



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.001.04.2022

Anna Rzepka
p.o. Dyrektora
Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami
w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy
ul. Irysowa 19,
02-660 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, ul. Irysowa 19, 02-660 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Rzepka, p.o. Dyrektora ZGN od 11 października 2021 r. Wcześniej w okresie od 18 maja 1998 r. do 31 sierpnia 2021 r. funkcję Dyrektora ZGN sprawował Waldemar Albiński ² .
	(akta kontroli tom I str. 5-9)
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 preferencyjnych³.3. 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mariusz Malewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/157/2022 z 20 października 2022 r.2. Dariusz Walczak doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/159/2022 z 20 października 2022 r.
	(akta kontroli tom I str.1-4)

¹ Dalej : ZGN lub Zakład.

² Od 1 września 2021 r. przebywał na urlopie bezpłatnym, po czym zawarta z nim umowa o pracę na stanowisku Dyrektora ZGN została rozwiązana z dniem 28 sierpnia 2022 r. na mocy porozumienia stron w związku z jego przejściem na emeryturę.

³ Pod pojęciem stosowania preferencyjnych zasad postępowania należy rozumieć wybór najemców lokali użytkowych poza trybem przetargowym i konkursowym, jak również wybór najemców w wyniku przetargów profilowanych lub konkursów profilowanych.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZGN na ogół w sposób prawidłowy wywiązywał się w latach 2020-2022 z większości powierzonych zadań i kompetencji w zakresie wynajmu na zasadach preferencyjnych lokali użytkowych wchodzących w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy, znajdujących się w dyspozycji Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy⁶. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zakresie realizacji przez ZGN zadań dotyczących: prowadzenia ewidencji lokali użytkowych w systemach informatycznych, przeprowadzania negocjacji na najem lokali z pominięciem trybu konkursowego i przetargowego, zawierania umów najmu lokali z podmiotami wybranymi z zastosowaniem preferencyjnych zasad postępowania.

Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji ww. zadań polegały na:

- opóźnieniach w podejmowaniu przez ZGN działań na rzecz ponownego przeznaczenia do najmu lokali użytkowych przejętych od poprzednich najemców oraz organizacji postępowań konkursowych na najem tych lokali w stosunku do terminów wyznaczonych przez Prezydenta m.st. Warszawy, co stwierdzono w przypadku wszystkich pięciu spraw objętych badaniami kontrolnymi;
- odstępstwach i zwłoce w działaniach windykacyjnych podejmowanych przez Zakład wobec najemców lokali użytkowych zalegających z zapłatą czynszu, w stosunku do zasad postępowania określonych w uregulowaniach obowiązujących w tej sprawie w ZGN oraz w m.st. Warszawie, co miało miejsce w przypadku sześciu umów najmu lokali użytkowych zawartych z podmiotami wybranymi na zasadach preferencyjnych, na 24 skontrolowane;
- niewywiązywaniu się przez ZGN w części przypadków w sposób rzetelny z zadania dotyczącego przeprowadzania systematycznej kontroli prawidłowości wykorzystania wynajętych lokali użytkowych, o czym świadczy fakt nieobjęcia przez tę jednostkę ani jedną kontrolą w latach 2020-2022 (do dnia 6 grudnia) 13 lokali użytkowych wynajętych przez tę jednostkę przed 2020 r. na zasadach preferencyjnych.

W ocenie NIK, na sposób realizacji przez ZGN tego zadania, oprócz wskazywanych w wyjaśnieniach p.o. Dyrektora ZGN, utrudnień wynikających z epidemii COVID-19 oraz znacznej fluktuacji kadr, negatywnie wpływało niewprowadzenie szczegółowych uregulowań określających organizację zadań kontrolnych w ZGN, w tym w szczególności minimalną częstotliwość, z jaką kontrole takie powinny być przeprowadzane.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także: Dzielnica lub Dzielnica Mokotów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem ZGN⁸ do zadań tej jednostki należało m.in. gospodarowanie w granicach zwykłego zarządu lokalowym zasobem oraz powierzonym zasobem nieruchomości m.st. Warszawy.

Zadania i kompetencje ZGN w zakresie gospodarki lokalami użytkowymi znajdującymi się w dyspozycji Dzielnicy Mokotów, wynikały ponadto z uchwał Zarządu Dzielnicy Mokotów⁹, zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy¹⁰ oraz Planu gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy na lata 2020-2024¹¹.

Zgodnie z ww. uregulowaniami, do zadań ZGN należało m.in.: prowadzenie ewidencji lokali użytkowych wchodzących w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy; dokonywanie czynności przygotowawczych zmierzających do wyłonienia najemców lokali użytkowych, składanie wniosków do Zarządu Dzielnicy w sprawie akceptacji propozycji najmu lokali użytkowych na rzecz podmiotów wybranych w trybie poza konkursowym i poza przetargowym bądź samodzielne podejmowanie decyzji w tego rodzaju sprawach (w przypadkach w których Zarząd Dzielnicy scedował na ZGN kompetencje w tym zakresie); przygotowanie i zawieranie umów najmu oraz nadzorowanie i kontrolowanie prawidłowości ich realizacji; dokonywanie rozliczeń finansowych z najemcami oraz podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku podmiotów zalegających z opłatami z tytułu najmu lokali użytkowych. Zadaniem ZGN, przewidzianym w Statucie, było również dokonywanie analiz w zakresie gospodarowania lokalami i nieruchomościami w obszarze działania Zakładu, w tym analiz kosztów utrzymania zasobu oraz wnioskowanie zmian polityki czynszowej i stawek czynszów.

(akta kontroli tom I str. 35 -37, 108-119, 127-133; tom II str. 1-194)

W Regulaminie Organizacyjnym ZGN¹² określono komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań tej jednostki (w tym związanych z najmem lokali użytkowych), a szczegółowy podział przypisanych im zadań

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Stanowiącym załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego m.st. Warszawy pod nazwą „Zarząd Budynków Komunalnych Warszawa-Mokotów” w jednostkę budżetową m.st. Warszawy pod nazwą „Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy” (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 309, poz. 9589 ze zm.).

⁹ M.in.: Nr 1016/2009 z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie powierzenia ZGN wykonywania niektórych zadań i kompetencji, przekazanych Dzielnicy Mokotów do wykonywania na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XLVII/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy; Nr 340/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie powierzenia ZGN wykonywania czynności związanych m.in. z podejmowaniem ustaleń w zakresie oddawania w najem poza konkursem lokali piwnicznych suterren, poddaszy i garaży; Nr 2122/2021 z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie powierzenia ZGN wykonywania czynności związanych z podejmowaniem ustaleń w zakresie oddawania w najem poza konkursem lokali niewynajętych pomimo przeprowadzonych dwóch konkursów.

¹⁰ M.in.: Nr 136/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych (dalej: zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 lub zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie najmu lokali użytkowych); Nr 202/2019 z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie zasad oraz szczegółowego trybu wynajmowania z zasobu lokalowego m.st. Warszawy pracowni do prowadzenia działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki oraz warszawskich historycznych pracowni artystycznych na okres dłuższy niż trzy lata i nie dłuższy niż 10 lat oraz na czas nieoznaczony.

¹¹ Dalej: Plan gospodarowania lokalami użytkowymi lub Plan gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów.

¹² Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora ZGN Nr 9/2018 z dnia 11 września 2018 r.

określony został w załączniku nr 1 do ww. Regulaminu. Zadania Działu Nadzoru Lokali użytkowanych obejmowały m.in.: organizację wynajmu lokali użytkowanych; prowadzenie całokształtu spraw związanych z najmem lokali użytkowanych; przeprowadzanie kontroli lokali użytkowanych w terenie pod kątem ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem i umową; prowadzenie ewidencji i sporządzanie sprawozdań dotyczących lokali użytkowanych; dokonywanie odbiorów lokali użytkowanych od najemców. Księgowaniem i rozliczeniem wpłat od najemców lokali zajmować się miał Dział Finansowy, a windykacją należności z tytułu najmu lokali użytkowanych - Dział Windykacji i Egzekucji Należności¹³.

(akta kontroli tom I str. 38-60)

W ZGN nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych określających szczegółowe procedury postępowania w tej jednostce w zakresie: organizacji i przeprowadzania postępowań w sprawie najmu lokali użytkowanych; nadzoru i kontroli nad prawidłowością realizacji umów najmu; prowadzenia ewidencji lokali użytkowanych oraz sporządzania okresowych sprawozdań z gospodarki tymi lokalami. Regulacje takie wprowadzono natomiast w odniesieniu do procesu windykacji należności m.in. z tytułu realizacji umów najmu lokali użytkowanych. Zagadnienia te zostały szerzej omówione w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 108, 118-119)

1.2. Liczba lokali użytkowanych znajdujących się w dyspozycji Dzielnicy Mokotów (wchodzących w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy) w okresie objętym kontrolą, kształtowała się następująco (wg stanu na koniec): 2020 r. – 997; 2021 r. – 959, I półrocza 2022 r. – 958, w tym liczba lokali wynajętych wynosiła odpowiednio¹⁴: 800 (co stanowiło 81,9% ogółu lokali użytkowanych), 782 (81,5%), 770 (80,4%). Liczba lokali wynajętych na zasadach preferencyjnych wynosiła odpowiednio: 145 (co stanowiło 14,8% ogólnej liczby lokali użytkowanych oraz 18,1% ogólnej liczby lokali wynajętych); 154 (16,1% i 19,7%); 156 (16,3% i 20,3%). Liczba zawartych umów na najem lokali użytkowanych w poszczególnych latach z okresu objętego kontrolą kształtowała się następująco: 2020 r. – 138; 2021 r. – 206; 2022 r. (I półrocze) – 90, w tym liczba zawartych umów z zastosowaniem preferencyjnych zasad postępowania wynosiła odpowiednio: 117, 164 oraz 72.

Przychody uzyskane przez ZGN z tytułu czynszu za najem lokali użytkowanych¹⁵ w 2020 r. wyniosły 22 834,9 tys. zł, w 2021 – 21 937,6 tys. zł, a w I półroczu 2022 r. – 12 415,0 tys. zł. Dla porównania przychody uzyskane z tego tytułu w 2019 r. wyniosły 24 341,1 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 61)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że przyczyną spadku przychodów z tytułu najmu lokali użytkowanych w latach 2020-2021 było wyrażanie zgód przez Zarząd Dzielnicy na obniżenie czynszu najmu przedsiębiorcom w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii. Z obniżki mogli skorzystać najemcy lokali, których działalność została dotknięta konsekwencjami epidemii, tj. m.in. podmioty najmujące lokale z przeznaczeniem na działalność handlową, gastronomiczną, kulturalną, świadczenie usług fryzjerskich i kosmetycznych.

(akta kontroli tom III str. 68, 71-72)

1.3. Ewidencja danych o lokalach użytkowanych znajdujących się w dyspozycji Dzielnicy Mokotów prowadzona była w ZGN (w czasie kontroli NIK) w systemie

¹³ W skład struktury organizacyjnej ZGN wchodziły również DOM-y (tj. działy obsługi mieszkańców, do których zadań należało m.in. administrowanie powierzonym zasobem) i inne komórki organizacyjne, m.in.: Dział Nadzoru Eksploatacji Zasobu Komunalnego; Zespół do Spraw Obniżek Czynszowych; Dział Planowania Remontów; Dział Nadzoru i Rozliczania Robót; Dział Zamówień Publicznych; Dział Organizacyjno-Prawny; Dział Skarg, Interwencji i Kontroli Wewnętrznej; Dział Planowania Budżetu i Analiz Ekonomicznych; Zespół do spraw Informatyki.

¹⁴ Bez uwzględnienia lokali zajmowanych przez jednostki organizacyjne i osoby prawne m.st. Warszawy.

¹⁵ Bez uwzględnienia opłat za korzystanie z mediów.

informatycznym SEiZBiL (System Ewidencji i Zarządzania Budynkami i Lokalami). Został on wdrożony do stosowania we wszystkich zakładach gospodarowania nieruchomościami m.st. Warszawy na zasadach określonych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy nr 137/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu informatycznego, w którym prowadzona będzie elektroniczna ewidencja zasobów lokalowych m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom I str. 134-147)

W ZGN nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych określających organizację i zasady prowadzenia w tej jednostce ewidencji dotyczącej lokali użytkowych.

P.o. Dyrektora Zakładu wyjaśniła, że nie tworzone takich uregulowań, gdyż obowiązki w tym zakresie wynikają ze Statutu Zakładu, zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy, uchwał Zarządu Dzielnicy przekazujących niektóre kompetencje Dyrektorowi ZGN oraz wytycznych Biura Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy¹⁶.

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że z przywołanych w ww. uregulowań oraz wytycznych wynikają obowiązki ZGN. Natomiast uregulowania wewnętrzne określające organizację i szczegółowe zasady wykonania danego zadania w ramach Zakładu stanowią element systemu kontroli zarządczej. Określenie procedur postępowania przy wprowadzaniu danych do systemu SEiZBiL oraz zasad sprawowania nadzoru nad realizacją tego zadania ma na celu zapewnienie właściwej realizacji zadań w zakresie ewidencjonowania lokali użytkowych.

(akta kontroli tom I str. 104, 127)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 22 grudnia 2022 r. oględzin ww. systemu informatycznego stwierdzono, iż znajdujące się w nim dane dotyczące poszczególnych lokali użytkowych, obejmowały m.in. ich usytuowanie, powierzchnię, wyposażenie, status własnościowy, aktualnie zawartą umowę najmu. Uzupełnienie tych informacji stanowiły wprowadzone do systemu skany umów najmu, aneksów do umów oraz protokołów zdawczo-odbiorczych. W odniesieniu do lokali użytkowych niewynajętych (tzw. pustostanów) w systemie zamieszczono informacje dotyczące m.in. daty ich przejęcia od poprzednich najemców oraz aktualnego statusu. Do systemu wprowadzono również dane dotyczące przeprowadzonych przez ZGN kontroli prawidłowości wykorzystania wynajętych lokali użytkowych. Oprócz pełnienia funkcji bazy danych, system posiadał również funkcjonalność umożliwiającą publikację na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy wykazów zwolnionych lokali użytkowych przeznaczonych do najmu, wykazów lokali użytkowych przeznaczonych do najmu poza procedurą konkursową oraz ogłoszeń o konkursach i przetargach. Umożliwiał także tworzenie okresowych raportów, dotyczących m.in.: lokali użytkowych niewynajętych (pustostanów); zawartych umów najmu wg podstawy ich zawarcia, lokali wynajętych organizacjom non-profit, podnajmu części lokali użytkowych.

Kierownik Działu Lokali Użytkowych, biorąca udział w oględzinach, oświadczyła, że system SEiZBiL został w ZGN wdrożony do stosowania we wrześniu 2021 r. Wcześniej, w okresie od połowy 2019 r. do września 2021 r., w Zakładzie do prowadzenia elektronicznej ewidencji zasobów lokalowych wykorzystywany był system informatyczny o nazwie „ZGN-SQL”.

(akta kontroli tom I str. 148-156)

Zgodnie z dyspozycjami otrzymywanymi z Biura Polityki Lokalowej, w oparciu o dane gromadzone w ww. systemach informatycznych, ZGN przekazywał do ww. Biura następujące rodzaje sprawozdań (wykazów/zestawień) z najmu lokali użytkowych: wykaz pustostanów wg stanu na koniec miesiąca; wykaz istniejących podnajmów wg stanu na koniec roku; wykaz lokali użytkowych wynajmowanych spółdzielniom socjalnymi i innym organizacjom „non-profit” według stanu na koniec roku; wykaz

¹⁶ Dalej: Biuro Polityki Lokalowej.

lokali użytkowych najętych w danym kwartale z pominięciem procedury przetargowej i konkursowej na rzecz organizacji „non-profit”; wykaz konkursów profilowanych przeprowadzonych w danym roku¹⁷; zestawienia dotyczące liczby lokali użytkowych najętych w danym roku w drodze konkursu i przetargu. Przedmiotowe sprawozdania sporządzane były przy wykorzystaniu wzorów zestawień/wykazów opracowanych przez Biuro Polityki Lokalowej. Badanie terminowości sporządzania przez ZGN ww. sprawozdań i wykazów wykazało, że w dziewięciu przypadkach, na 14 wybranych do kontroli¹⁸ wystąpiły jednodniowe opóźnienia w ich sporządzeniu i przekazaniu do Biura Polityki Lokalowej w stosunku do terminów określonych przez to Biuro.

P.o. Dyrektora ZGN oświadczyła, że nieznaczne opóźnienia wynikały z natłoku spraw i były akceptowane przez Biuro Polityki Lokalowej.

(akta kontroli tom I str. 157-220)

Informacje dotyczące najmu lokali użytkowych zawierały również roczne sprawozdania z działalności ZGN. Sporządzone przez Zakład sprawozdania za 2020 r. i 2021 r., zgodnie z zasadami postępowania określonymi w § 12 Statutu tej jednostki, zostały zatwierdzone przez Zarząd Dzielnicy Mokotów¹⁹ i pozytywnie zaopiniowane przez Radę Dzielnicy Mokotów²⁰.

(akta kontroli tom I str. 37, 273-341)

Zakład sporządzał ponadto dla Burmistrza Dzielnicy Mokotów projekty informacji w sprawie lokali użytkowych wynajętych poza konkursem i poza przetargiem w poszczególnych latach, które to informacje, zgodnie z § 39 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie najmu lokali użytkowych, Burmistrz zobowiązany był przedstawiać co roku Radzie Dzielnicy w terminie do końca lutego za rok poprzedni. Projekt takiej informacji za 2020 r. ZGN przekazał do Urzędu Dzielnicy Mokotów w dniu 9 kwietnia 2021 r. natomiast projekt informacji za 2021 r. przekazano 24 lutego 2022 r.

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że opóźnienie w przekazaniu projektu informacji za 2020 r. wynikało z reorganizacji pracy Działu Najmu Lokali Użytkowych.

(akta kontroli tom I str. 342-349; tom II str. 56; tom III str. 69, 73)

1.4. W Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów wskazano m.in., że dla lokali użytkowych przeznaczonych do najmu w drodze konkursu, minimalne stawki czynszu ustalone zostały w dokumencie pn. *„Analiza stawek czynszu z tytułu najmu komunalnych lokali użytkowych położonych w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy”*, wprowadzonym w życie uchwałą Zarządu Dzielnicy Nr 4160/2017 z dnia 22 marca 2017 r. Wskazano również, że na dzień sporządzenia ww. Planu nie przewiduje się zmiany analiz wykonanych w tym zakresie w 2017 r., ponieważ, z uwagi na wprowadzony stan epidemii, nie da się przewidzieć sytuacji gospodarczej kraju przez najbliższe lata. Dokonana miała być natomiast analiza porównawcza ze stawkami rynkowymi, zgodnie z opracowaniem przygotowanym w marcu przez Wydział Obrotu Nieruchomościami dla Dzielnicy Mokotów. Prowadzona miała także być na bieżąco analiza rynku nieruchomości i sytuacji gospodarczej przedsiębiorców.

(akta kontroli tom II str. 172)

Ww. Analiza, sporządzona w marcu 2020 r. przez Wydział Obrotu Nieruchomościami dla Dzielnicy Mokotów, przekazana została do ZGN przez Zastępcę Burmistrza Dzielnicy przy piśmie z dnia 2 kwietnia 2020 r.

¹⁷W 2022 r. wprowadzono obowiązek sporządzenia przedmiotowego wykazu za okres półroczny.

¹⁸Badaniami kontrolnymi objęto terminowość przekazania do Biura Polityki Lokalowej poszczególnych wymaganych przez Biuro rodzajów sprawozdań i wykazów sporządzonych przez ZGN w odniesieniu do lat 2020-2021, sporządzonych wg stanu na koniec danego roku lub za cały rok (w przypadku sprawozdań i wykazów rocznych) oraz za IV kw. lub za grudzień danego roku (w odniesieniu do sprawozdań lub wykazów sporządzanych w okresach kwartalnych bądź miesięcznych).

¹⁹Odpowiednio uchwałami Nr: 2102/2021 z dnia 31 marca 2021 r.; 2966/2022 z dnia 30 marca 2022 r.

²⁰Odpowiednio uchwałami Nr: XXXVI/181/2021 z dnia 13 kwietnia 2021 r.; XLVIII/273/2022 z dnia 10 maja 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 367-402)

W okresie objętym kontrolą, ZGN przeprowadził w formie udokumentowanej jedną analizę porównawczą stawek czynszu z tytułu najmu komunalnych lokali użytkowych. Ze sprawozdania z tej analizy, sporządzonego w lutym 2022 r., wynika, iż została ona przeprowadzona w oparciu o wyniki postępowań konkursowych zorganizowanych w 2021 r. Omawiając w tym dokumencie wyniki analizy, wskazano na niewielkie różnice pomiędzy stawkami uzyskiwanymi za najem atrakcyjnych lokali handlowo-użytkowych na rynku komercyjnym przed ogłoszeniem epidemii koronawirusa, a stawkami uzyskanymi za najem komunalnych lokali użytkowych w trakcie trwania epidemii.

(akta kontroli tom III str. 5-6, 9-24)

Dyrektor ZGN wyjaśniła, iż kolejna analiza zaplanowana została na styczeń 2023 r. oraz, że z powodu epidemii COVID-19 nie przeprowadzono analizy porównawczej stawek czynszu w odniesieniu do 2020 r.

(akta kontroli tom III str. 1-2, 5-6)

1.5. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZGN, do zadań Działu Skarg, Interwencji i Kontroli Wewnętrznej należało m.in.:

- przeprowadzanie planowych i doraźnych kontroli w zakresie zleconymi przez Kierownictwo Zakładu;
- sporządzanie protokołów z przeprowadzanych kontroli, opracowywanie zarządzeń pokontrolnych i nadzór nad ich realizacją.

(akta kontroli tom I str. 50-51)

W ZGN nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych określających w sposób szczegółowy organizację i zasady planowania i prowadzenia kontroli wewnętrznych przez ww. Dział. Nie określono też wzoru protokołu kontroli, jak i wzoru dokumentu, w którym formułowane miały być zarządzenia pokontrolne. W okresie objętym kontrolą NIK, w ZGN nie sporządzano planów kontroli wewnętrznych na poszczególne lata, jak i sprawozdań z realizacji zadań kontrolnych w tym zakresie.

P.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że kontrole wewnętrzne przeprowadzane były w oparciu o zapisy § 6 ust. 1 pkt 2 załącznika do Regulaminu organizacyjnej ZGN, zgodnie z którymi do zadań kontrolnych Działu Skarg, Interwencji i Kontroli wewnętrznej należało m.in. przeprowadzanie kontroli w zakresie zleconym przez kierownictwo Zakładu. Nie opracowano wzorów protokołów i dokumentów zawierających zarządzenia pokontrolne, bowiem liczył się wynik kontroli i sama treść dokumentu, nie zaś jego nazewnictwo.

(akta kontroli tom III str. 68-69, 71)

W dniu 27 grudnia 2022 r., tj. w czasie kontroli NIK, zatwierdzony został do realizacji przez p.o. Dyrektora Plan kontroli ZGN na 2023 r. Uwzględniono w nim przeprowadzenie kontroli dotyczących m.in.:

- terminowości postępowań konkursowych na najem lokali użytkowych;
- dokonywania waloryzacji stawek czynszu za najem lokali użytkowych;
- realizacji zaleceń zawartych w „Ocenie procesu windykacji należności w wybranych zakładach gospodarowania nieruchomościami m.st. Warszawy” przeprowadzonej przez Biuro Audytu Wewnętrznego m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom I str. 404-405)

W latach 2020-2022 (do dnia 28 października) Dział Skarg, Interwencji i Kontroli Wewnętrznej ZGN, przeprowadził dwie kontrole wewnętrzne dotyczące m.in. gospodarki lokalami użytkowymi. Przedmiotem kontroli doraźnej, przeprowadzonej w okresie od 13 do 14 lipca 2020 r., była „terminowość realizacji pism wpływających do Działu Najmu Lokali Użytkowych – pion techniczny”. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli dotyczyły m.in. nieprzeprowadzenia przez kierownika Działu należytej kontroli dotyczącej terminowości udzielania odpowiedzi i realizacji spraw zadekretowanych na pracowników technicznych. Zwrócono również uwagę

na nierzetelne prowadzenie rejestru korespondencji wpływającej do tego Działu (m.in. nieaktualizowanie na bieżąco zapisów, nieodnotowywanie spraw załatwionych, brak informacji o dacie udzielenia wnioskodawcy odpowiedzi, niezachowanie chronologii zapisów). W zaleceniach pokontrolnych zwrócono się m.in. o podjęcie działań, które skutkowałyby lepszą organizacją pracy pionu technicznego i egzekwowaniem terminowego wykonywania zadań. Przedmiotem drugiej kontroli doraźnej, przeprowadzonej w okresie od 6 do 7 października 2022 r., był obieg dokumentów zarejestrowanych w systemie SEiZBiL, w czterech komórkach organizacyjnych ZGN, w tym m.in. w Dziale Najmu Lokali Użytkowych. Wyniki kontroli wykazały występowanie nieprawidłowości w zakresie wprowadzania do tego systemu informacji dotyczących m.in. stanu realizacji poszczególnych spraw. W odniesieniu do spraw prowadzonych przez Dział Najmu Lokali Użytkowych wskazano, że spośród 774 pism zadekretowanych na tę jednostkę, 54% rekordów nie zostało zakończonych w programie korespondencyjnym. Nie jest to jednoznaczne z niezałatwieniem tych spraw jednak sprawdzenie tego wymaga znacznego zaangażowania oraz posiadania uprawnień dostępu do danych. Podobne nieprawidłowości stwierdzono w przypadku wpisów do systemu SEiZBiL dokonywanych w pozostałych komórkach organizacyjnych objętych tą kontrolą. W zaleceniach pokontrolnych zwrócono się m.in. o przeprowadzenie dodatkowego szkolenia z obsługi SEiZBiL, wskazując, że program ten nie jest intuicyjny i przyjazny dla użytkowników, a prawidłowe wykonanie wpisu wymaga doświadczenia. Zwrócono się także o wydanie wszystkim kierownikom komórek organizacyjnych ZGN polecenia dokonania analizy wpisów w systemie z dwutygodniowym terminem aktualizacji danych.

(akta kontroli tom I str. 121-122, 400-403)

P.o. Dyrektora Zakładu wyjaśniła m.in., że informacje o wynikach kontroli przeprowadzonej na jej polecenie w 2020 r. zostały jej przekazane w formie ustnej, a następnie do celów porządkowych i archiwizacyjnych została przygotowana notatka w tej sprawie w formie informacji nr 1/2020. Zalecenia pokontrolne zostały przedstawione przez Dyрекcję ZGN kierownikom i pracownikom Działu Najmu Lokali Użytkowych w formie ustnej na zorganizowanym spotkaniu. W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w 2022 r., kierownicy komórek organizacyjnych ZGN zostali przez nią poinformowani ustnie o możliwości uczestnictwa w dodatkowych szkoleniach z obsługi programu SEiZBiL. Ponadto w wewnętrznym portalu pracowniczym ZGN systematycznie pojawiają się informacje dotyczące obsługi tego systemu.

(akta kontroli tom III str. 69, 72-73)

1.6. Organizację procesu zarządzania ryzykiem w ZGN w latach 2020-2022 określała *Procedura zarządzania ryzykiem*, wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Nr 6/2013 z dnia 10 czerwca 2013 r. Ustalono w niej m.in., zakres zadań i obowiązków uczestników systemu zarządzania ryzykiem w ZGN; zasady identyfikowania ryzyka, dokonywania jego oceny i określania reakcji na ryzyko. Do zadań dyrektora Zakładu należało m.in. dokonanie w terminie do 31 stycznia każdego roku identyfikacji i oceny ryzyk związanych z realizacją przypisanych celów i procesów; określenie reakcji w odniesieniu do poszczególnych ryzyk, wdrażanie działań zaradczych w stosunku do zidentyfikowanych ryzyk. W terminie do 31 lipca każdego roku dyrektor zobowiązany był do zapewnienia półrocznej aktualizacji zidentyfikowanych ryzyk. Każde zidentyfikowane ryzyko dotyczące realizowanych celów ujmowane miało być w Rejestrze ryzyka. *Procedura* ta została opracowana na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 3666/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r, które zostało uchylone zarządzeniem Nr 828/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie i zawierała regulacje częściowo niezgodne z zarządzeniem z 2015 r.²¹, m.in. w zakresie wzoru Rejestru ryzyka. Jednak Rejestry

²¹ W wersji obowiązującej w latach 2020-2022.

ryzyka na lata 2020-2022 sporządzone zostały przez ZGN, zgodnie ze wzorem określonym w obowiązującym zarządzeniu Nr 828/2015.

(akta kontroli tom I str. 406-447; tom II str. 403-433)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła m.in., że jednostka to postępuje w ww. sprawach zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Prezydenta nr 828/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie. Jest to dokument nadrzędny nad uregulowaniami wewnętrznymi ZGN. Wobec powyższego po jego wprowadzeniu w 2015 r. postanowienia zarządzenia Dyrektora nr 6/2013 z dnia 10 czerwca 2013 r. nie były stosowane.

(akta kontroli tom III str. 69, 73)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień, NIK zauważa, że zarządzenie Dyrektora Zakładu wprowadzające Procedurę zarządzania ryzykiem w ZGN nie zostało zaktualizowane ani też uchylone. Z uwagi na fakt, iż jest to jedyny dokument określający wewnętrzną organizację tego procesu w jednostce, w tym osoby odpowiedzialne za poszczególne działania, jego postanowienia muszą być zgodne z regulacjami nadrzędnymi.

W Rejestrach ryzyka sporządzonych w ZGN na lata 2020-2021 nie ujęto celów/zadań dotyczących gospodarki lokalami użytkowymi. W Rejestrze ryzyka na 2022 r. ujęto jedno takie zadanie, do którego przypisano ryzyko dotyczące niezawierania umów najmu w odniesieniu do pustostanów z uwagi na brak oferentów. Miernikiem realizacji tego zadania była liczba niewynajętych lokali, której planowaną wysokość określono w wymiarze 125. Ryzyko rezydualne określono dla tego ryzyka na poziomie średnim, a jako rodzaj reakcji wskazano na akceptację. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 828/2015 w sprawie systemu zarządzania ryzykiem oznacza to, że nie podejmuje się działań zaradczych, ale rozumie ewentualne skutki i świadomie godzi się na nie (np. z uwagi na fakt, że możliwość przeciwdziałania jest ograniczona lub koszt przeciwdziałania przewyższa potencjalne korzyści).

(akta kontroli tom I str. 419-447; tom II str. 412-417)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że każda jednostka może tworzyć własną metodykę zarządzania ryzykiem dostosowaną do potrzeb i specyfiki działalności. Rejestr ryzyka stanowi narzędzie racjonalizacji wyboru celów/zadań, które generują największe ryzyko i wymagają reakcji na ryzyko w pierwszej kolejności. Proces analizy ryzyka jest tym narzędziem, które pozwala jak tylko to możliwe dokonać tego wyboru i go uzasadnić. Nie istnieje uniwersalny zbiór obszarów ryzyka. Ich ustalenie zależy od tak zwanego profesjonalnego osądu. Po analizie zagadnień z zakresu gospodarki lokalami użytkowymi w rejestrze ryzyka na 2022 r. ujęto pozycję dotyczącą ryzyka niezawarcia umów najmu pustostanów z uwagi na brak oferentów.

(akta kontroli tom III str. 69, 73)

1.7. Realizacja przez ZGN zadań w zakresie gospodarki lokalami użytkowymi była przedmiotem dwóch kontroli przeprowadzonych przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy²² w latach 2020-2022 (do dnia 28 października).

(akta kontroli tom I str. 123; tom III str. 75)

Przedmiotem pierwszej kontroli, przeprowadzonej przez Biuro Kontroli w okresie od 11 maja do 1 czerwca 2020 r., były m.in. działania ZGN na rzecz ponownego zagospodarowania lokali użytkowych zwolnionych przez dotychczasowych najemców w latach 2016-2019, a także wprowadzanie do systemu LOKUM²³ danych dotyczących stanu prawnego i faktycznego lokali użytkowych. W wystąpieniu pokontrolnym z 3 października 2020 r. wskazano m.in., że w przypadku lokali użytkowych przeznaczonych do najmu w latach 2016-2019 średni czas od momentu

²² Dalej: Biuro Kontroli.

²³ System informatyczny przeznaczony do prowadzenia bazy danych o zasobie lokalowym m.st. Warszawy, funkcjonujący na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 3239/2012 z dnia 17 sierpnia 2012 r., ze zm. Od 2020 r. jego zadania przejęte zostały przez system SEiZBiL, na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 137/2020 z dnia 5 lutego 2020 r.

ich przejścia od dotychczasowego najemcy do podania do publicznej wiadomości wykazu o przeznaczeniu lokalu do najmu wynosił 104 dni, podczas gdy zgodnie obecnie obowiązującymi regulacjami na czynności te przewidziano 30 dni. Przyczynami tej sytuacji, wg ustaleń kontroli, oprócz okoliczności o charakterze obiektywnym, była również opieszałość pracowników ZGN w podejmowaniu działań albo całkowita bezczynność. Wskazano ponadto, na przypadki zamieszczenia przez ZGN w systemie informatycznym LOKUM danych o lokalach niezgodnych z dokumentacją źródłową. W zaleceniach pokontrolnych zwrócono się m.in. o:

- zapewnienie realizacji czynności związanych z ponownym zagospodarowaniem zwolnionych lokali w sposób umożliwiający dochowanie terminów wskazanych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy regulującym zasady najmu lokali użytkowych;
- wprowadzenie w umowach najmu zapisów zabezpieczających interes m.st. Warszawy, w szczególności w zakresie umożliwienia ZGN wypowiedzenia w imieniu dotychczasowego najemcy umów na dostawę mediów oraz usuwania, na koszt i ryzyko najemcy wyposażenia pozostawionego przez niego w lokalu po wygaśnięciu umowy;
- wprowadzenia mechanizmów zapewniających bieżącą aktualność danych i informacji dotyczących lokali użytkowych w systemach informatycznych.

(akta kontroli tom III str. 76-82)

W odpowiedzi z dnia 30 listopada 2020 r. Dyrektor ZGN poinformował Prezydenta m.st. Warszawy o podjętych działaniach w sprawie realizacji ww. zaleceń pokontrolnych, tj. m.in.: powołanie kilkuosobowego zespołu w ramach Działu Najmu Lokali Użytkowych, mającego za zadanie jak najszybsze przygotowanie lokali do najmu; rozwijanie informatycznych programów wspierających i przyspieszających pracę, tj. bazy SQL i bazy SEiZBiL; wprowadzenie do umów najmu zapisów obligujących najemców do rozwiązywania umów na dostawy energii elektrycznej i gazu oraz do demontażu liczników, ze wskazaniem, że w przypadku niezdemontowania licznika przez dotychczasowego najemcę, ZGN może odmówić odbioru lokalu i obciążać najemcę kosztami z tytułu bezumownego korzystania z niego.

(akta kontroli tom III str. 83-89)

Przedmiotem drugiej kontroli, przeprowadzonej przez Biuro Kontroli w okresie od 2 listopada do 17 grudnia 2021 r., było wydawanie przez ZGN w latach 2018-2021 zgód na przeprowadzenie przez najemców lokali użytkowych prac remontowych lub wykonanie innych robót trwale podnoszących wartość wynajętego lokalu, zawieranie w tym okresie porozumień w tej sprawie oraz rozliczanie wykonanych przez najemców prac remontowych. W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że ZGN nie weryfikował, czy najemcy dysponowali niezbędnymi do przeprowadzania prac zgodami, pozwoleniami i opiniami albo weryfikację taką wykonywano nierzetelnie. Zastrzeżenia dotyczyły również sposobu weryfikacji i odbioru robót oraz sposobu dokonywania przez ZGN rozliczeń z tytułu należnego czynszu, w sytuacji uwzględniania w tych rozliczeniach wydatków na prace remontowe poniesionych przez najemców będących podatnikami podatku VAT. W związku z ww. ustaleniami kontroli Prezydent m.st. Warszawy sformułował w wystąpieniu pokontrolnym zalecenia dotyczące m.in.:

- podjęcia działań mających na celu zapewnienie rzetelnego sprawowania nadzoru właścicielskiego na realizacją ustaleń zawartych w porozumieniach remontowych;
- egzekwowania dostarczania przez najemcę przed przystąpieniem do prac, zaleceń i wytycznych wynikających z wpisania nieruchomości do rejestru zabytków albo gminnej ewidencji zabytków;
- informowania Stołecznego Konserwatora Zabytków o planowanych pracach remontowych w budynkach objętych ochroną konserwatora zabytków, w tym ochroną wynikającą z wpisu do gminnej ewidencji zabytków;

- rozliczania nakładów poczynionych przez najemców w trakcie prac remontowych zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług oraz wewnętrznymi regulacjami m.st. Warszawy w sprawie rozliczania podatku od towarów i usług.

(akta kontroli tom III str. 102-111)

W piśmie z dnia 14 grudnia 2022 r., p.o. Dyrektora ZGN poinformowała Prezydenta m.st. Warszawy o działaniach podjętych na rzecz realizacji wszystkich ww. zaleceń, w tym w szczególności o wprowadzeniu (zarządzeniem Nr 11/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r.) szczegółowych uregulowań wewnętrznych określających zasady: składania i rozpatrywania wniosków o wyrażenie zgody na remont lokalu użytkowego; podpisywania porozumień w tym zakresie pomiędzy ZGN i najemcą; zgłaszania przez najemcę do odbioru wykonanych prac dokonywania odbioru wykonanych prac oraz rozliczeń finansowych z tego tytułu.

(akta kontroli tom III str. 112-131)

W okresie od 28 kwietnia do 19 maja 2021 r. Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy²⁴ przeprowadziło w ZGN audyt, którego przedmiotem była ocena procesu windykacji należności. W sprawozdaniu z audytu z 8 lipca 2021 r. wskazano, że dokonywanie umorzeń, odpisów i spisywania należności nieściągalnych odbywa się w ZGN generalnie zgodnie z zasadami przyjętym w m.st. Warszawie i przepisami prawa. Zidentyfikowane słabości w ramach badań audytowych dotyczyły: braku dostosowania Regulaminu organizacyjnego do faktycznie realizowanych zadań przez poszczególne komórki organizacyjne; niedostosowania obowiązującej w ZGN Instrukcji windykacji i egzekucji należności do postanowień § 5 Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy (...) wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 2331/2012 (ze zm.); braku aktualizacji Polityki rachunkowości, m.in. w zakresie umarzania, dokonywania odpisów i spisywania należności oraz w zakresie rekompensat. W zaleceniach zwrócono się do Dyrektora ZGN m.in. o dokonanie przeglądu i aktualizacji uregulowań wewnętrznych w ZGN, a w szczególności Regulaminu organizacyjnego, Instrukcji windykacji i należności, Polityki rachunkowości oraz o przyjęcie zasady „tworzenia tekstu jednolitego” przy dokonywaniu istotnych zmian w regulacjach wewnętrznych.

(akta kontroli tom III str. 132-170)

W piśmie z dnia 19 kwietnia 2022 r. Dyrektor ZGN poinformowała Biuro Audytu Wewnętrznego m.in. o następujących działaniach podjętych w celu realizacji ww. zaleceń:

- aktualizacji uregulowań wewnętrznych poprzez wprowadzenie nowej instrukcji windykacji i egzekucji należności (zarządzeniem Nr 7/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r.) oraz zasad rachunkowości (zarządzeniem Nr 8/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r.);
- przyjęciu do bieżącego stosowania zasady tworzenia tekstu jednolitego przy dokonywaniu istotnych zmian w regulacjach wewnętrznych.

Wskazała ponadto, że w związku ze zmianą w II półroczu 2021 r. całego kierownictwa ZGN oraz związanej z tym optymalizacji struktury organizacyjnej, w tym podziału zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne, zalecenie dotyczące aktualizacji regulaminu organizacyjnego jest w trakcie realizacji i zostanie zrealizowane prawdopodobnie w 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 176-178)

Do czasu kontroli NIK (tj. 23 grudnia 2022 r.) w ZGN nie dokonano zmiany Regulaminu organizacyjnego.

P.o. Dyrektora Zakładu wyjaśniła m.in., że spowodowane to było trwającą reorganizacją tej jednostki. ZGN jest na końcowym etapie przygotowania nowego

²⁴ Dalej: Biuro Audytu Wewnętrznego.

Regulaminu organizacyjnego, który wymagał będzie jeszcze akceptacji ze strony Zarządu Dzielnicy, Biura Polityki Lokalowej i Prezydenta m.st. Warszawy.
(akta kontroli tom III str. 179, 181)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Postanowienia Procedury zarządzania ryzykiem w ZGN, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Nr 6/2013 z dnia 10 czerwca 2013 r., która w okresie objętym kontrolą NIK (tj. w latach 2020-2022) określała organizację tego procesu nie były w pełni zgodne z zasadami postępowania określonymi w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 828/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie, w treści obowiązującej w ww. okresie.
(akta kontroli tom I str. 122, 406-417; tom II str. 403-433)

Po zakończeniu czynności kontrolnych przez kontrolerów NIK, w związku z ww. ustaleniami, zarządzeniem Nr 1/2023 z dnia 24 stycznia 2023 r. p.o. Dyrektora ZGN wprowadziła nową procedurę zarządzania ryzykiem, której postanowienia oparte zostały na zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 828/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie. Uchyłono jednocześnie wcześniej obowiązujące w tej sprawie zarządzenie Dyrektora Zakładu Nr 6/2013 z dnia 10 czerwca 2013 r.

(akta kontroli tom VI str. 345-348)

OCENA CZĄSTKOWA

W ZGN określono podział zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi w zakresie powierzonych tej jednostce zadań i kompetencji dotyczących najmu lokali użytkowych. Nie wprowadzono jednak wewnętrznych regulacji określających szczegółowe procedury postępowania przy realizacji części z tych zadań. Zakład wywiązywał się z obowiązków dotyczących prowadzenia ewidencji lokali użytkowych oraz sporządzania okresowych sprawozdań lub wykazów zawierających informacje o sposobie ich zagospodarowania.

OBSZAR

2. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań w sprawie najmu lokali użytkowych na zasadach preferencyjnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Po odebraniu lokali użytkowych od najemców, w związku z rozwiązaniem umów najmu lub upływem okresu ich obowiązywania, ZGN zajmowało się m.in. przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do podjęcia działań na rzecz pozyskania kolejnych najemców.

Z dokumentacji dotyczącej postępowania ZGN w przypadku pięciu lokali użytkowych ujętych w wykazie pustostanów sporządzonym za wrzesień 2022 r.²⁵ wynika, że w Zakładzie opracowywane były projekty uchwał Zarządu Dzielnicy w sprawie podania do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu lokalu najmu (w formie wykazu lokali przeznaczonych do najmu), a następnie po upublicznieniu informacji w tej sprawie, ZGN występował do Burmistrza Dzielnicy z wnioskami o ogłoszenie konkursów na najem lokali użytkowych oraz o zatwierdzenie ich regulaminów.

We wszystkich zbadanych sprawach, przygotowane w ZGN i następnie podane przez Zarząd Dzielnicy do publicznej wiadomości wykazy zawierały kompletne dane, określone w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶ oraz, zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy, zostały wywieszane w siedzibie ZGN na okres 21 dni, a także zamieszczone na stronie internetowej m.st. Warszawy. Informacje o wywieszeniu tych wykazów podane zostały do publicznej

²⁵ Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą lokali użytkowych zlokalizowanych w Warszawie przy ul.: Puławskiej 31 (lok. 28); Puławskiej 43 (lok. 45U i 45AU); Puławskiej 44 (lok. 20); Gagarina 9 (lok. 46); Obrzeźnej 4 (lok. 29).

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

wiadomości poprzez zamieszczenie stosownych ogłoszeń w prasie. Z dokumentacji ww. pięciu spraw wynika ponadto, że:

- okres od daty opróżnienia ww. lokali (zgodnie z protokołami zdawczo-odbiorczymi) do daty podania do publicznej wiadomości informacji (wykazu) w sprawie ich przeznaczenia do najmu kształtował się następująco: lok. 28 przy ul. Puławskiej 38 - 128 dni; lok. 45U i 45AU przy ul. Puławskiej 43 – 77 dni; lok. 20 przy ul. Puławskiej 44 – 46 dni; lok. 46 przy ul. Gagarina 9 – 173 dni; lok. 29 przy ul. Obrzeźnej 4 – 409 dni, w tym okres czasu od daty opróżnienia lokalu do daty przekazania przez ZGN do Zarządu Dzielnicy projektu uchwały w sprawie podania do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu lokalu do najmu, wynosił w tych przypadkach odpowiednio: 119 dni; 65 dni; 36 dni; 155 dni; 399 dni;
- okres od daty zdjęcia ww. wykazu do daty ogłoszenia pierwszego konkursu na najem lokalu w ww. przypadkach wynosił: lok. 28 przy ul. Puławskiej 38 - 12 dni; lok. 45U i 45AU przy ul. Puławskiej 43 – 58 dni; lok. 20 przy ul. Puławskiej 44 – 77 dni; lok. 46 przy ul. Gagarina 9 – 21 dni; lok. 29 przy ul. Obrzeźnej 4 – 77 dni, z czego okres czasu od daty zdjęcia wykazu do daty przekazania do Burmistrza Dzielnicy wniosku ZGN w sprawie ogłoszenia konkursu wynosił w ww. sprawach odpowiednio: 7 dni 55 dni; 73 dni; 16 dni; 73 dni.

(akta kontroli tom IV str. 1-10)

Zgodnie z § 2 ust. 5 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie najmu lokali użytkowych, informacje o przeznaczeniu opróżnionego lokalu do najmu należało podać do publicznej wiadomości nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego opróżnienia, a konkurs ogłosić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia zdjęcia wykazu lokali zawierającego taką informację²⁷.

(akta kontroli tom II str. 33)

W Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów (Rozdział III pkt 1 ppkt 2 pt. Konkursy ofert na najem lokali) wskazano m.in., że przeznaczenie lokali do najmu musi opierać się na wytycznych wynikających z obowiązujących przepisów prawa i w terminach w nich określonych (patrz § 2 zarządzenia Nr 136/2020 Prezydenta m.st. Warszawy). Jeżeli zaistnieje taka możliwość, wykazy obejmujące nieruchomości przeznaczone do najmu należy publikować w jak najszybszym terminie, nawet jeśli będą one obejmowały pojedyncze adresy. Konkursy należy opracowywać już na etapie wywieszenia wykazu, tak by informacja o nich została opublikowana najpóźniej w ciągu 14 dni od dnia zdjęcia ww. wykazu.

(akta kontroli tom II str. 162)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła m.in., że w przypadku:

- lokalu nr 20 przy ul. Puławskiej 44 oraz lokalu nr 9 przy ul. Obrzeźnej 4, które usytuowane były w piwnicach budynków wielolokalowych i miały wysokość poniżej 2,5 m (co wykluczało możliwość ich wykorzystania jako stałego miejsca pracy), niezbędne było dokonanie szczegółowej analizy i skonsultowanie z Wydziałem Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów²⁸ możliwości najmu lokali z wyłączeniem stałego bądź czasowego przebywania ludzi. Nie wie z jakich przyczyn ówczesny kierownik Działu podjął decyzję, bez konsultacji z przełożonym, o wstrzymaniu działań na rzecz przeznaczenia tych lokali do najmu;
- lokalu nr 46 w budynku przy ul. Gagarina 9 przyczyną zwłoki zgłoszenia do najmu była konieczność dokonania szczegółowych analiz i uzgodnień dotyczących

²⁷ Zgodnie z § 2 ust. 6 zarządzenia, ww. uregulowania nie miały zastosowania w przypadku: konieczności wykonania prac w lokalu przez wynajmującego; konieczności wykonania prac w częściach wspólnych przez wspólnotę mieszkaniową, uniemożliwiających wynajęcie lokalu; konieczności uzyskania opinii konserwatorskiej lub decyzji innego organu; przeznaczenia lokalu do wynajęcia na rzecz konkretnego podmiotu lub instytucji z pominięciem procedury konkursowej/przetargowej.

²⁸ Dalej także: Wydział Architektury i Budownictwa.

możliwość przeznaczenia tego lokalu na żłobek, przez pryzmat kryteriów w tym zakresie określonych w załączniku nr 9 do zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 136/2020 w sprawie zasad najmu lokali użytkowych;

- w przypadku lokali nr 45U i 45AU w budynku przy ul. Puławskiej 43, ich przeznaczenie do najmu musiało być poprzedzone usunięciem mebli i innych przedmiotów pozostawionych przez poprzedniego najemcę, przeprowadzeniem dezynfekcji i deratyzacji.

P.o. Dyrektora ZGN wskazała ponadto m.in., że na opóźnienia w działaniach podejmowanych w tych sprawach, wpływ miała m.in. epidemia koronawirusa i związane z nią utrudnienia w funkcjonowaniu ZGN. Znaczący wpływ na organizację pracy miały również występujące w tym okresie duże zmiany personalne wśród kierownictwa i pracowników Działu Najmu Lokali Użytkowych. Ponadto w ww. okresie nastąpiła dwukrotna zmiana systemu służącego do ewidencjonowania lokali użytkowych (z systemu księgowego na system SQL, a następnie na system SEiZBiL). Powyższe zmiany wymagały odpowiedniego i czasochłonnego przeszkolenia pracowników, a także zasilenia systemów w znaczną ilość danych, których przeniesienie nie było możliwe.

(akta kontroli tom IV str. 346-353)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że ZGN wystąpił do Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa o określenie rodzajów działalności dopuszczalnych do prowadzenia w danym lokalu:

- w przypadku lokalu nr 29 przy ul. Obrzeźnej 4 - w dniu 16 listopada 2021 r., tj. po upływie ponad roku od daty przejęcia tego lokalu (6 listopada 2020 r.);
- w przypadku lokalu nr 46 przy ul. Gagarina 9 - w dniu 21 kwietnia 2022 r., tj. po upływie 50 dni od daty przejęcia tego lokalu (2 marca 2022 r.);
- w przypadku lokalu nr 20 przy ul. Puławskiej 44 - w dniu 16 listopada 2021 r., tj. po upływie 12 dni od daty przejęcia lokalu (4 listopada 2021 r.).

Ponadto w przypadku lokalu nr 46 w budynku przy ul. Gagarina 9, projekt uchwały w sprawie podania do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu tego lokalu do najmu, ZGN przekazał do Zarządu Dzielnicy 4 sierpnia 2022 r., tj. po upływie 76 dni od daty otrzymania (20 maja 2022 r.) odpowiedzi z Wydziału Architektury i Budownictwa, w której potwierdzono możliwość wynajęcia tego lokalu z przeznaczeniem na żłobek lub klub dziecięcy.

W przypadku pozostałych dwóch lokali użytkowych, których dokumentację objęto kontrolą w ww. zakresie, ZGN występując do Zarządu Dzielnicy o podjęcie uchwał w sprawie podania do publicznej wiadomości informacji o ich przeznaczeniu do najmu wskazywał, że rodzaj dopuszczalnej działalności w tych lokalach zostanie określony i uzgodniony z Wydziałem Architektury i Budownictwa w okresie późniejszym, na etapie ogłoszenia konkursów na najem tych lokali.

(akta kontroli tom IV str. 11-15, 20-21, 90-94, 99-112, 132-139, 181-182, 276-277)

2.2. W latach 2020-2022 (I półrocze), ZGN zawarł 330 umów na najem lokali użytkowych z pominięciem trybu przetargowego i konkursowego, w oparciu o postanowienia § 5 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie zasad najmu lokali użytkowych. W poszczególnych latach liczba lokali użytkowych wynajętych w tym trybie kształtowała się następująco: 2020 r. - 114; 2021 r. - 149; 2022 r. (I półrocze) - 67. Największa liczba zawartych w tym trybie umów na rzecz tego samego najemcy wynosiła -298 (w tym 104 w 2020 r., 132 w 2021r. oraz 62 w I poł. 2022 r.). Pozostałe przypadki zastosowania takiego trybu postępowania dotyczyły: najmu lokali na rzecz organizacji pozarządowych - 16 (odpowiednio: pięć, dziewięć, dwa); oddania w najem lokali niewynajętych, pomimo przeprowadzonych wcześniej dwóch konkursów - 15 (odpowiednio: cztery, osiem, trzy); najmu lokalu na rzecz partii politycznej - jeden w 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 62)

Obowiązujące w Dzielnicy Mokotów zasady ustalania wysokości czynszu dla lokali użytkowych, wyjmowanych poza konkursem ofert i poza przetargiem, określone zostały w Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów. Wskazano w nim m.in.: minimalne stawki czynszu z tytułu najmu lokali użytkowych wynajmowanych w ww. trybie na rzecz organizacji pozarządowych wnoszących o najem lokali na warunkach preferencyjnych oraz dokumenty, które zobowiązane są przedłożyć te organizacje; minimalne stawki czynszu z tytułu najmu lokali użytkowych z przeznaczeniem na siedziby partii politycznych, na biura poselskie, senatorskie i poselsko-senatorskie oraz biura radnych, a także na rzecz Kancelarii Sejmu RP i Kancelarii Senatu RP; zasady zawierania kolejnych umów z tym samym najemcą oraz ustalania wysokości stawek czynszu za najem lokali w takich przypadkach; zasady ustalania wysokości stawek czynszu za lokale przeznaczone do najmu w ww. trybie, na które nie było zainteresowania w ramach konkursów ofert.
(akta kontroli tom II str. 160-180)

W ZGN nie ustalono wymagań stawianych wnioskowi (w tym wzorów wniosków) na najem lokali z pominięciem trybu konkursowego i przetargowego w sytuacjach wskazanych w § 5 ust. 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, z wyłączeniem wniosków organizacji pozarządowych prowadzących działalność non-profit składanych na podstawie § 5 ust. 1 pkt 6 ww. zarządzenia²⁹. W Zakładzie nie wprowadzono również uregulowań wewnętrznych określających zasady przeprowadzania negocjacji w tych sprawach oraz dokumentowania ich wyników.
(akta kontroli tom II str. 124-194; tom III str. 3, 7, 186-187)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła m.in., że wynik negocjacji dokumentowano w protokole z negocjacji, którego podstawowy zarys był niejednokrotnie konsultowany z radcą prawnym. Wskazała ponadto, że w uregulowaniach miejskich jak i dzielnicowych nie wprowadzono wymogu opracowania szczegółowych procedur dotyczących najmu lokali na podstawie w § 5 ust. 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020. Każda ze spraw była traktowana w sposób indywidualny. Powyższe wynikało z różnic dotyczącym m.in. specyfiki lokali wystawionych do najmu, ich przeznaczenia, stanu prawnego oraz różnych trybów w jakich najemcy ubiegają się o ich najem spośród wymienionych w § 5 ust. 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020. Ponadto w okresie będącym przedmiotem kontroli NIK miały miejsce pandemia, inflacja, wojna w kraju sąsiednim oraz kryzys ekonomiczny, co spowodowało dużą niepewność i wrażliwość sektora nieruchomości. Szczegółowe procedury, ograniczałyby możliwości dostosowania się do zmiennych realiów.

(akta kontroli tom III str. 3, 7, 186-187)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej dziewięciu losowo wybranych spraw prowadzonych przez ZGN dotyczących najmu lokali użytkowych z pominięciem trybu konkursowego, stwierdzono m.in. że we wszystkich tych sprawach odstępiono od trybu konkursowego na podstawie przesłanek wynikających z § 5 ust. 1 zarządzenia nr 136/2020 Prezydenta m.st. Warszawy. Dotyczyło to:

- trzech lokali wynajętych w tym trybie na podstawie § 5 ust. 1 pkt 1, z powodu ich niewynajęcia pomimo przeprowadzonych dwóch konkursów;
- czterech lokali wynajętych na podstawie § 5 ust. 1 pkt 14, tj. w ramach kolejnej umowy najmu zawartej na czas oznaczony z tym samym podmiotem;
- jednego lokalu wynajętego na podstawie § 5 ust. 1 pkt 6, na rzecz organizacji pozarządowej z przeznaczeniem na prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- jednego lokalu wynajętego na podstawie § 5 ust. 1 pkt 10, z przeznaczeniem na siedzibę partii politycznej.

²⁹ W odniesieniu do których stosowne wymogi określone zostały w Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów.

We wszystkich ww. sprawach z przeprowadzonych negocjacji sporządzone zostały protokoły. W siedmiu z nich, wysokość wynegocjowanej stawki czynszu była równa lub wyższa od stawki minimalnej bądź wywoławczej, określonej na zasadach przyjętych w Planie gospodarki lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów. W pozostałych dwóch przypadkach³⁰, w których w wyniku negocjacji uzgodniono stawkę czynszu niższą od minimalnej i wywoławczej, Zarząd Dzielnicy wyraził zgodę na obniżenie czynszu najmu na podstawie § 6 ust. 1 pkt 16 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 136/2020, zgodnie z którym dopuszczalne było obniżenie czynszu za korzystanie z lokalu przez osoby prawne m.st. Warszawy z przeznaczeniem m.in. na prowadzenie działalności charytatywnej, kulturalnej, naukowej, oświatowej, badawczo-rozwojowej, jeżeli cele te są ich celami statutowymi, a ich dochody przeznaczone są w całości na działalność statutową. W przypadku sześciu z ww. spraw, Zarząd Dzielnicy zatwierdził warunki najmu uzgodnione w wyniku negocjacji przeprowadzonych w ZGN. W trzech sprawach, dotyczących lokali niewynajętych, pomimo dwóch konkursów, zgoda Zarządu Dzielnicy nie była wymagana, gdyż uchwałą nr 2122/2021 z dnia 14 kwietnia 2021 r., powierzył on ZGN samodzielne podejmowanie decyzji w takich sprawach.

(akta kontroli tom II str. 31-56, 103-104, 160-180; tom V str. 1-5)

W jednym przypadku, w którym podmiotem wnioskującym o najem lokalu użytkowego³¹ była organizacja pozarządowa, wniosek został złożony na wzorze określonym w załączniku nr 8 do zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 136/2020 i spełniał wymogi określone w tym załączniku (tj. zostały do niego załączone wymagane dokumenty). W kolejnych trzech sprawach, wnioski o wynajem lokalu użytkowego³² sporządzone zostały przy wykorzystaniu wzoru wniosku opracowanego przez ZGN. W pozostałych pięciu sprawach, podmioty wnioskujące o najem lokali użytkowych nie korzystały z ww. wzorów wniosków.

(akta kontroli tom V str. 1-5, 93-126, 165-167, 210-211, 272, 302-304, 329, 352-353)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że ze wzoru wniosku określonego w załączniku nr 8 do zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 136/2020 mogą korzystać podmioty ubiegające się o najem lokali na podstawie § 5 ust. 1 pkt 6 ww. zarządzenia. Dla pozostałych podmiotów przedmiotowy akt prawny nie wprowadził wzorów dokumentów. ZGN opracował wzór wniosku o najem lokali użytkowych, jednakże nie został wprowadzony wymóg jego bezwzględnego stosowania i stanowi on jedynie materiał pomocniczy przygotowany z myślą o pracownikach i interesantach.

(akta kontroli tom III str. 3-4, 7, 186)

Negocjacje w imieniu ZGN w ww. dziewięciu postępowaniach prowadziło dwóch lub trzech pracowników Zakładu. Każdorazowo wzięła w nich udział przynajmniej jedna osoba zatrudniona w Dziale Najmu Lokali Użytkowych, do której zadań, zgodnie z zakresem obowiązków, należało prowadzenie takich negocjacji.

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że dodatkowo brali w nich również udział pracownicy Działu Najmu Lokali Użytkowych odpowiedzialni za dany lokal użytkowy, na wypadek, gdyby oferenci mieli dodatkowe szczegółowe pytania dotyczące lokalu.

(akta kontroli tom V str. 3; tom III str. 3, 7, 59-67)

2.3. W latach 2020-2022 (I półrocze) zorganizowano ogółem 25 konkursów profilowanych na najem lokali użytkowych m.st. Warszawy, zarządzanych przez ZGN, z czego 19 zakończyło się zawarciem umów najmu. W poszczególnych latach tego okresu dane dotyczące liczby zorganizowanych konkursów profilowanych, w tym konkursów zakończonych podpisaniem umów najmu kształtowały się odpowiednio: 2020 r. – sześć, trzy; 2021 r. – 17, 14; 2022 r. (I półrocze) – dwa, dwa. Liczba lokali

³⁰ Dotyczących najmu dwóch lokali użytkowych na rzecz Biblioteki Publicznej im. Zygmunta Łazarskiego w Dzielnicy Mokotów.

³¹ Lokal nr 20 przy ul. Puławskiej 130.

³² Lokal nr 98 przy ul. Tatrzańskiej 2/4 oraz lokale nr 12 i 13 przy ul. Puławskiej 126.

użytkowych wynajętych przez ZGN w wyniku konkursów profilowanych kształtowała się w tym okresie następująco: 2020 r. - trzy; 2021 r. – 15; 2022 r. (I półrocze) – pięć.

Konkursy profilowane dotyczyły:

- w czterech przypadkach - najmu lokali z przeznaczeniem na świadczenie usług rzemieślniczych, wymienionych w uchwale Zarządu Dzielnicy nr 4004/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie wykazu pożądaných usług rzemieślniczych, w tym usług unikatowych i zanikających w Dzielnicy Mokotów (...), z czego trzy konkursy zakończyły się zawarciem umów najmu;
- w trzech przypadkach - najmu lokali z przeznaczeniem na prowadzenie żłobka, klubu dziecięcego lub lokalu dla dziennych opiekunów, z czego jeden konkurs zakończył się podpisaniem umowy najmu;
- w 18 pozostałych przypadkach - najmu lokali z przeznaczeniem na prowadzenie w nich działalności określonego rodzaju (tj. m.in. działalności gastronomicznej, handlowej usługowej, społecznej, kulturalnej, artystycznej), z czego piętnaście konkursów zakończyło się podpisaniem ogółem 19 umów najmu.

Organizacja przez ZGN sześciu z ww. konkursów profilowanych (na najem dziewięciu lokali użytkowych) poprzedzona została, zgodnie z regulacjami zamieszczonymi w Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów, analizą pozyskanych z ankiet i Facebooka informacji dotyczących potrzeb lokalnej społeczności.

W latach 2020-2022 (I półrocze) nie organizowano postępowań na najem lokali użytkowych w trybie przetargu profilowanego. Nie organizowano również w tym okresie konkursów profilowanych na najem lokali użytkowych dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą, pomimo iż w Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów wskazano (Rozdział III pkt 1 ppkt 6), że w okresie jego obowiązywania przewiduje się organizację minimum dwóch postępowań tego typu rocznie.

(akta kontroli tom I str. 63-70; tom II str. 98-102, 162; 165-168; tom III str. 2, 7, 47-58)

P.o. Dyrektora wskazała, że w przypadku przetargów proces przygotowawczy jest dłuższy niż w procedurze konkursowej dlatego w ww. okresie przeprowadzono wyłącznie postępowania konkursowe. Ponadto w czasie epidemii przedsiębiorcy zainteresowani byli zawieraniem takich umów na krótszy okres.

(akta kontroli tom III str. 180, 183)

W wyniku badania dokumentacji sześciu konkursów profilowanych z lat 2020-2022³³, pod kątem prawidłowości wyboru najemców siedmiu lokali użytkowych³⁴, stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020:

- ustalony został przez Burmistrza regulamin konkursu oraz warunki najmu obejmujące wysokość stawki wywoławczej czynszu, określenie celów, na jakie lokal może być wykorzystany, czas na jaki lokal zostanie wynajęty, podstawowe kryteria oceny ofert na najem lokali (we wszystkich przypadkach jedynym kryterium była wysokość proponowanej stawki czynszu);
- w skład komisji konkursowej wchodziły cztery osoby będące członkami komisji konkursowej powołanej przez Burmistrza;
- ogłoszenia o konkursach opublikowano na stronie internetowej m.st. Warszawy, Elektronicznej Tablicy Ogłoszeń oraz wywieszono na drzwiach lub witrynie lokalu przeznaczonego do najmu z zachowaniem terminów określonych w regulaminach konkursów.

³³ Kontrolą objęto dokumentację jednego konkursu ustnego nr 17/U/2020 i pięciu konkursów pisemnych nr: LU9/2021; LU10/2021; LU11/2021; LU16/2021; LU7/2022.

³⁴ Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą wyboru najemców następujących lokali użytkowych w ramach ww. konkursów: lok. nr 22 przy ul. Bałuckiego 18; lok. nr 13 przy ul. Odolańskiej 20; lok. nr 101 przy ul. Gagarina 35; lok. nr 42 przy ul. Puławskiej 71, lok. nr 46 przy ul. Gagarina 9; lokalu nr 17 przy ul. Opoczyńskiej 17, lokalu nr 27 przy ul. Odyńca 65.

Stwierdzono jednak, że we wszystkich ww. przypadkach ogłoszenia o konkursach nie zawierały informacji dotyczącej dostępności lokalu dla osób niepełnosprawnych, pomimo stosownego wymogu określonego w § 10 ust. 3 pkt 2 lit. e zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020.

Jak wskazano wyżej, projekty regulaminów i ogłoszeń w sprawie organizacji konkursów przygotowywał ZGN.

(akta kontroli tom II str. 31-59; 162-180; tom V str. 401-409)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że Zakład na etapie postępowania konkursowego nie miał możliwości określenia jednoznacznie, czy dany lokal spełnia warunki dostępności osób niepełnosprawnych. Ww. warunki może określić na etapie uzyskiwania przez przyszłego najemcę pozwoleń odpowiedniego organu architektoniczno-budowlanego mając na względzie planowany rodzaj działalności. Oferenci mieli także możliwość oglądania nieruchomości, zadawania pytań, wglądu do dokumentów i protokołu zdawczo-odbiorczego.

(akta kontroli tom III str. 69, 73-74; tom V str. 409)

Badanie dokumentacji ww. postępowań wykazało również, że we wszystkich tych sprawach:

- stawki czynszu minimalne (w przypadku pięciu konkursów pisemnych) lub wywoławcze (w przypadku jednego konkursu ustnego) były równe lub wyższe od stawek minimalnych lub wywoławczych określonych w Planie gospodarki lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów;
- zakres i tryb pracy komisji konkursowej w ww. przypadkach był zgodny z zasadami postępowania określonymi w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020;
- wszyscy oferenci biorący udział w konkursie na najem ww. siedmiu lokali, których oferty uznano za ważne, wnieśli w terminie wymagane wadium;
- oferty wybrane spełniały wymogi konkursu i były najkorzystniejsze pod względem oferowanej stawki czynszu, która przewyższała ustalone w konkursach stawki minimalne lub wywoławcze;
- przebieg i wyniki konkursów udokumentowano w protokołach, podpisanych przez członków komisji konkursowej;
- wyniki konkursów, przed podpisaniem umów najmu, zostały podane do publicznej wiadomości przez Burmistrza Dzielnicy Mokotów;
- postanowienia umów najmu zawartych z wybranymi podmiotami, były zgodne z ofertami (m.in. w zakresie sposobu wykorzystania lokalu użytkowego oraz wysokości stawki czynszu).

(akta kontroli tom II str. 31-59; 162-180; tom V str. 401-409)

Burmistrz Dzielnicy Mokotów, do którego wpływały skargi na postępowanie konkursowe, przekazywał je do ZGN do zbadania i przygotowania projektu odpowiedzi. Z dziewięciu skarg otrzymanych przez Zakład w latach 2020-2022 (do dnia 28 października), sześć dotyczyło uznania przez komisję konkursową złożonych ofert za niezgodne z regulaminem konkursu. Dwie z nich zostały uznane za zasadne. Jedna skarga dotyczyła niewywieszenia ogłoszenia o konkursie ustnym w lokalu przeznaczonym do najmu, a druga - niedopuszczenia przez komisję konkursową jednej z ofert do konkursu. W przypadku pierwszej z tych skarg, w związku brakiem możliwości ustalenia, czy ogłoszenie takie zostało wywieszone, Burmistrz, zgodnie z przedstawioną przez ZGN propozycją, zdecydował o unieważnieniu konkursu ustnego w części dotyczącej lokalu, którego dotyczyła skarga oraz o zorganizowaniu kolejnego konkursu na najem tego lokalu. W przypadku drugiej skargi, zgodnie z propozycją rozstrzygnięcia przedstawioną przez ZGN, po ponownym przeanalizowaniu złożonych dokumentów, Burmistrz uznał ją za zasadną i nakazał powtórzenie czynności konkursowych w części dotyczącej lokalu użytkowego, którego dotyczyła skarga.

(akta kontroli tom I str. 120-121, 385-397; tom V str. 406-408)

2.4. Wymogi stawiane zawieranim umowom na najem lokali uzytkowych okreslone zostaly w § 25 zarzadzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie zasad najmu lokali uzytkowych. Wskazano w nich m.in., ze umowy najmu zawiera sie na czas oznaczony nie dluzszy niz 10 lat. Warunki umow najmu okresla sie w sposob zabezpieczajacy interes m.st. Warszawy pod wzgledem: przychodow, nalezytej staranności o substancję lokalu, w szczegolności sposobu korzystania z lokalu, trybu i warunkow rozwiązania umowy, zasad rozliczania nakladow wykonanych za zgoda wynajmujacego, wysokości kaucji na poczet naležności czynszowych, zasad waloryzacji czynszu. Každa zmiana umowy wymaga aneksu. W załączniku nr 6 do ww. zarzadzenia zamieszczono przykladowy wzor umowy najmu.

(akta kontroli tom II str. 50-51, 60-70)

W wyniku badania dokumentacji 16 wybranych umow na najem lokali uzytkowych, zawartych przez ZGN w latach 2020-2022 w wyniku przeprowadzonych postepowan na zasadach preferencyjnych³⁵, stwierdzono m.in., ze wszystkie te umowy:

- zostaly podpisane ze strony ZGN przez osoby zatrudnione w tej jednostce na stanowiskach dyrektora, p.o. dyrektora bądż zastępcy dyrektora, posiadajace pełnomocnictwo do podpisywania tego rodzaju umow;
- zostaly sporzadzone przy wykorzystaniu wzoru umowy najmu okreslonego w załączniku nr 6 do zarzadzenia Nr 136/2020 Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zasad najmu lokali uzytkowych;
- zawarte zostaly na czas okreslony nie dluzszy niz 10 lat³⁶;
- zawieraly postanowienia ustalajace zasady okresowej waloryzacji stawek czynszu zgodne z okreslonymi w § 26 ww. zarzadzenia;
- zawieraly postanowienia majace na celu zabezpieczenie interesow m.st. Warszawy, okreslajace tryb postepowania m.in. w przypadku: nieterminowej płatności czynszu lub oplat dodatkowych, oddania przez najemce lokalu w podnajem lub do bezplatnego uzywania bez zgody ZGN, wykorzystania lokalu niezgodnie z jego przeznaczeniem;
- okreslaly obowiazki najemcy m.in. w zakresie bieżących napraw i konserwacji, uzyskania przez najemce pisemnej zgody wynajmujacego na dokonanie w lokalu istotnych zmian oraz ulepszeń.

Do umowy najmu, zawartej na zasadach preferencyjnych z podmiotem będućym organizacją pożytku publicznego, wprowadzono dodatkowe postanowienia, w stosunku do ww. wzoru umowy, nakladajace na ten podmiot obowiazek przedstawiania co roku wniosku w sprawie kontynuacji umowy w kolejnym roku na dotychczasowych warunkach³⁷.

W 14 umowach (na 16 skontrolowanych) na najemcow nałożono obowiazek wniesienia kaucji pieniężnej, tytułem zabezpieczenia terminowego uiszczania czynszu i innych roszczeń wynajmujacego wynikajacych z umowy, w wysokości okreslonej w § 27 ust. 2 lub ust. 3 zarzadzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 oraz przedstawienia oświadczenia (w formie aktu notarialnego) o dobrowolnym poddaniu sie egzekucji, zgodnie z wymogami okreslonymi w § 29 ust. 1 i 7 ww. zarzadzenia.

W przypadku pozostalych dwuch umow najmu, zawartych z Biblioteką Publiczną im. Zygmunta Łazarskiego w Dzielnicy Mokotow odstapiono, za zgoda Zarzadu Dzielnicy,

³⁵ Do badania wybrano umowy na najem lokali uzytkowych, w sprawach w ktore byly przedmiotem szczegolowych badan kontrolnych dotyczacych wynajmowania lokali uzytkowych z pominięciem trybu przetargowego i konkursowego oraz wynajmu lokali w wyniku przeprowadzenia konkursow profilowanych.

³⁶ Spośród 16 umow objętych kontrolą, 10 zawarto na okres trzech lat, cztery na pięć lat i dwie na 10 lat.

³⁷ Zgodnie z § 8 ust. 6 umowy nr 104/L/05/2021 z 13 maja 2021 r., najemca zobowiazany zostal do zlozenia wynajmujacemu, najpóźniej na 6 tygodni przed uplywem kolejnego roku, wniosku o stosowanie preferencyjnej stawki czynszu najmu w kolejnym roku umowy najmu i dołączenia dokumentow potwierdzajacych spelnianie wymagan do najmu lokalu na preferencyjnych warunkach.

od pobrania od najemcy kaucji, w oparciu o postanowienia § 27 ust. 8 ww. zarządzenia. Biblioteka nie była zobowiązana również do złożenia oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji (§ 29 ust. 2 pkt 1 zarządzenia).

(akta kontroli tom II str. 31-76; tom V str. 6-16, 410-418)

W przypadku ww. 14 umów najmu, w których na najemców nałożono obowiązek przedstawienia oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji oraz wniesienia kaucji pieniężnej, wydanie przez ZGN lokali nastąpiło dopiero po wywiązaniu się najemców z tych obowiązków. Stwierdzono, jednak, że w jednej z tych spraw, dotyczącej umowy najmu z 3 czerwca 2020 r.³⁸ zawartej z partią polityczną, oświadczenie o poddaniu egzekucji wpłynęło do ZGN 1 lipca 2020 r., tj. 9 dni roboczych po terminie wyznaczonym w umowie (tj. do 18 czerwca 2020 r.)³⁹. W § 17 ust. 2 umowy najmu ustalono, że w przypadku niedostarczenia oświadczenia w podanym terminie, umowę uważa się za niezawartą. Podmiot, z którym zawarto tę umowę zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu na dostarczenie tego dokumentu. W dokumentacji ZGN nie było jednak odpowiedzi na to pismo, ani też aneksu do umowy przedłużającego ten termin.

(akta kontroli tom V str. 6-16, 235-260)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że wniosek partii politycznej dotyczący przedłużenia terminu na dostarczenie ww. dokumentu został zaakceptowany przez Zakład, o czym świadczy wiadomości e-mail ówczesnego kierownika Działu Najmu Lokali Użytkowych do pracownika merytorycznego zajmującego się tym tematem. P.o. Dyrektora wskazała również, że zawarcie ww. umowy na najem odbywało się w czasie trwania epidemii koronawirusa. W tym czasie obowiązywały obostrzenia utrudniające bezpośredni kontakt z oferentami i najemcami. Pracownik merytoryczny zajmujący się tym tematem pracował w tym czasie zdalnie.

W mailu z dnia 25 czerwca 2020 r., na którego treść powołała się p.o. Dyrektora w ww. wyjaśnieniach, Kierownik Działu Najmu Lokali Użytkowych w ZGN, w odpowiedzi na pytanie starszego inspektora ds. najmu lokali użytkowych, poinformowała, że Dyrektor ZGN wyraził zgodę na przesunięcie terminu złożenia ww. oświadczenia.

(akta kontroli tom III str. 188-189, 191)

W odniesieniu do ww. sytuacji NIK wskazuje, że zgodnie z § 19 ww. umowy najmu, wszelkie jej zmiany wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności.

(akta kontroli tom V str. 235-246)

We wszystkich ww. 16 przypadkach w okresie objętym kontrolą (wg stanu na koniec 2022 r.) najemcy nie występowali do ZGN o wyrażenie zgody na podnajem części lokalu, obniżenie wysokości czynszu lub na dokonanie rozliczenia poniesionych przez nich nakładów m.in. na remont, podwyższenie trwałej wartości lokalu lub na usunięcie barier architektonicznych dla osób starszych i z niepełnosprawnością.

(akta kontroli tom V str. 6-16, 410-418)

W wyniku analizy dotyczącej czterech innych umów najmu lokali użytkowych⁴⁰ zawartych przez ZGN w latach 2020-2022 r. (I półrocze), w przypadku których wyrażono zgodę na podnajem części lokalu na rzecz innego podmiotu ustalono, że:

- w dwóch przypadkach zgoda taka udzielona została przez ZGN po raz pierwszy na etapie zawierania umowy najmu, a w pozostałych dwóch - udzielono jej w okresie późniejszym na podstawie aneksu do umowy;
- we wszystkich ww. przypadkach, zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 6 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, powierzchnia podnajmowana nie przekroczyła 50 % powierzchni wynajętego lokalu;

³⁸ Na najem lokalu 58 przy ul. Puławskiej 136.

³⁹ Termin określono na 10 dni roboczych po zawarciu umowy.

⁴⁰ Dotyczy to umów na najem następujących lokali użytkowych: nr 33/34 przy ul. Narbutta 20 (umowa z 10 lipca 2019 r.); nr 2 przy ul. A. Grottgera 25A (umowa z 14 listopada 2018 r.); nr 22 przy ul. Bałuckiego 34 (umowa z 28 kwietnia 2021 r.); nr 3 przy ul. Abramowskiego 4 (umowa z 13 lipca 2021 r.).

- w trzech przypadkach, zgodnie z przywołanymi wyżej i § 6 ust. 1 pkt 6 zarządzenia, wysokość czynszu najmu za powierzchnię podnajmowaną została podwyższona o nie mniej niż 50 %;
- w jednym przypadku, dotyczącym podnajmu lokalu nr 33/34 przy ul. Narbutta 20 na rzecz organizacji pozarządowej, za zgodą Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy, udzieloną na podstawie § 6 ust. 1 pkt 6 lit. b ww. zarządzenia, odstąpiono od podwyższenia czynszu najmu za powierzchnię podnajmowaną;
- we wszystkich przypadkach Zarządu Dzielnicy zaakceptował uzgodnione przez ZGN z najemcą warunki, na jakich udzielona miała być zgoda na podnajem lokalu, stosownie do wymogów określonych w § 6 ust. 4 ww. zarządzenia.

(akta kontroli tom VI str. 177-344)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZGN w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku wszystkich pięciu wybranych do badania postępowań na najem lokali użytkowych⁴¹ ujętych w wykazie pustostanów za wrzesień 2022 r., okres jaki upłynął od daty przejęcia przez Zakład lokalu od poprzedniego najemcy do daty podania do publicznej wiadomości informacji o jego ponownym przeznaczeniu do najmu, przekraczał limit czasu (30 dni) wyznaczony na to działanie w § 2 ust. 5 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie najmu lokali użytkowych (wynosił od 46 do 409 dni). Główną przyczyną niedotrzymania ww. terminu była zwłoka ZGN w skierowaniu do Zarządu Dzielnicy wniosków w sprawie podania do publicznej wiadomości ww. informacji. Wnioski te zostały skierowane po upływie od 36 do 399 dni, tj. po terminie, w którym informacja powinna już zostać podana do publicznej wiadomości (30 dni). W przypadku czterech z ww. spraw⁴² okres jaki upłynął od daty zdjęcia ww. wykazu lokali przeznaczonych do najmu do daty ogłoszenia pierwszego konkursu na najem lokalu, przekraczał limit 14 dni wyznaczony na to działanie w ww. § 2 ust. 5 ww. zarządzenia (wynosił od 21 do 77 dni). We wszystkich tych sprawach ZGN skierował do Burmistrza Dzielnicy wnioski w sprawie podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o konkursie po upływie 14 dni od daty zdjęcia stosownego wykazu lokali przeznaczonych do najmu (tj. w okresie od 16 do 73 dni).

(akta kontroli tom IV str. 5-10)

W odniesieniu do ww. sytuacji NIK wskazuje, że zwłoka w podejmowanych działaniach na rzecz ponownego przeznaczenia do najmu lokali użytkowych opóźnia moment rozpoczęcia uzyskiwania przez m.st. Warszawa pożytków finansowych z tytułu najmu ww. lokali. Powyższe ustalenia wskazują ponadto, że nadal aktualne pozostaje zalecenie pokontrolne sformułowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 października 2020 r. w którym zwrócono się o zapewnienie czynności związanych z ponownym zagospodarowaniem zwolnionych lokali w sposób umożliwiający dochowanie terminów wskazanych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy regulującym zasady najmu lokali użytkowych.

Wskazywane w wyjaśnieniach p.o. Dyrektora ZGN utrudnienia w realizacji ww. zadań w latach 2020-2022, spowodowane epidemią koronawirusa COVID -19, nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla przypadków, w których zwłoka wynosiła kilkaset dni.

(akta kontroli tom III str. 76-82; tom IV str. 346-354)

2. W przypadku umowy z dnia 3 czerwca 2020 r. zawartej z partią polityczną, której przedmiotem był najem lokalu użytkowego nr 58 w budynku przy ul. Puławskiej 136, ZGN wydał ww. lokal najemcy, pomimo że podmiot ten nie wywiązał się z obowiązku

⁴¹ Tj. lokal 28 w budynku przy ul. Puławskiej 38; lokal 45U i 45AU w budynku przy ul. Puławskiej 43; lokal 20 w budynku przy ul. Puławskiej 44; lokal 46 w budynku przy ul. Gagarina 9; lokal. 29 w budynku przy ul. Obrzeźnej 4.

⁴² Dotyczyło to lok. 45U i 45AU w budynku przy ul. Puławskiej 43; lok. 20 w budynku przy ul. Puławskiej 44; lok. 46 w budynku przy ul. Gagarina 9; lok. 29 w budynku przy ul. Obrzeźnej 4.

dostarczenia oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji w terminie określonym w umowie (10 dni roboczych od daty podpisania umowy), co, zgodnie z § 17 ust. 2 umowy, zobowiązywało do uznania jej za niezawartą.

(akta kontroli tom III str. 188-189, 191; tom V str. 6-16, 245-260)

OCENA CZĄSTKOWA

ZGN z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 podejmował działania na rzecz przeznaczenia do najmu lokali użytkowych będących pustostanami oraz przygotowania dla Burmistrza projektów dokumentów w sprawie ogłoszenia konkursów na najem tych lokali. Nie stwierdzono natomiast nieprawidłowości na etapie przeprowadzania przez ZGN postępowań w sprawie zawierania umów najmu na zasadach preferencyjnych oraz wydawania lokali na rzecz podmiotów, z którymi zawarto te umowy, z wyłączeniem jednego przypadku, w którym wydanie to nastąpiło z naruszeniem zasad postępowania określonych w umowie najmu.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją umów dotyczących najmu lokali użytkowych na zasadach preferencyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z § 26 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, waloryzacja stawek czynszu za najem lokali użytkowych dokonywana miała być corocznie w przypadku wzrostu cen o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług, ogłaszany przez Prezesa GUS za rok ubiegły. Zwaloryzowany czynsz obowiązywać miał każdorazowo od kwietnia danego roku, przy czym pierwszą waloryzacją obejmowany miał być czynsz z tytułu najmu trwającego nie krócej niż 12 miesięcy (z wyjątkiem 2020 r., dla którego okres ten wyznaczono na 11 miesięcy). Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 112/2021 z 3 lutego 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 136/2020 dodano ust. 5 do ww. § 26, zgodnie z którym w 2021 r. odstąpiono od waloryzacji czynszu.

Biuro Polityki Lokalowej poinformowało burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy i dyrektorów zakładów gospodarki lokalowej (w piśmie z 3 stycznia 2021 r.), że działanie to podjęte zostało z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną przedsiębiorców związaną z COVID-19.

(akta kontroli tom II str. 51, 77-78; tom III str. 195-196)

W wyniku badania postępowania ZGN w sprawie waloryzacji stawek czynszu określonych w 16 umowach najmu⁴³, stwierdzono że we wszystkich tych przypadkach w latach 2020-2022 nie dokonywano waloryzacji czynszu najmu, przy czym w przypadku:

- trzech umów zawartych w latach 2020-2021 (do 31 marca) – z uwagi na ich rozwiązanie przed terminem, w którym powinna być przeprowadzona pierwsza taka waloryzacja (kwiecień 2022 r.);
- pozostałych 13 umów, zawartych po 31 marca 2021 r. (w tym sześciu z 2021 r. i siedmiu z 2022 r.) - z uwagi m.in. na fakt, że pierwsza waloryzacja stawek czynszu, powinna być dokonana w ich przypadku dopiero w kwietniu 2023 r., a ponadto dwie z tych umów zostały rozwiązane za porozumieniem stron przed upływem 12 miesięcznego okresu ich obowiązywania.

(akta kontroli tom V str. 6-16, 410-418)

W latach 2020-2022 (do 30 listopada) w ZGN rozpatrywano pięć skarg na działalność tej jednostki, w związku realizacją umów na najem lokali użytkowych, z których trzy wpłynęły do Urzędu m.st. Warszawy, a dwie do Urzędu Dzielnicy Mokotów. Dotyczyły one: braku poinformowania jednego najemców o zmianie uregulowań w sprawie obniżek czynszów z powodu epidemii Covid – 19; braku reakcji na składane pisma w sprawie zakłócania ciszy nocnej przez pracowników podmiotu wynajmującego jeden z lokali użytkowych z przeznaczeniem na działalności gastronomiczną;

⁴³ Zawartych w wyniku wybranych do kontroli postępowań w obszarze II.

przekroczenia uprawnień przez skierowanie wezwania do Wspólnoty Mieszkaniowej w sprawie wydzierżawienia terenu pod miejsce gromadzenia odpadów; wysokości naliczonych przez ZGN opłat za okres bezumownego korzystania z lokalu użytkowego; beczynności ZGN w sprawie skargi najemcy lokalu użytkowego na brak informowania przez zarządcę budynku o przeprowadzanych pracach renowacyjnych i remontowych w tym budynku, skutkujących wyłączeniem prądu i wody oraz nierozpatrzenia wniosku najemcy o obniżkę czynszu w związku z utrudnieniami w prowadzeniu działalności spowodowanymi ww. okolicznościami. We wszystkich tych przypadkach skargi uznane zostały przez ZGN za niezasadne, o czym jednostka ta poinformowała skarżących, ze wskazaniem przyczyn dokonania takiej oceny. Odpowiedzi na ww. skargi ZGN udzielił w wymaganym terminie (tj. w ciągu miesiąca od daty wpływu skargi do Urzędu m.st. Warszawy bądź Urzędu Dzielnicy Mokotów).

(akta kontroli tom I str. 120, 350-384, 398-399)

3.2. Zgodnie z § 36 pkt 3 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, ZGN jako zarządca zobowiązany był do prowadzenia kontroli zgodności aktualnie prowadzonej działalności w lokalach użytkowych z działalnością zadeklarowaną w umowach najmu oraz kontroli w zakresie zgodności podnajmowanej powierzchni z powierzchnią określoną w dokumencie wyrażającym zgodę na podnajem.

(akta kontroli tom II str. 55-56)

W Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów, do najważniejszych zadań w zakresie najmu lokali użytkowych zaliczono m.in. sukcesywną kontrolę lokali użytkowych w zakresie zgodności ich wykorzystania z warunkami określonymi w umowie. Nie podano, z jaką częstotliwością kontrole takie powinny być przeprowadzane.

(akta kontroli tom II str. 160)

W Regulaminie Organizacyjnym ZGN, zadania dotyczące przeprowadzania kontroli lokali użytkowych, pod kątem ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem i umową, przypisane zostały do właściwości Działu Najmu Lokali Użytkowych.

(akta kontroli tom I str. 52)

W Zakładzie nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych określających zasady organizacji i realizacji ww. zadań kontrolnych, w tym m.in. minimalną częstotliwość z jaką kontrolę takie powinny być przeprowadzane

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła m.in., że nie tworzą dodatkowych uregulowań wewnętrznych w tej sprawie, gdyż nie było takiej potrzeby. Zadanie to było realizowane na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 oraz Planu gospodarowania lokalami użytkowymi. Wskazała również, że pracownik ZGN przeprowadzający kontrolę wypełnia kartę kontroli i wykonuje za zgodą najemcy fotografie lokalu oraz w razie możliwości pobiera wydruk z kasy fiskalnej, co umożliwia weryfikację, czy właściwy podmiot prowadzi działalność gospodarczą w lokalu. Przekazuje również do podpisania przez najemcę oświadczenie o niepodnajmowaniu lokalu. Wzór raportu oraz wskazówki kontroli lokalu użytkowego zostały wprowadzone w życie w dniu 9 czerwca 2011 r., jednakże na przestrzeni lat obowiązek kontrolowania lokali użytkowych uległ zmianie z dwukrotnego w ciągu roku na sukcesywny, a także rozszerzono zakres kontroli i wymaganych dokumentów.

(akta kontroli tom I str. 108-109, 118-120)

We wskazanych w ww. wyjaśnieniach p.o. Dyrektora wskazówkach kontroli lokalu użytkowego z 9 czerwca 2011 r. określono m.in. informacje o umowie najmu, które należy sprawdzić przed udaniem się do lokalu użytkowego, zagadnienia, które należy sprawdzić w trakcie kontroli tego lokalu oraz dowody, które należy zgromadzić w trakcie kontroli na potwierdzenie sposobu wykorzystania tego lokalu oraz wzór raportu z przeprowadzonej kontroli i wzór oświadczenia najemcy w sprawie wykorzystania lokalu zgodnie z umową i niepodnajmowania go w całości lub w części

bez zgody wynajmującego. Wskazano, że każdy lokal użytkowy, zgodnie z poleceniem Dzielnicy, musi być skontrolowany minimum dwa razy w ciągu roku.

(akta kontroli tom I str. 448-450)

W opisach stanowisk, opracowanych w okresie do końca 2021 r. dla pracowników Działu Najmu Lokali Użytkowych, do których zadań należało m.in. przeprowadzanie kontroli wskazano, że zakres ich obowiązków obejmuje m.in. przeprowadzanie na bieżąco kontroli lokali użytkowych w terenie w zakresie ich wykorzystania zgodnie z zawartą umową najmu, przy czym każdy z lokali objęty miał być lustracją co najmniej raz na pół roku. Opisy stanowisk opracowane w 2022 r. dla nowych pracowników tego Działu, do których zadań należało przeprowadzanie kontroli w tym zakresie, nie zawierały postanowień określających wymaganą częstotliwość przeprowadzania takich kontroli. Każdemu z ww. pracowników Działu Najmu Lokali Użytkowych przypisano lokale użytkowe, nad którymi sprawować miał nadzór.

(akta kontroli tom III str. 200-249)

W 2020 r. ZGN przeprowadził ogółem 372 kontroli dotyczących prawidłowości wykorzystania 47% wynajętych lokali użytkowych. W kolejnych latach liczby te kształtowały się odpowiednio: 2021 r. – 491 i 63%; 2022 r. – 578 i 69%. Dla porównania, w 2019 r. (tj. przed okresem objętym kontrolą NIK) ZGN przeprowadził 616 takich kontroli, którymi objęto 77% wynajętych lokali użytkowych.

W przypadku lokali użytkowych wynajętych przez ZGN na zasadach preferencyjnych liczby te kształtowały się następująco: 2019 r. – 97 i 72%; 2020 r. – 55 i 38%; 2022 r. – 113 i 68,1%. W odniesieniu do 2021 r., ZGN nie był w stanie podać takich danych, co tłumaczone było dwukrotną zmianą w tym roku systemu informatycznego służącego do ewidencjonowania danych o lokalach użytkowych.

W jednym przypadku, w wyniku kontroli⁴⁴ ZGN stwierdził nieprawidłowe wykorzystanie lokalu użytkowego wynajętego na zasadach preferencyjnych. Dotyczyło to lokalu wynajętego na prowadzenie pracowni artystycznej (literackiej), który niezgodnie z umową najmu wykorzystywany był do celów magazynowych. W związku z tym, w piśmie z 27 maja 2021 r., ZGN zwrócił się do najemcy o uprzątnięcie lokalu i przywrócenie mu funkcji określonej w umowie najmu, najpóźniej w ciągu 30 dni od daty otrzymania przedmiotowego pisma. W wyniku kolejnej kontroli tego lokalu (27 maja 2022 r.), nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie.

(akta kontroli tom I str. 89, 101-107)

W 50 lokalach użytkowych, wynajętych na zasadach preferencyjnych, nieskontrolowanych przez ZGN w 2022 r. (do dnia kontroli NIK tj. 6 grudnia 2022 r.), ostatnie kontrole prawidłowości ich wykorzystania przeprowadzono: w dwóch lokalach - w 2018 r., w 10 lokalach - w 2019 r., w siedmiu lokalach – w 2020 r., w 24 lokalach - w 2021 r. Pozostałe siedem lokali nie było objętych ani jedną kontrolą od czasu zawarcia umowy najmu. Dotyczyło to sześciu lokali wynajętych w latach 2021-2022 i jednego lokalu wynajętego w 2018 r.⁴⁵

(akta kontroli tom III str. 251-257; tom VI str. 177-184, 225-279)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła m.in., że kontrole winny być dokonywane jak najczęściej, jednakże w okresie będącym przedmiotem kontroli trwała epidemia koronawirusa, co miało znaczący wpływ na organizację pracy ZGN, w tym na częstotliwość przeprowadzanych kontroli. P.o. Dyrektora Zakładu wskazała ponadto, że zarówno zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020, jak i Plan gospodarowania lokalowymi użytkowymi w Dzielnicy Mokotów nie zawierają szczegółowych uregulowań dotyczących częstotliwości dokonywanych kontroli. Zapisy

⁴⁴ Kontrola przeprowadzona 26 maja 2021 r.

⁴⁵ Lokal wynajęty Instytutowi Psychiatrii i Neurologii, na podstawie umowy zawartej w 2018 r., z przeznaczeniem na działalność statutową, w przypadku którego ZGN (na podstawie kolejnych aneksów do umowy najmu) wyrażał zgodę na podnajem części jego powierzchni na rzecz innego podmiotu.

dotyczące częstotliwości dokonywania kontroli w opisach stanowisk niektórych pracowników wynikają z braku aktualizacji tego opisu po wejściu w życie nowych wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 180, 184).

Liczba zatrudnionych w ZGN osób, do których zadań należało przeprowadzanie kontroli dotyczących prawidłowości wykorzystania najętych lokali użytkowych w poszczególne lata okresu objętego kontrolą kształtowała się następująco (średniorocznie): 2020 r. – 5,3; 2021 r. – 5,7; 2022 r. – 5,4. Liczba lokali użytkowych i pomieszczeń gospodarczych przydzielonych w 2022 r. do nadzoru ww. osobom kształtowała się w przedziale od 161 do 183.

(akta kontroli tom III str. 197-200)

W wyniku przeprowadzonych w dniach 16 oraz 29 grudnia 2022 r. oględzin 10 lokali użytkowych, wynajętych przez ZGN w latach 2020-2022 na zasadach preferencyjnych⁴⁶, stwierdzono, że były one wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach najmu i nie były podnajmowane.

(akta kontroli tom III str. 308-390; tom V str. 143-161, 177-192)

3.3. Należności wymagalne ZGN z tytułu czynszu za najem lokali użytkowych wg stanu na 30 września 2022 r. wynosiły 5985,7 tys. zł, z czego 229,2 tys. zł (tj.3,8%) stanowiły należności z tytułu czynszu za lokale wynajęte na zasadach preferencyjnych. Był to ponad dwukrotny wzrost w stosunku do stanu na koniec 2019 r. (odpowiednio: 2800,3 tys. zł i 86,1 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 71)

W latach 2020-2022, do prowadzonych przez ZGN postępowań w sprawie windykacji należności z tytułu opłat za najem lokali użytkowych, zastosowanie miały w szczególności następujące uregulowania:

- Regulamin windykacji należności m.st. Warszawy z tytułu opłat za lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy, lokale użytkowe lub ich części, tymczasowe pomieszczenia oraz urządzenia reklamowe usytuowane na budynkach wchodzących w skład zasobu nieruchomości m.st. Warszawy wprowadzony zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 2331/2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r.⁴⁷;
- Instrukcja windykacji i egzekucji należności w Zakładzie Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wprowadzona zarządzeniem Dyrektora ZGN Nr 10/2012 z dnia 11 lipca 2012 r.⁴⁸, zmieniona zarządzeniem Dyrektora ZGN z dnia 31 grudnia 2021 r.⁴⁹;
- Instrukcja windykacji i egzekucji należności w Zakładzie Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wprowadzona zarządzeniem Dyrektora ZGN Nr 12/2022 z dnia 22 grudnia 2022 r.⁵⁰.

(akta kontroli tom VI str. 1-32)

W Regulaminie organizacyjnym ZGN windykacja należności przypisana została do zadań Działu Windykacji i Egzekucji Należności. Zgodnie z ww. Regulaminem oraz kolejnymi Instrukcjami windykacji należności w ramach realizacji tych zadań ww. Dział zobowiązany był m.in. do: dokonywania bieżącej analizy sald należności, stałego monitorowania spłaty należności; wykonywania czynności w zakresie windykacji

⁴⁶ Oględzinami objęto następujące lokale użytkowe wynajęte przez ZGN: lok. nr U5 i U6 przy ul. Dolnej 21, lok. nr 101 przy ul. Gagarina 35, lok.n. nr 98 przy ul. Tatrzańskiej 2/4, lok. nr 20 przy ul. Puławskiej 130, lok. nr 13 przy ul. Odolańskiej 20, lok. nr 1 i 3 przy ul. Magazynowej 14A, lok. nr 37 przy al. Niepodległości 135, lok. nr 88 przy ul. Puławskiej 230.

⁴⁷ W treści uwzględniającej zmiany wprowadzone następującymi zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy: Nr 3279/2012 z dnia 31 sierpnia 2012 r.; Nr 36/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r.; Nr 1240/2015 z dnia 1 września 2015 r.; Nr 604/2020 z dnia 14 maja 2020 r., dalej: Regulamin windykacji należności m.st. Warszawy.

⁴⁸ Dalej Instrukcja windykacji należności z 2012 r.

⁴⁹ Zarządzeniem tym wprowadzono również tekst jednolity tej Instrukcji, zwany dalej Instrukcją windykacji należności z 2021 r.

⁵⁰ Dalej Instrukcja windykacji należności z 2022 r.

należności dotyczących przygotowania wezwań przedsądowych z dodatkowym terminem uregulowania zaległości oraz wnioskowania o wypowiedzenie umów najmu lokali użytkowych ze względu na zadłużenie w opłatach; rozpatrywania wniosków o zastosowanie ulg w spłacie zobowiązań, w tym przygotowywania propozycji porozumień na ratalną spłatę zadłużenia i monitorowania ich realizacji.

(akta kontroli tom I str. 53; tom VI str. 11-32)

W związku ze sformułowanym przez Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy zaleceniem⁵¹ dostosowania zasad windykacji należności określonych w Instrukcji windykacji należności z 2012 r. do zasad postępowania określonych w Regulaminie windykacji należności m.st. Warszawy, zarządzeniem p.o. Dyrektora ZGN Nr 7/2021 z 31 grudnia 2021 r. m.in. zmieniono całkowicie treść §§ 5 i 7 tej Instrukcji. W zmienionych regulacjach zamieszczonych w § 5 ust. 1 Instrukcji windykacji należności z 2021 r. określono, że po otrzymaniu wykazu księgowych stanów kont, pracownik Działu Windykacji i Egzekucji Należności dokonuje ich analizy, stosując przepisy rozdziału 2 Regulaminu, a w następnej kolejności rozpoczyna etap windykacji przedsądowej poprzez kontakt osobisty lub telefoniczny z dłużnikiem w trybie §§ 15 i 16 Regulaminu. Dostosowując treść Instrukcji z 2012 r. do postanowień § 21 Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy, w zmienionym § 7 Instrukcji z 2021 r. ustalono tryb postępowania wobec najemców zalegających z płatnościami i terminy podejmowania poszczególnych czynności.

Do Instrukcji z 2021 r. wprowadzono również dodatkowe postanowienia § 3 ust. 5 (tożsame z postanowieniami § 3 ust. 5 Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy), w których wskazano, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii czynności związane wezwaniami do zapłaty mogą być podejmowane w terminach późniejszych niż określone w Instrukcji, nie dalszych jednak niż 30 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego, albo stanu epidemii.

(akta kontroli tom III str. 132-170, 176-178; tom VI str. 1-10, 17-32)

W wyniku badania dokumentacji wybranych 24 umów najmu lokali użytkowych⁵², dotyczącej dochodzenia przez ZGN należności z tytułu czynszu za najem, w przypadku sześciu z nich, niżej opisanych, stwierdzono występowanie odstępstw lub zwłoki w podejmowanych przez Zakład działaniach windykacyjnych przedsądowych, w stosunku do zasad postępowania podanych w kolejnych Instrukcjach windykacji należności obowiązujących w ZGN w latach 2020-2022, a także w Regulaminie windykacji należności m.st. Warszawy.

I tak, w przypadku umowy z 18 października 2020 r. na najem lokalu użytkowego nr 22 przy ul. Bałuckiego 18, pierwsze wezwanie do zapłaty zaległości z tytułu czynszu (w terminie 7 dni) za okres od maja do lipca 2021 r. wysłane zostało przez ZGN dopiero 13 sierpnia 2021 r., w momencie gdy najemca zalegał już z zapłatą czynszu za cztery miesiące (tj. za okres od kwietnia do lipca tego roku), w kwocie ogółem 2315,24 zł (bez odsetek za zwłokę). Poinformowano w nim, że niedostosowanie się do tego wezwania spowoduje skierowanie pozwu do sądu o wydanie nakazu zapłaty. Wcześniej, 7 czerwca 2021 r. drogą telefoniczną przekazano najemcy informację o powstałej zaległości z tytułu czynszu oraz wezwano do jej zapłaty. Następnym działaniem ZGN w tej sprawie było pismo z 19 stycznia 2022 r. informujące najemcę o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu. Zostało ono wysłane w momencie, w którym zalegał on z zapłatą czynszu za osiem miesięcy (tj. za okres od maja do grudnia 2021 r.), w kwocie ogółem 4630,48 zł (bez odsetek za zwłokę). Wyznaczono w nim najemcy dodatkowy miesięczny termin na uregulowanie

⁵¹ W wyniku audytu przeprowadzonego w 2021 r.

⁵² Kontrolą w tym zakresie objęto rozliczenia z tytułu 16 umów najmu lokalu użytkowego, których zawarcie z pominięciem trybu konkursowego/przetargowego lub w trybie konkursu profilowanych był przedmiotem badań szczegółowych w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz ośmiu dodatkowych umów najmu zawartych na zasadach preferencyjnych, w przypadku których występowały największe zaległości w zapłacie czynszu wg stanu na koniec września 2022 r.

zaległych i bieżących należności, uprzedzając, że po upływie tego terminu wypowiedziany zostanie najem i do sądu skierowane zostanie sprawa o orzeczenie eksmisji i zasądzenie zapłaty należnych kwot. Pomimo niedotrzymania tego terminu, ZGN nie wypowiedział umowy najmu i nie skierował do sądu wniosku o zasądzenie zapłaty należnych kwot. Umowa najmu została w tym przypadku rozwiązana z dniem 31 marca 2022 r. za porozumieniem stron, na wniosek najemcy, który wpłynął do ZGN 28 lutego 2022 r. Natomiast 12 lipca 2022 r. podpisano z byłym najemcą porozumienie w sprawie spłaty zaległych należności w ratach.

(akta kontroli tom I str. 99; tom VI str. 47-52, 56-61)

Powyższe działanie było niezgodne z trybem postępowania określonym w § 5 ust. 1 i § 7 ust. 1 i 2 Instrukcji windykacji należności z 2012 r. (która obowiązywała w tym okresie w ZGN), a także trybem postępowania wskazanym w § 21 ust. 1-3 Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom VI str. 1-16)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że wezwanie do zapłaty z 13 sierpnia 2021 r. zostało wysłane z opóźnieniem, z uwagi na braki kadrowe w okresie maj-czerwiec 2021 r. Wskazała również, że najemca poinformował ZGN, mailem z 26 października 2021 r., o zamknięciu działalności i poprosił o rozwiązanie umowy najmu. W odpowiedzi w dniu 17 listopada 2021 r. pracownik Działu Najmu Lokali Użytkowych poinformował najemcę, że wniosek o rozwiązanie umowy musi zawierać własnoręczny podpis. Powyższa informacja została ponowiona pismem z 15 grudnia 2021 r. Po rozwiązaniu umowy najmu, w dniu 15 kwietnia 2022 r. przekięgowano kaucję na poczet zaległości, natomiast 16 czerwca 2022 r. do byłego najemcy wysłano pismo wzywające do zapłaty zaległości w terminie 7 dni. W odpowiedzi, która wpłynęła do ZGN 24 czerwca 2022 r., były najemca zwrócił się o rozłożenie zaległości na raty.

(akta kontroli tom VI str. 162, 166, 169-171)

W przypadku umowy z dnia 13 maja 2021 r. na najem lokalu użytkowego nr 20 przy ul. Puławskiej 130 pierwszym działaniem ZGN na rzecz wyegzekwowania zapłaty zaległego czynszu za czerwiec 2022 r. w kwocie 1549,89 zł była telefoniczna informacja o powstałym zadłużeniu przekazana najemcy 4 października 2022 r., w momencie, w którym posiadał on również dodatkowe zaległości z tytułu czynszu za wrzesień tego roku w kwocie 159,57 zł. Pomimo braku reakcji ze strony najemcy na ww. informację, ZGN nie skierował wezwania do zapłaty tej kwoty, ograniczając się do przekazania najemcy w dniu 13 grudnia 2022 r. (tj. po dwóch miesiący) kolejnej informacji telefonicznej, co tym razem okazało się skuteczne, gdyż najemca uregulował całość tych zaległości przelewem z 14 grudnia 2022 r.

(akta kontroli tom VI str. 34-35, 41-44)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że podstawę do rozwiązania umowy przez wynajmującego bez zachowania terminów wypowiedzenia stanowi opóźnienie w zapłacie czynszu przekraczające dwa pełne okresy płatności, po uprzednim udzieleniu najemcy na piśmie dodatkowego jednomiesięcznego terminu do zapłaty zaległości. Najemca zalegał z zapłatą czynszu za niepełne dwa okresy rozliczeniowe (miesiące). Wobec powyższego przeprowadzono z nim telefoniczną rozmowę. Najemca nie był świadomy zaległości. Zobowiązał się przeanalizować dokonywane przelewy. W dniu 13 grudnia 2022 r. pracownik Działu Windykacji ponownie zadzwonił do najemcy w tej sprawie, czego efektem było uregulowanie zaległości.

(akta kontroli tom VI str. 163, 167)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z § 3 ust. 4 Instrukcji windykacji należności z 2021 r., Dział Windykacji i Egzekucji Należności wszczynać miał proces windykacji, gdy dłużnik opóźniał się z zapłatą co najmniej 30 dni od daty wymagalności danej wierzytelności, natomiast zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 1 i 2 ww. Instrukcji, a także postanowieniami § 21 ust. 1 i 2 Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy pierwsze wezwania o zapłatę zaległych opłat

powinny być wysyłane w okresie, w którym najemca lokalu użytkowego opóźniał się z zapłatą za mniej niż dwa pełne okresy rozliczeniowe. Natomiast w sytuacji gdyby dłużnik zalegał z opłatami za pełne dwa okresy rozliczeniowe wysyłane miały być do niego ostateczne wezwania do zapłaty.

(akta kontroli tom VI str. 8, 13-14)

W przypadku umowy z dnia 25 maja 2022 r. na najem lokalu użytkowego nr 27 przy ul. Odyńca 65, pierwszym działaniem ZGN na rzecz wyegzekwowania zapłaty zaległego czynszu za sierpień i wrzesień 2022 r. w kwocie 665,21 zł była telefoniczna informacja o powstałym zadłużeniu, przekazana najemcy 4 października 2022 r., tj. w momencie, w którym zalegał już z czynszem za dwa miesiące. Następnie po raz kolejny telefonicznie skontaktowano się z najemcą w tej sprawie 9 grudnia 2022 r., tj. w momencie, w którym najemca zalegał już z zapłatą czynszu za cztery miesiące (tj. za okres od sierpnia do listopada 2022 r.). W efekcie tego działania najemca uregulował całość zaległości w dniu 21 grudnia 2022 r.

(akta kontroli tom VI str. 54-55, 60-61)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że zgodnie z § 5 Instrukcji windykacji należności z 2021 r. pracownik windykacji rozpoczyna etap windykacji przedsądowej przez kontakt osobisty lub telefoniczny z dłużnikiem. Podczas rozmowy ustalono, że powołany w dniu 22 lipca 2022 r. zarząd komisaryczny najemcy nie posiadał wiedzy o zawartej umowie najmu oraz nie otrzymywał faktur do zapłaty należności, ponieważ nie miał dostępu do poczty mailowej, której adres podano w umowie. Pismem z 21 października 2022 r., najemca zwrócił się do ZGN z prośbą o wprowadzenie zmian do umowy najmu, tj. o zmianę adresu mailowego oraz adresu do korespondencji. W trakcie rozmowy w dniu 9 grudnia 2022 r., przedstawiciel najemcy poinformował ZGN o trwającej procedurze podpisania aneksu oraz wyraził chęć do uregulowania zaległości po otrzymaniu kopii faktur. W związku z powyższym, w tym samym dniu wysłane zostały mailowo skany dokumentów, a 12 grudnia 2022 r. - zaproszenie do podpisania aneksu do umowy.

(akta kontroli tom VI str. 164, 166-167)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że nie tłumaczy one przyczyn nawiązania przez ZGN kontaktu telefonicznego z najemcą w sprawie zapłaty zaległych opłat dopiero w momencie, w którym zalegał on już z zapłatą za dwa miesiące, jak i przyczyn ponownego kontaktu z najemcą w tej sprawie dopiero po upływie kolejnych dwóch miesięcy.

W przypadku umowy z dnia 19 stycznia 2021 r. na najem lokalu użytkowego nr 1 przy ul. Modzelewskiego 71, w przypadku której zaległości w zapłacie czynszu na koniec września 2022 r. wynosiły 65 964,05 zł i dotyczyły kilkunastu miesięcy z okresu od lutego 2021 r. do września 2022 r. (z wyłączeniem marca 2021 r.) pierwsze działania w stosunku do najemcy podjęte zostały przez ZGN dopiero 26 maja 2022 r., poprzez wysłanie pisma informującego o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu. W dacie wysłania tego pisma najemca zalegał już z zapłatą czynszu za luty 2021 r. oraz za kolejne miesiące z okresu od kwietnia 2021 r. do kwietnia 2022 r. w łącznej kwocie 47 906,80 zł (bez uwzględnienia odsetek za zwłokę). W międzyczasie, w dniu 10 sierpnia 2021 r. najemca wystąpił do Skarbnika m.st. Warszawy z prośbą o umorzenie zaległości, na co otrzymał odmowę w dniu 26 stycznia 2022 r. W związku z brakiem reakcji najemcy na pismo ZGN z 26 maja 2022 r., w dniu 11 lipca 2022 r. Zakład wypowiedział umowę najmu i w dniu 28 września 2022 r. zwrócił się do najemcy o opróżnienie i przekazanie lokalu, a następnie w dniu 27 października 2022 r. skierował do niego wezwanie do zapłaty zaległości w ciągu 7 dni.

(akta kontroli tom VI str. 62-63, 67-86)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła m.in., że w 2021 r. nie podejmowano działań windykacyjnych z uwagi na braki kadrowe i negocjacje prowadzone przez najemcę z m.st. Warszawą w sprawie spłaty należności. W związku niepowodzeniem

negocjacji, 25 maja 2022 r. wysłano do najemcy pismo informujące o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu a w przygotowaniu jest pozew o zapłatę tej zaległości.
(akta kontroli tom VI str. 162, 166)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień, NIK zauważa, że pismo ZGN informujące najemcę o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu zostało do niego skierowane po upływie czterech miesięcy od daty pisma Prezydenta m.st. Warszawy o niewyrażeniu zgody na wniosek w sprawie umorzenie zadłużenia z tytułu najmu lokalu użytkowego.

(akta kontroli tom VI str. 62-63, 80-83)

W przypadku umowy z dnia 2 września 2020 r. na najem lokalu użytkowego nr U1 przy ul. Dolnej 21B, zaległość w zapłacie czynszu za okres od lutego do września 2022 r., wg stanu na koniec września 2022 r. wynosiła 9834,98 zł. Pismo z informacją o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu ZGN wysłał do najemcy 12 września 2022 r., gdy zalegał on już z zapłatą czynszu za sześć miesięcy (tj. za okres od lutego do sierpnia 2022 r.). W dniu 28 października 2022 r. najemca uregulował część należności w kwocie ogółem 4279,65 zł. W dniu 28 listopada 2022 r., w związku z nieregulowaniem całości zaległych opłat za najem tego lokalu, ZGN wypowiedział ww. umowę najmu. W dokumentacji tej sprawy znajdowała się informacja (w formie adnotacji) o przeprowadzonej 8 kwietnia 2022 r. rozmowie telefonicznej z najemcą, w której poinformował on, że dokonana spłata zadłużenia po odbiorze remontu.

(akta kontroli tom VI str. 64, 107-123, 172)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że informację o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu wysłano 12 września 2022 r. z uwagi na remont lokalu i zobowiązanie dłużniczki, że spłaci zaległość po wykonanym remoncie.

(akta kontroli tom VI str. 164, 168)

W przypadku umowy z 19 listopada 2019 r., której przedmiotem był najem lokalu użytkowego nr 103 przy ul. Puławskiej 176/178, zaległości w zapłacie czynszu za okres od października 2021 r. do września 2022 r. wynosiły na koniec września 2022 r. 10 237,42 zł. ZGN skierował do najemcy pismo z informacją o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu w dniu 15 czerwca 2022 r., gdy najemca zalegał już z zapłatą czynszu za osiem miesięcy (tj. za okres od października 2021 r. do maja 2022 r.). W dokumentacji tej sprawy znajdowała się informacja (w formie adnotacji) o przeprowadzonej w dniu 11 lipca 2022 r. rozmowie telefonicznej z przedstawicielem najemcy (partia polityczna), w której poinformował on „o zmianie reprezentacji partii”. Całość zadłużenia z tego tytułu została spłacona przez najemcę w październiku i listopadzie 2022 r. W listopadzie 2022 r. wygasła również umowa najmu ww. lokalu.

(akta kontroli tom VI str. 64-65, 124-138, 173)

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że wg informacji otrzymanych od najemcy, opóźnienie w zapłacie wynikało z oczekiwania na dokonanie zmiany przez sąd rejestrowy zapisów dotyczących osób uprawnionych do reprezentacji, bez których partia polityczna nie mogła zawrzeć umowy na prowadzenie rachunku bankowego.

(akta kontroli tom VI str. 164, 168)

W § 3 ust. 3 Instrukcji windykacji należności z 2012 r. i 2021 r. wskazano, że po zakończeniu księgowania wpłat każdego miesiąca, zespół księgowy Działu Najmu Lokali Użytkowych sporządza i przekazuje do Działu Windykacji i Egzekucji Należności imienny i adresowy wykaz osób zalegających z opłatami, podczas gdy w latach 2020-2022 w Dziale Najmu Lokali Użytkowych nie było zespołu księgowego. Stosownych korekt w tym zakresie dokonano dopiero w Instrukcji windykacji należności z 2022 r.

P.o. Dyrektora ZGN wyjaśniła, że począwszy od dnia 1 września 2017 r. zespół ten wszedł w skład Działu Finansowego Zakładu. Przez przeoczenie ten fakt nie został uwzględniony podczas dokonywania w 2021 r. zmian w Instrukcji windykacji należności z 2012 r.

(akta kontroli tom VI str. 13, 22, 27-32, 165, 168, 176)

W latach 2020-2022 (do 30 września) ZGN nie dokonywał umorzeń należności z tytułu czynszu za najem lokali użytkowych na zasadach preferencyjnych, ani odpisów aktualizacyjnych z tytułu przedawnienia roszczeń w tym zakresie. ZGN zawarł w ww. okresie sześć umów dotyczących rozłożenia na raty zaległości (w łącznej kwocie 38,0 tys. zł) z tytułu czynszu za najem w tym okresie lokali użytkowych na zasadach preferencyjnych. W przypadku trzech z tych umów (dotyczących rozłożenia na raty kwoty ogółem 7,9 tys. zł) zaległości zostały spłacone w całości. W przypadku umowy z 16 września 2022 r., dotyczącej rozłożenia na raty spłaty kwoty 18,2 tys. zł, najemca nie wywiązał się z jej postanowień i nie rozpoczął spłaty zaległości. W sprawie tej zawarto 28 listopada 2022 r. kolejną umowę dotyczącą spłaty zaległości w ratach. Pozostałe dwie umowy, dotyczące rozłożenia na raty zaległości na kwotę ogółem 11,9 tys. zł, wg stanu na 22 grudnia 2022 r., były w trakcie realizacji.

(akta kontroli tom II str. 434-460; tom VI str. 63, 87-106)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZGN w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. ZGN w stosunku do części umów najmu nie wywiązywał się w sposób prawidłowy w latach 2020-2022 z zadania określonego w Planie gospodarowania lokalami użytkowymi w Dzielnicy Mokotów na lata 2020-2024, dotyczącego prowadzenia w sposób sukcesywny kontroli wynajętych lokali użytkowych w zakresie zgodności ich wykorzystania z warunkami określonymi w umowie najmu. Spośród 50 lokali użytkowych wynajętych na zasadach preferencyjnych, które nie zostały przez ZGN skontrolowane w 2022 r. (do dnia kontroli NIK, tj. 6 grudnia 2022 r.), w dwóch lokalach ostatnie kontrole w ww. zakresie zostały przeprowadzone w 2018 r., a w kolejnych 10 - w 2019 r. Ponadto jeden z lokali z wynajętych przez ZGN w 2018 r. nie został od czasu zawarcia umowy objęty ani jedną kontrolą, chociaż wyrażano kolejne zgody na podnajem części jego powierzchni na rzecz innego podmiotu.

W odniesieniu do argumentów wskazanych w wyjaśnieniach p.o. Dyrektora ZGN, wskazujących w szczególności na utrudnienia w przeprowadzaniu kontroli spowodowane epidemią COVID-19, należy zauważyć, że fakt ten nie zwalniał z obowiązku kontroli i nie tłumaczy przypadków nieobjęcia poszczególnych lokali ani jedną kontrolą przez okres kilku kolejnych lat. Zdaniem NIK, jedną z przyczyn tej nieprawidłowości było niewprowadzenie w ZGN regulacji wewnętrznych, określających szczegółowe zasady organizacji i realizacji zadań kontrolnych, w tym m.in. minimalną częstotliwość takich kontroli. Sytuacja ta wskazuje również na brak właściwego nadzoru ze strony kierownictwa ZGN nad realizacją zadań kontrolnych przez pracowników Działu Najmu Lokali Użytkowych.

(akta kontroli tom I str. 89; tom III str. 251-257; tom VI str. 177-184)

2. W przypadku sześciu umów najmu lokali użytkowych zawartych przez ZGN na zasadach preferencyjnych (na 24 skontrolowane), stwierdzono nieuzasadnione odstępowanie przez Zakład od zasad postępowania określonych w Instrukcjach windykacji należności z 2012 r. i 2021 r., a także w Regulaminie windykacji należności m.st. Warszawy, bądź zwłokę w podejmowaniu przedsądowych działań windykacyjnych, wskazanych w ww. regulacjach, w stosunku do najemców zalegających z zapłatą czynszu.

Zdaniem NIK, wskazywane w wyjaśnieniach p.o. Dyrektora ZGN okoliczności nie tłumaczą zaniechań lub zwłoki w podejmowaniu przez Zakład przedsądowych działań windykacyjnych w przypadku ww. umów. Należy jednak zaznaczyć, że ZGN w tych przypadkach nie poniósł strat finansowych, wynikających z utraconych przychodów z tytułu zapłaty czynszu. W żadnej z tych spraw do czasu zakończenia kontroli NIK nie doszło do przedawnienia roszczeń, a z tytułu opóźnień w zapłacie czynszu naliczane były odsetki za zwłokę.

(akta kontroli tom VI str. 1-175)

3. W Instrukcji windykacji należności z 2012 r., a następnie w Instrukcji windykacji należności z 2021 r., do końca okresu ich obowiązywania, zamieszczony był zapis wskazujący, że po zakończeniu księgowania wpłat każdego miesiąca, zespół księgowy Działu Najmu Lokali użytkowanych sporządza i przekazuje do Działu Windykacji i Egzekucji Należności imienny i adresowy wykaz osób zalegających z opłatami. W okresie objętym kontrolą NIK, było to niezgodne z faktyczną organizacją pracy w tym zakresie, ponieważ od dnia 1 września 2017 r. zespół księgowy wchodzący w skład Działu Najmu Lokali użytkowanych wszedł w skład Działu Finansowego Zakładu. Ww. zmiany organizacyjne uwzględnione zostały jednak dopiero w Instrukcji windykacji należności z 2022 r.

(akta kontroli tom VI str. 13, 22, 27-32, 165, 168, 176)

OCENA CZĄSTKOWA

ZGN nie zawsze w sposób prawidłowy wywiązywał się w latach 2020-2022 z zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad prawidłowością realizacji umów najmu w odniesieniu do lokali użytkowanych najętych na zasadach preferencyjnych. Stwierdzono przypadki nieobejmowania wynajętych lokali użytkowanych kontrolami przez okres kilku lat, a także przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu działań windykacyjnych. W ocenie NIK, na sposób realizacji przez ZGN zadań dotyczących kontroli wynajętych lokali użytkowanych, oprócz wskazywanych w wyjaśnieniach p.o. Dyrektora ZGN utrudnień wynikających w szczególności z epidemii COVID-19 oraz znacznej fluktuacji kadr, negatywny wpływ miało również niewprowadzenie szczegółowych uregulowań określających minimalną częstotliwość z jaką kontrole takie powinny być przeprowadzane, co miało istotne znaczenie w sytuacji, gdy w Planie gospodarowania lokalami użytkowymi użyto w tym zakresie nieprecyzyjnego określenia „sukcesywne kontrole”.

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) podejmowanie działań na rzecz ponownego zagospodarowania zwolnionych lokali użytkowanych w sposób umożliwiający dochowanie terminów wskazanych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 136/2020 w sprawie najmu lokali użytkowanych;
- 2) wprowadzenie regulacji określających organizację i realizację zadań kontrolnych w sprawie prawidłowości wykorzystania wynajętych lokali użytkowanych, w tym minimalną częstotliwość, z jaką kontrole takie powinny być przeprowadzane i obejmowanie wszystkich wynajętych lokali użytkowanych kontrolami stosowanie do tych uregulowań;
- 3) podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań windykacyjnych w stosunku do najemców lokali użytkowanych zalegających z zapłatą czynszu;
- 4) dokonywanie zmian postanowień zawartych umów na najem lokali użytkowanych wyłącznie w sposób w nich określony.

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 10 lutego 2023 r.

Kontrolerzy
Dariusz Walczak
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
Michał Musioł

.....
podpis

Mariusz Malewski
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis