są indywidualnie przez Zarząd Dzielnicy, jednak w wysokości nie niższej niż suma miesięcznych wydatków obciążających wynajmującego, wynikających z utrzymania lokalu i wpłat na fundusz remontowy.

(akta kontroli str. 675-678)

1.5. Zgodnie z § 36 pkt 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, Burmistrz zobligowany był do przeprowadzenia analiz rynkowych czynszów najmu lokali użytkowych w celach porównawczych, nie rzadziej niż raz na 3 lata.

(akta kontroli str. 800)

W latach 2020-2022 Burmistrz nie przeprowadzał takiej analizy.

(akta kontroli str. 9, 277-279, 581-582)

1.6. Zgodnie z § 39 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie najmu lokali użytkowych, Burmistrz zobowiązany był do składania Radzie Dzielnicy, w terminie do końca lutego każdego roku, informacji dotyczącej lokali wynajętych w roku poprzednim poza konkursem i poza przetargiem.

Burmistrz nie przedłożył Radzie Dzielnicy takich informacji za 2020 r. i 2021 r.

(akta kontroli str. 316-317, 320, 579, 581, 801)

1.7. Pismem z dnia 16 marca 2020 r. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zwróciła się do burmistrzów Dzielnic i dyrektorów zakładów gospodarowania nieruchomościami m.st. Warszawy z prośbą o sporządzenie planów gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność m.st. Warszawy. Wskazała, że z uwagi na fakt znacznego zróżnicowania zasobu m.st. Warszawy, jaki tworzą lokale użytkowe, wskazane jest aby zarządzania nimi odbywało się przy pomocy długofalowego planu gospodarowania. Poprosiła o sporządzenie planu obejmującego okres pięcioletni (tj. lata 2020-2024) w terminie do 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 584-585)

W wykonaniu ww. dyspozycji, Burmistrz, pismem z 13 lipca 2020 r., przekazał Prezydentowi m.st. Warszawy Plan gospodarowania lokalami użytkowymi opracowany na lata 2020-2024.

Stwierdzono jednak, że ww. Plan do czasu kontroli NIK, nie został w formalny sposób zatwierdzony do realizacji przez organy Dzielnicy.

(akta kontroli str. 530, 583, 586-642)

1.8. Zarząd Dzielnicy Śródmieście uchwałą Nr 5253/12 z dnia 13 lipca 2012 r. m.st. Warszawy ustalił zasady składania wniosków o najem lokali użytkowych poza konkursem ofert. Dotyczyły one wyłącznie wniosków o najem lokali użytkowych z przeznaczeniem na prowadzenie działalności charytatywnej, kulturalnej, naukowej, opiekuńczej, leczniczej, oświatowej, badawczo-rozwojowej, wychowawczej, sportowej lub turystycznej, jeżeli cele te realizowane są przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznaczone były w całości na działalność statutową. Określono w nich m.in. zasady składania i rozpatrywania wniosków składanych przez podmioty zainteresowane najmem lokali z przeznaczeniem na ww. cele, w tym m.in. rodzaje dokumentów, które należy dołączyć do wniosków w tej sprawie. Zasady te zawierały informacje m.in. o tym: kto może złożyć wniosek, jak go wypełnić oraz jakie dokumenty powinny być obowiązkowo dołączone do wniosku. Wskazano również, że wniosek w sprawie najmu zainteresowany podmiot powinien skierować do Zarządu Dzielnicy. ZGN wskazywać miał wnioskodawcy, w miarę dostępnych zasobów propozycje lokali do wynajęcia oraz ustalić warunki najmu, w tym wysokość czynszu. Ostateczną decyzję o oddaniu w najem lokalu użytkowego podejmować miał Zarząd Dzielnicy.

(akta kontroli str. 39-46)

Poleceniem Nr 7/2020 z dnia 18 września 2020 r.¹¹, Burmistrz określił sposób postępowania w Urzędzie Dzielnicy z wnioskami o najem lokali użytkowych poza konkursem ofert, o których mowa w ww. uchwale Nr 5253/12. Powierzył w nim Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego dla Dzielnicy Śródmieście sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem w Urzędzie Dzielnicy czynności związanych z opiniowaniem ww. wniosków, w tym: ustalanie komórek organizacyjnych właściwych do wydawania opinii (biorąc pod uwagę profil działalności planowanej do prowadzenia w lokalu użytkowym, lub poza tym lokalem, do której lokal ten jest potrzebny); przekazywanie do tych komórek wniosków w celu ich zaopiniowania; przekazywanie zaopiniowanych wniosków członkowi Zarządu Dzielnicy wyznaczonemu przez ten organ do koordynowania współpracy z ZGN. Określił również termin, w którym powinna być wydana taka opinia, informacje które powinna ona zawierać oraz sposób postępowania w przypadku stwierdzenia braków formalnych w złożonym wniosku. Wykonanie ww. Polecenia powierzono kierownikom właściwych komórek organizacyjnych Urzędu Dzielnicy.

(akta kontroli str. 23-25, 47-49)

W latach 2020-2022 (do 31 października) w Urzędzie Dzielnicy zaopiniowanych zostało ogółem 508 wniosków o najem lokali użytkowych poza konkursem ofert, z uwzględnieniem zasad postępowania określonych w ww. Poleceniu Nr 7/2020, w tym: w 2020 r. – 176; w 2021 r. – 153, w 2022 r. (do 31 października) – 179.

(akta kontroli str. 47-49, 58)

W wyniku kontroli procesu opiniowania w Urzędzie Dzielnicy w stosunku do trzech z ww. wniosków o najem lokali użytkowych (po jednym z każdego roku objętego kontrolą) stwierdzono, że zostały one złożone przez uprawnione podmioty na wymaganym wzorze wniosku określonym w uchwale Zarządu Nr 5253/12 z dnia 13 lipca 2012 r. oraz zawierały wszystkie wymagane informacje określone w ww. wzorze wniosku. We wszystkich tych przypadkach komórki organizacyjne Urzędu Dzielnicy, do których przekazane zostały wnioski w celu ich zaopiniowania¹², sporządziły stosowną opinię, w której zarekomendowały udzielenie zgody na wynajem lokalu użytkowego wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 23-25, 39-46, 64-86)

Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku ww. opinia sporządzona została po upływie 14 dniowego terminu wyznaczonego w § 3 ust. 1 Polecenia Burmistrza Nr 7/2020. Dotyczyło to opinii Wydziału Sportu i Spraw Społecznych z dnia 10 listopada 2020 r.¹³, która sporządzona została po 24 dniach od daty wpływu wniosku (16 października 2020 r.) i przekazana do Wydziału Organizacyjnego w dniu 13 listopada 2020 r., tj. po upływie kolejnych trzech dni.

(akta kontroli str. 24, 81-86)

Burmistrz wyjaśnił, iż opinia w sprawie ww. wniosku została wydana po upływie wyznaczonego 14 dniowego terminu ponieważ wniosek ten był procedowany w czasie pandemii COVID-19 i pracy zdalnej oraz zmianowej. W związku z powyższym analiza i opracowywanie dokumentów uległy wydłużeniu. Wydanie opinii po przekroczeniu terminu nie wpłynęło na przekroczenie terminu zawarcia umowy o kontynuację najmu w lokalu, którego dotyczył ten wniosek.

¹¹ Dalej także: Polecenie Burmistrza Nr 7/2020.

¹² Tj. Wydział Sportu i Spraw Społecznych (w przypadku wniosku Stowarzyszenia z 14 października 2020 r., dotyczącego najmu lokalu przy ul. Radnej 6/8), Wydział Oświaty i Funduszy Europejskich (w przypadku wniosku Stowarzyszenia z 28 lipca 2021 r., dotyczącego najmu lokalu przy ul. Marszałkowskiej 140) oraz Wydział Organizacyjny (w przypadku wniosku KRD z 12 lipca 2022 r.).

¹³ Pismo znak: UD-IX-WSS-SP.2501.13.2020.MMI.

(akta kontroli str.108)

Stwierdzono również, że we wszystkich trzech skontrolowanych opiniach nie zamieszczono kompletu wymaganych informacji wskazanych w § 3 ust. 3 Polecenia Burmistrza Nr 7/2020, w tym:

- w dwóch skontrolowanych opiniach, sporządzonych przez Wydział Oświaty i Funduszy Europejskich (opinia z 13 sierpnia 2021 r.) oraz Wydział Organizacyjny (opinia z 25 lipca 2022 r.), nie zamieszczono informacji dotyczących wysokości nieuregulowanych przez wnioskodawcę należności wobec m.st. Warszawy lub o ich braku, pomimo stosownego wymogu określonego w § 3 ust. 3 pkt 6 Polecenia Burmistrza Nr 7/2020.

(akta kontroli str. 24, 69-71, 79-80)

Burmistrz wyjaśnił, iż wnioskodawca zobowiązany jest do wpisania w formularzu wniosku informacji o ewentualnych zaległościach. Pracownik wydziału opiniującego wniosek sprawdza, czy jest on kompletny, a w przypadku stwierdzenia braku odpowiednich wpisów wzywa do ich uzupełnienia. KRD nie mogła mieć żadnych zaległości, gdyż nie była wcześniej najemcą lokali należących do m.st. Warszawy. Natomiast drugi z tych podmiotów w złożonym wniosku oświadczył, że nie posiada zaległości wobec m.st. Warszawy. Dodatkowo, jeżeli dany wnioskodawca ubiega się o przedłużenie umowy najmu to Zarząd Dzielnicy otrzymałby informacje o ewentualnych zaległościach od pracownika ZGN, który jest obecny na cotygodniowych posiedzeniach Zarządu.

(akta kontroli str. 108)

- w trzeciej ze skontrolowanych opinii, sporządzonej przez Wydział Sportu i Spraw Społecznych, nie zamieszczono wymaganych informacji, zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 3 pkt 2-5 Polecenia Burmistrza Nr 7/2020, dotyczących: oceny zgodności deklarowanej i faktycznej działalności wnioskodawcy; zakresu dotychczasowej współpracy komórki organizacyjnej właściwej do wydania opinii z wnioskodawcą albo informacji o braku tej współpracy; posiadania albo o nieposiadania przez wnioskodawcę statusu organizacji pożytku publicznego; korzyści, jakie odniosą mieszkańcy Dzielnicy oraz m.st. Warszawa w przypadku najmu lokalu na rzecz wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 24, 85-86)

Burmistrz wyjaśnił, że w treści opinii brak jest wszystkich elementów wymienionych w Poleceniu Burmistrza Nr 7/2020, jednakże wszystkie te informacje znajdują się w treści samego wniosku. Wydział Sportu i Spraw Społecznych przy wydawaniu opinii nie zanegował prawdziwości danych podanych we wniosku, który wraz z opinią przekazywany został do dalszego procedowania.

(akta kontroli str. 108)

1.9. W latach 2020-2022 realizowane przez Urząd Dzielnicy zadania związane z gospodarowaniem lokalami użytkowymi nie były objęte kontrolą i audytem, jak również analizą ryzyka.

(akta kontroli str. 9, 20-21, 61-62)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Po wejściu w życie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie najmu lokali użytkowych, Zarząd Dzielnicy nie wprowadził nowych regulacji w sprawie:

- określenia rodzajów usług rzemieślniczych, których świadczenie na terenie Dzielnicy Śródmieście jest pożądane oraz minimalny czynsz z tytułu najmu lokalu na rzecz podmiotów świadczących te usługi;
- ustalenia minimalnych stawek czynszu z tytułu najmu lokali na rzecz podmiotów, o których mowa m.in. w § 5 ust. 1 pkt 5-10, 12, 20, 21 ww. zarządzenia, w celu realizacji stosownych dyspozycji ujętych w § 20 ust. 1 i w § 36 pkt 2 ww. zarządzenia.

Do rozpoczęcia kontroli przez NIK (tj. 26 października 2022 r.), obowiązywały w tych sprawach uchwały Zarządu Dzielnicy podjęte na podstawie postanowień zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 5923/2014 z dnia 7 maja 2014 r., które utraciło moc z chwilą wejścia w życie ww. zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, tj. z dniem 13 lutego 2020 r.

Dopiero w dniu 21 grudnia 2022 r. jedna z tych uchwał, tj. uchwała Zarządu Dzielnicy Nr 2594/2019 w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych, została zastąpiona nową uchwałą Nr 10777/2022 w tej sprawie.

(akta kontroli str. 35-38, 50-53, 268-270, 776-801)

Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie, z punktu widzenia formalno-prawnego, uchylene przepisów prawa miejscowego nie wymaga każdorazowo podjęcia nowych uchwał, szczególnie dotyczy to sytuacji, kiedy obowiązujący akt nie wprowadza w opiniowanym zakresie nowych rozwiązań w stosunku do tych dotychczas stosowanych i nie pozostaje w sprzeczności z wprowadzonymi wcześniej przepisami. Ponadto uchwała Zarządu Dzielnicy Nr 2594/2019 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych została podjęta niecałe cztery miesiące przed wejściem w życie nowego zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie najmu lokali użytkowych. W okresie tym nie doszło do zmiany kryteriów, które legły u podstaw oszacowania przyjętych w 2019 r. stawek. W sytuacji panującej w latach 2020-2021, w opinii Zarządu Dzielnicy, zmiana uchwał w sprawie stawek czynszu za najem lokali użytkowych oraz w sprawie określenia rodzajów usług rzemieślniczych (którzy szczególnie ucierpieli w trakcie kolejnych lockdownów) byłaby całkowicie nieracjonalnym działaniem. Po okresie pandemii i dokonaniu analizy postanowiono podwyższyć stawki czynszu, tak aby ich wysokość odpowiadała obecnym realiom gospodarczym.

(akta kontroli str. 102-103, 106-107, 268-270, 582)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 nie zamieszczono przepisów przejściowych, wydłużających okres obowiązywania uchwał podjętych przez Zarządy Dzielnic na podstawie uchylonego zarządzenia Prezydenta Nr 5923/2014 z dnia 7 maja 2014 r., do czasu podjęcia nowych uchwał. W związku z powyższym w okresie od lutego 2020 r. w obrocie prawnym funkcjonowały uchwały Zarządu Dzielnicy podjęte w ww., sprawach, w oparciu o nieistniejącą już w tym okresie podstawę prawną. Ponadto, w przypadku podjęcia nowych uchwał w ww. sprawach, Zarząd Dzielnicy nie musiał zmieniać podanych w nich minimalnych stawek czynszu oraz rodzajów usług rzemieślniczych pożądanych na terenie Dzielnicy, w stosunku do określonych w ww. uchwałach Nr 9609/17 i 2594/2019, jeżeli nie było przesłanek do dokonania zmian w tym zakresie. Podjęcie nowych uchwał w tych sprawach zapewniłoby ich oparcie w obowiązującym od lutego 2020 r. zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020.

2. Burmistrz Dzielnicy Śródmieście nie przeprowadzał w okresie objętym kontrolą analizy rynkowych czynszów najmu lokali użytkowych w celach porównawczych,

pomimo stosownych obowiązków wynikających z § 36 pkt 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020.

(akta kontroli str. 9, 278-279, 581-582, 800)

Burmistrz wyjaśnił, że zadanie to wykonywał ZGN. W 2020 r. analiza rynkowych czynszów w celach porównanych została przeprowadzana przez firmę zewnętrzną na zlecenie ZGN. W Urzędzie nie odnaleziono dokumentu, na podstawie którego zlecono tej jednostce powyższe zadanie. Wynika to z tego, że Urząd nie posiada w swojej strukturze organizacyjnej odrębnej komórki odpowiedzialnej za organizację gospodarowania lokalami użytkowymi. Z analizą sporządzoną dla ZGN zapoznał się były członek Zarządu Dzielnicy, którego zakres kompetencji obejmował nadzór nad działalnością ZGN. Nie została ona przez niego formalnie zaakceptowana, ponieważ przedstawiała obiektywne statystyczne dane. Burmistrz wskazał również, że zamierza wystąpić do Prezydenta m.st. Warszawy z prośbą o zmianę postanowień § 36 ust. 1 zarządzenia Nr 136/2020, polegającą na wskazaniu, że przedmiotowa analiza przeprowadzana jest przez burmistrza lub zarządcę.

(akta kontroli str. 9, 277-279, 581-582, 800)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z postanowieniami § 36 ust. 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 obowiązek przeprowadzenia przedmiotowych analiz nałożony został na Burmistrza, a nie na ZGN. W ramach realizacji tego obowiązku Burmistrz może powierzyć jej przygotowanie, którejs z komórek organizacyjnych Urzędu Dzielnicy lub ZGN. Ostateczne jej wyniki powinny zostać jednak poddane ocenie i formalnej akceptacji przez Burmistrza.

3. Burmistrz nie przekazał Radzie Dzielnicy informacji dotyczących lokali wynajętych w latach 2020-2021 poza konkursem i poza przetargiem, pomimo stosownych obowiązków wynikających z § 39 zarządzenia Nr 136/2020 Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie najmu lokali użytkowych.

Burmistrz wyjaśnił, że informacja taka za 2020 r. nie została przekazana Radzie Dzielnicy z uwagi na jej nieprzekazanie przez ZGN. Nie zobowiązał w sposób formalny Zakładu do przekazywania ww. informacji, ponieważ powinność ta wynikała z § 39 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020. Przyczyną nieprzekazania Radzie Dzielnicy analogicznej informacji za 2021 r. był błąd pracownika Wydziału Organizacyjnego, który przekazany przez ZGN wykaz zawierający informacje, o których mowa w § 39 ww. zarządzenia, włożył do akt i nie przekazał go do Rady.

(akta kontroli str. 316-317, 320, 579, 581, 801)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy wskazać, że stosownie do postanowień § 39 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 obowiązek przekazania ww. informacji Radzie Dzielnicy spoczywał na Burmistrzu, a nie na ZGN czy komórkach organizacyjnych Urzędu Dzielnicy.

(akta kontroli str. 801)

4. Plan gospodarowania lokalami użytkowymi, który Burmistrz pismem z dnia 13 lipca 2020 r., przekazał Prezydentowi m.st. Warszawy, nie został w formalny sposób zatwierdzony do realizacji przez organy Dzielnicy.

(akta kontroli str. 530, 583, 586-642)

Burmistrz wyjaśnił, że do ww. Planu nie zostały zgłoszone uwagi przez ówczesnego członka Zarządu Dzielnicy, którego zakres kompetencji obejmował nadzór nad działalnością ZGN.

(akta kontroli str. 530, 582-583)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie tłumaczą dlaczego ww. Plan nie został w sposób formalny przyjęty do realizacji przez organy Dzielnicy, zwłaszcza biorąc pod uwagę rolę tego dokumentu w wyznaczaniu kierunków działania na terenie Dzielnicy w perspektywie wieloletniej w zakresie gospodarki lokalami użytkowymi.

5. We wszystkich trzech wybranych do kontroli sprawach, sporządzone przez komórki organizacyjne Urzędu Dzielnicy opinie w sprawie złożonych do Urzędu Dzielnicy wniosków o najem lokali użytkowych z pominięciem trybu konkursowego nie zawierały kompletu wymaganych informacji o wnioskodawcy wskazanych w § 3 ust. 3 Polecenia Burmistrza Nr 7/2020.

(akta kontroli str. 24, 64-86, 108)

W odniesieniu do wyjaśnień Burmistrza w tej sprawie, przywołanych w pkt 1.8 wystąpienia pokontrolnego, należy zauważyć, że biorąc pod uwagę zakres informacji i ocen, które miały być podawane w tego rodzaju opiniach, zgodnie z Poleceniem Burmistrza Nr 7/2020, celem procesu opiniowania ww. wniosków miała być weryfikacja rzetelności informacji podanych we wnioskach o najem lokali użytkowych, w zakresie wskazanym w tym Poleceniu, której wyniki miały być przedstawione w opinii, do której sporządzenia zobowiązane były komórki organizacyjne. Brak zamieszczenia w opiniach takich informacji uniemożliwia ustalenie, czy weryfikacja tak została rzeczywiście przeprowadzona i jakie były jej wyniki. Ponadto podawane przez Burmistrza argumenty w tej sprawie nie zmieniają faktu, że sporządzone w tych przypadkach opinie nie zawierały części informacji, których wymóg zamieszczenia w opiniach wynikał z przywołanych wyżej postanowień § 3 ust. 3 Polecenia Burmistrza Nr 7/2020.

(akta kontroli str. 24)

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie przez Zarząd Dzielnicy uchwały w sprawie określenia rodzajów usług rzemieślniczych, których świadczenie na terenie Dzielnicy Śródmieście jest pożądane oraz minimalnego czynszu z tytułu najmu lokali na rzecz podmiotów świadczących te usługi, na podstawie upoważnienia zawartego w § 20 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 r.;
- 2) zatwierdzenie przez właściwe organy Dzielnicy w sposób formalny Planu gospodarowania lokalami użytkowymi;
- 3) przeprowadzanie przez Burmistrza analizy rynkowych czynszów najmu lokali użytkowych w celach porównawczych, stosownie do postanowień § 36 pkt 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020;
- 4) składanie przez Burmistrza Radzie Dzielnicy informacji zbiorczej dotyczącej lokali wynajętych w roku poprzednim poza konkursem i poza przetargiem, zgodnie z § 39 zarządzenia Nr 136/2020 Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zasad najmu lokali użytkowych;
- 5) egzekwowanie przestrzegania przez komórki organizacyjne Urzędu Dzielnicy zasad postępowania, określonych w Poleceniu Burmistrza nr 7/2020 z dnia 18 września 2020 r. w zakresie informacji, które powinna zawierać opinia w sprawie wniosku o najem komunalnych lokali użytkowych poza konkursem ofert.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2023 r.

Kontroler
Mariusz Malewski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis