



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.008.01.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/084 - Gospodarowanie pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy ¹ , Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m.st. Warszawy, od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych ² z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2. ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Anna Ledzińska-Stiller, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/89/2023 z 11 kwietnia 2023 r. 2. Agnieszka Morawska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/90/2023 z 11 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Funkcjonujący w okresie objętym kontrolą model organizacyjny oparty na 12 dzielnicowych Zakładach Gospodarowania Nieruchomościami⁵ i sześciu Urzędach Dzielnic pozwalał na prawidłowe gospodarowanie mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy⁶, w tym wchodzącymi w skład tego zasobu pustostanami.

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta⁷ oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu⁸, obowiązujące w Mieście w okresie objętym kontrolą, były zgodne z art. 21 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁹. Program na lata 2021-2025 został opracowany zgodnie ze *Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*, stanowiącymi załącznik do zarządzenia nr 1868/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 5 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy¹⁰. Wyjątek stanowiło osiem wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami, w zakresie których nie określono konkretnych terminów ich realizacji¹¹ lub udziału poszczególnych Dzielnic w ich wykonaniu¹². Powyższe miało negatywny wpływ na poziom realizacji przedmiotowych wskaźników i stwarzało w tym

¹ Dalej: Urząd Miasta.

² Czynności kontrolne w jednostce zostały zakończone 28 lipca 2023 r.

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

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

⁵ Dalej: ZGN.

⁶ Dalej: Miasto.

⁷ Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2018-2022, przyjęty uchwałą nr LIX/1535/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego z 2017 r. poz. 12422 ze zm.), dalej: Program na lata 2018-2022 i Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021-2025, w tym Program Mieszkaniowy m.st. Warszawy, przyjęty uchwałą nr XLVII/1459/2021 Rady m.st. Warszawy z 15 kwietnia 2021 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego z 2021 r. poz. 3750 ze zm.), dalej: Program na lata 2021-2025.

⁸ Uchwała nr XXIII/669/2019 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy. Dalej: uchwała w sprawie wynajmowania lokali mieszkalnych.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 725. Dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

¹⁰ Dalej: Zarządzenie nr 1868/2017.

¹¹ W zakresie trzech wskaźników: liczby opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej 4, liczby opracowanych planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² i liczby opracowanych planów zagospodarowania lokali „wspólnych”.

¹² W zakresie pięciu wskaźników dotyczących: liczby dokonanych napraw elementów konstrukcyjnych, liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym, liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych, maksymalnej liczby sprzedanych lokali w ciągu każdego roku w skali całego Miasta, liczby rozbiórek budynków.

zakresie ryzyko niepełnej realizacji Programu na lata 2021-2025. Według stanu na koniec 2022 r. w zakresie większości wskaźników związanych z gospodarowaniem pustostanami nie osiągnięto prognozowanych wartości lub odkładano w czasie ich wykonanie.

Prezydent Miasta oraz wyznaczeni przez niego pracownicy sprawowali nadzór nad realizacją przez Urzędy Dzielnic i ZGN zadań z zakresu gospodarowania pustostanami. Obydwa obowiązujące w okresie objętym kontrolą wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta podlegały monitoringowi i ewaluacji jednak nie zawsze działania podejmowane w tym zakresie były realizowane rzetelnie. Z realizacji Programu na lata 2018-2022 nie opracowano sprawozdania za 2020 r. oraz dokumentu podsumowującego realizację tego programu po jego zakończeniu. W raportach z realizacji Programu na lata 2021-2025 za 2021 r. i 2022 r. wykazano nieprawidłowe dane w zakresie liczby przeprowadzonych rozbiórek albo opracowanych planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery. Raport za 2022 r. został przekazany Radzie m.st. Warszawy¹³ 27 dni po terminie określonym w § 2 ust. 2 uchwały nr XLVII/1459/2021 Rady Miasta z 15 kwietnia 2021 r.

W okresie objętym kontrolą liczba pustostanów w Mieście systematycznie rosła, z 8296 na dzień 31 grudnia 2019 r. do 9607 na dzień 31 grudnia 2022 r. Powyższy wzrost uwidocznił się m.in. w liczbie pustych lokali nadających się do zasiedlenia (w większości do remontu), która na koniec 2019 r. wynosiła 2264, a na koniec 2022 r. – 2817. W powyższym okresie zaobserwowano również spadek liczby osób oczekujących na pomoc mieszkaniową (z 4002 gospodarstw domowych na koniec 2019 r. do 1946 na koniec 2022 r.). Na koniec 2022 r. liczba lokali nadających się do zasiedlenia przewyższyła o 871 liczbę gospodarstw domowych oczekujących na pomoc. Równocześnie przez cały okres objęty kontrolą około 70% pustostanów z zasobu mieszkaniowego Miasta stanowiły lokale nienadające się do zasiedlenia (m.in. lokale znajdujące się w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub generalnego remontu, lokale wyłączone z eksploatacji z powodów technicznych lub niekwalifikujące się do zasiedlenia ze względu na rozszczenia).

W okresie objętym kontrolą wydatki w zakresie gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta były planowane zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXXXI/2334/2010 z 28 kwietnia 2010 r., a łączna kwota wydatków ponoszonych w kolejnych latach objętych kontrolą na remonty pustostanów systematycznie rosła (z 40 280,7 tys. zł w 2020 r. do 56 554,7 tys. w 2022 r.). NIK pozytywnie ocenia działania Miasta w zakresie zwiększenia w latach 2022-2023 planowanej kwoty rezerwy celowej przeznaczonej na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego oraz terenów miejskich przy budynkach z 9 mln zaplanowanych pierwotnie na 2022 r. do 43,5 mln zł oraz z 30 mln zł zaplanowanych pierwotnie na 2023 r. do 40 mln zł. W okresie objętym kontrolą na terenie całego Miasta wyremontowano łącznie 4635 pustych lokali mieszkalnych. Dodatkowo na terenie trzech Dzielnic prowadzono kompleksowe prace modernizacyjne w sumie w 39 budynkach, z czego w 18 zostały zakończone. Pracownicy Urzędu Miasta podejmowali liczne działania mające na celu zachęcenie przedstawicieli Urzędów Dzielnic i ZGN do uzyskiwania dodatkowych środków na remonty i modernizacje pustostanów z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego oraz w celu rozpowszechnienia praktyki zawierania porozumień remontowych.

W okresie objętym kontrolą ewidencja pustych lokali mieszkalnych, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 137/2020 z dnia 5 lutego 2020 r.¹⁴ była prowadzona w systemie SEiZBiL. W ocenie NIK Prezydent Miasta nie podjął jednak wystarczających działań mających na celu zapewnienie warunków do rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego Miasta. W ww. zarządzeniu nie określono kto odpowiada za aktualność i spójność danych dotyczących mieszkaniowego zasobu Miasta w systemie SEiZBiL, nie ustalono częstotliwości zasilania systemu w nowe dane i ich aktualizacji oraz terminu sporządzenia w systemie SEiZBiL kart pustostanów, jak również nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za organizację szkoleń z użytkowania systemu. Przed dokonaniem migracji danych z uprzednio wykorzystywanego systemu LOKUM do systemu SEiZBiL nie zlecono weryfikacji

¹³ Dalej: Rada Miasta.

¹⁴ Zarządzenie nr 137/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu informatycznego, w którym prowadzona będzie elektroniczna ewidencja zasobów lokalowych m.st. Warszawy oraz modułu elektronicznej ewidencji zasobów oświatowych m.st. Warszawy Dalej również: zarządzenie SEiZBiL.

przenoszonych danych (w zakresie ich kompletności i prawidłowości). W konsekwencji pomimo upływu ponad 2,5 roku od zakończenia migracji danych z systemu LOKUM, dane wykazane w systemie SEiZBiL nie zostały w pełni zweryfikowane i były niekompletne.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Miasta podejmowali działania w celu uregulowania stanu prawnego pustostanów, w tym w zakresie roszczeń dotyczących nieruchomości znajdujących się na terenie m.st. Warszawy. W powyższym zakresie stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, dotyczące terminu rozpatrzenia sprawy i poinformowania stron o nowym terminie rozpatrzenia sprawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowości gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m. st. Warszawy

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą ustrój Warszawy regulowała ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁶. Organem stanowiącym Miasta była Rada m.st. Warszawy, a organem wykonawczym Prezydent m.st. Warszawy, który równocześnie pełnił rolę zwierzchnika służbowego pracowników Urzędu Miasta, zwierzchnika kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, a także miejskich służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 4 ustawy warszawskiej, utworzenie jednostek pomocniczych - dzielnic m.st. Warszawy¹⁷ - było obowiązkowe. Organem stanowiącym i kontrolnym Dzielnicy była Rada Dzielnicy, a organem wykonawczym Zarząd Dzielnicy z Burmistrzem na czele. Dzielnice działały na podstawie statutów nadawanych przez Radę m.st. Warszawy i innych uchwał Rady m.st. Warszawy, przekazujących im zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Gospodarka finansowa Dzielnic prowadzona była na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy, stanowiącego integralną część tej uchwały, określającego środki przeznaczone do dyspozycji Dzielnic na realizację ich zadań.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy warszawskiej do zakresu działania dzielnicy należało utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych. Regulacje w ww. zakresie zostały doprecyzowane w uchwale nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy¹⁸. Zgodnie z § 6 pkt 21 uchwały kompetencyjnej Dzielnic mogły powierzyć zarządzanie położonym na obszarze dzielnicy zasobem lokalowym Miasta jednostkom organizacyjnym Miasta nie posiadającym osobowości prawnej, położonym na obszarze właściwej Dzielnicy. W okresie objętym kontrolą w sześciu Dzielnicach realizacja zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji gminnych zasobów lokalowych prowadzona była w Urzędach Dzielnic (tj. Bemowo, Rembertów, Ursus, Ursynów, Wesoła i Wilanów), natomiast w pozostałych 12 Dzielnicach (Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Północ, Praga-Południe, Śródmieście, Targówek, Wawer, Włochy, Wola i Żoliborz) gospodarowanie zasobem lokalowym zostało powierzone ZGN. ZGN funkcjonowały w formie jednostek budżetowych Miasta, a ich statuty określały załączniki do uchwał Rady m.st. Warszawy z 2 grudnia 2004 roku. Zadania ZGN określone w statutach były zbieżne z zadaniami własnymi dzielnicy wskazanymi w art. 11 ust. 2 ustawy warszawskiej. Do zadań ZGN należało m.in. gospodarowanie w granicach zwykłego zarządu mieszkaniowym zasobem Miasta, w sposób i na zasadach określonych przepisami prawa oraz ustaleniami organów Miasta, a w odniesieniu do spraw należących do zakresu Dzielnicy

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. Dalej: KPA.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1817, dalej: ustawa warszawska.

¹⁷ Dalej: Dzielnice.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2016 r. poz. 6725. Dalej: uchwała kompetencyjna. Zgodnie z § 6 ww. uchwały dzielnicom przekazano zadania i kompetencje w zakresie m.in. nabywania, zbywania i wynajmowania lokali mieszkalnych, utrzymywania i eksploatacji zasobu lokalowego Miasta, położonego na obszarze dzielnicy, w tym dokonywania napraw, konserwacji, remontów oraz modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład tego zasobu, rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali położonych na obszarze dzielnicy, w tym lokali socjalnych, a także wydawanie skierowań do zawarcia umowy najmu tych lokali.

zgodnie z ustaleniami organów tej Dzielnicy¹⁹. W dzielnicach, w których nie utworzono ZGN zadania z zakresu gospodarowania pustostanami były prowadzone m.in. w Wydziałach Zasobów Lokalowych Urzędów Dzielnic.

(akta kontroli tom IX, str. 84-97)

Zgodnie z § 26 załącznika do Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy do zakresu działania Biura Polityki Lokalowej²⁰ należało m.in. gospodarowanie zasobem lokalowym m.st. Warszawy, z wyłączeniem spraw dotyczących utrzymania i eksploatacji zasobów lokalowych, przekazanych do kompetencji Dzielnic; koordynacja i monitorowanie wykonywania przez Dzielnice zadań z zakresu gospodarowania zasobem lokalowym m.st. Warszawy; administrowanie strukturą, układem i zakresem danych elektronicznej ewidencji zasobów lokalowych m.st. Warszawy oraz koordynacja prac prowadzonych w dzielnicach, polegających na wprowadzaniu i aktualizacji danych; przygotowanie i monitorowanie realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym m.st. Warszawy; opracowywanie projektów zasad najmu i sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych oraz opracowywanie projektów zasad gospodarowania tymczasowymi pomieszczeniami; współpraca z wydziałami dla dzielnicy właściwymi w sprawach gospodarowania zasobem lokalowym m.st. Warszawy oraz jednostkami organizacyjnymi, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym, w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej i strategii zarządzania zasobem. Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym BPL, wprowadzonym zarządzeniem nr 4174/2010 Prezydenta Miasta z dnia 5 lutego 2010 r., Wydział Polityki Mieszkaniowej odpowiadał za opracowanie jednolitej dla Miasta polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej; Wydział Lokali Mieszkalnych - za monitorowanie realizacji ww. polityki mieszkaniowej w zakresie spraw indywidualnych; Wydział Utrzymania Zasobu - za określanie i wdrażanie jednolitej dla Miasta polityki w zakresie utrzymania i poprawy stanu technicznego budynków i lokali Miasta (w tym koordynowanie podziału środków finansowych będących w dyspozycji Biura na realizację zadań remontowo-modernizacyjnych), Wydział Organizacji i Nadzoru BPL - za przygotowywanie projektów uchwał Rady m.st. Warszawy dotyczących statutów jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy nie posiadających osobowości prawnej, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym.

(akta kontroli tom I str. 9-156, tom IX str. 381-382, 389-390)

W 2019 r. firma zewnętrzna przeprowadziła na zlecenie Miasta „*Audyt sposobu i zasad zarządzania budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu miasta*”, w którym stwierdziła m.in. że system oparty na 12 dzielnicowych Zakładach Gospodarowania Nieruchomościami i 6 Urzędach Dzielnic jest co do zasady efektywny i pozwala na racjonalne gospodarowanie zasobem lokalowym w m.st. Warszawie. W audycie sformułowano dziewięć zastrzeżeń, w tym m.in.: brak jednolitego, spójnego dla wszystkich jednostek systemu informatycznego, wspomagającego zarządzanie mieszkaniowym zasobem Miasta; brak współpracy pomiędzy ZGN i Urzędami Dzielnic w zakresie polityki mieszkaniowej, która umożliwiłaby wymianę doświadczeń, a także identyfikację dobrych praktyk; brak jednolitego standardu obsługi klienta w zakresie korzystania z lokalowego zasobu Miasta, będący uzupełnieniem obowiązujących standardów obsługi klienta w Urzędzie Miasta; brak jednolitego systemu sprawozdawczego jednostek zaangażowanych w proces zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta; trudności z pozyskaniem współpracowników posiadających uprawnienia budowlane i inne umiejętności konieczne do gospodarowania lokalowym zasobem Miasta; nieoptymalną strukturę posiadanego zasobu w stosunku do potrzeb lokalowych (np. lokale mieszkalne o powierzchni powyżej 80 m², małe nieruchomości z małą liczbą lokali). Ww. zastrzeżenia znalazły odzwierciedlenie w treści Programu na lata 2021-2025.

(akta kontroli tom I str. 185-375)

¹⁹ Zadania związane z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym przez ZGN obejmowały m.in. zarządzanie lokalami tworzącymi mieszkaniowy zasób, w tym eksploataowanie lokali, organizowanie napraw, konserwacji, remontów i modernizacji, utrzymywanie czystości i porządku na terenie posesji i osiedli, zawieranie, dokonywanie zmian i rozwiązywanie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia, pobieranie czynszów i opłat z tytułu najmu i eksploatacji lokali oraz innych opłat, w tym odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali i innych składników powierzonego mienia m.st. Warszawy oraz prowadzenie windyacji w tym zakresie oraz ewidencjonowanie lokali.

²⁰ Dalej: BPL.

1.2. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywała m.in. Strategia Rozwoju Warszawy - #Warszawa 2030²¹, Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy „Mieszkania 2030”²², Warszawski Standard Mieszkaniowy²³. Strategia Rozwoju Warszawy - #Warszawa 2030 określała główne kierunki rozwoju oraz cele strategiczne i operacyjne Miasta. Zarządzanie zasobem mieszkaniowym Miasta zostało powiązane z drugim celem strategicznym „wygodna lokalność” i przypisanym do niego jednym z celów operacyjnych „mamy dostęp do szerokiej oferty mieszkań”. W dokumencie określono, że Miasto rozwinie ofertę mieszkaniową tak, aby była dostosowana do potrzeb i możliwości finansowych mieszkańców. Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy „Mieszkania 2030” wyznaczała kierunki rozwoju mieszkalnictwa w Warszawie. Jednym z nich było podniesienie jakości zamieszkiwania, zarówno w zasobie mieszkań komunalnych, zasobie stołecznych Towarzystw Budownictwa Społecznego, jak i inwestycjach na rynku prywatnym. Warszawski Standard Mieszkaniowy określał zasady i wytyczne dla nowych inwestycji mieszkaniowych w ramach budownictwa społecznego w Mieście oraz podczas remontów, rozbudowy i przebudowy nieruchomości Miasta przeznaczonych na cele mieszkalne. W dokumencie tym określono m.in. minimalne wyposażenie i wykończenie wyremontowanych budynków oraz minimalne wykończenie i wyposażenie pomieszczeń w lokalach mieszkalnych.

(akta kontroli tom I str. 376-491)

W okresie objętym kontrolą w Mieście, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, obowiązywała uchwała z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy oraz dwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy: Program na lata 2018-2022 i Program na lata 2021-2025. Uchwalenie drugiego z ww. programów, przed zakończeniem obowiązywania pierwszego z nich, wynikało ze zmiany przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, wprowadzonej ustawą z dnia 22 marca 2018 r.²⁴

Analiza ww. dokumentów wykazała, że obydwa programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem oraz uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali zawierały wszystkie obowiązkowe elementy określone odpowiednio w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

(akta kontroli tom I str. 492-498)

W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywało zarządzenie Prezydenta Miasta z 5 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy, w którym zdefiniowano strukturę oraz relacje między dokumentami programującymi rozwój m.st. Warszawy. Wprowadzono m.in. minimalny zakres informacyjny polityk, programów i projektów (niezbędny do sprawnego zarządzania i monitorowania), a także określono zasady i procedury ich tworzenia oraz przyjmowania. Program na lata 2018-2022 był w fazie opracowania przed wejściem w życie ww. zarządzenia, w związku z tym nie podlegał określonym w nim zasadom dotyczącym opracowania i zatwierdzania programów, natomiast Program na lata 2021-2025 został przyjęty zgodnie ze *Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*²⁵, stanowiącymi załącznik do ww. zarządzenia. Jedyne wyjątek stanowił okres opracowania programu, który zamiast 12 miesięcy wyniósł ponad 34²⁶.

(akta kontroli tom I str. 501-541)

W udzielonych wyjaśnieniach, Zastępca Dyrektora BPL podała, że na czas opracowania dokumentu miała wpływ szczególna sytuacja, na którą nałożyło się kilka kwestii, tj. zmiany ustaw o ochronie praw lokatorów, konsultacje społeczne, prace nad połączeniem Programu

²¹ Przyjęta uchwałą Rady Miasta z 10 maja 2018 r. nr LXVI/1800/2018.

²² Przyjęta uchwałą Rady Miasta z 14 grudnia 2017 r. nr LIX/1534/2017.

²³ Załącznik do Programu na lata 2021-2025.

²⁴ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 756 ze zm.. Zgodnie z art. 17 tej ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien zostać dostosowany do nowych przepisów ustawy w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie wprowadzonych zmian, tj. do 21 kwietnia 2021 r. Urząd Miasta dotrzymał ww. terminu przyjmując przedmiotowy dokument 14 kwietnia 2021 r.

²⁵ Dalej: Standardy.

²⁶ Opracowywanie Programu na lata 2021-2025 rozpoczęto w czerwcu 2018 r. i zakończono w kwietniu 2021 r.

Mieszkania2030 i wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta oraz ograniczenia wprowadzone w wyniku pandemii.

(akta kontroli tom IX str. 396)

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

(akta kontroli tom I str. 499-541, 594-686, tom II str. 1-157)

Zgodnie ze Standardami wszystkie programy miejskie powinny zawierać: słownik pojęć, podstawowe informacje o dokumencie, diagnozę, cele i działania, system monitoringu i ewaluacji, system realizacji, raport z prac nad programem oraz ocenę ryzyka realizacji celów i działań programu²⁷. Zawartość informacyjna programów mogła być również uzupełniana w zależności od wymagań ustawowych lub specyfiki interwencji. Formułowane w dokumencie cele powinny być: konkretne (precyzyjnie określające rezultat, który chce się osiągnąć, sformułowane w sposób zwięzły i jednoznaczny oraz wskazujące właściciela celu), mierzalne (oparte na liczbach – ilość, jakość, koszt, czas), osiągalne (oparte na obiektywnej ocenie własnych możliwości oraz zaakceptowane przez zainteresowane strony), realne (oparte wyłącznie na dostępnych zasobach, potrzebne i możliwe do zrealizowania) i określone w czasie (precyzyjnie określające terminy wykonania, cel powinien odnosić się do wartości planowanej w określonej perspektywie czasowej w odniesieniu do wartości bazowej).

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 1868/2017 programy będące w fazie opracowywania, które nie zostały przyjęte przed wejściem w życie zarządzenia (tj. przed 5 grudnia 2017 r.) powinny zostać zweryfikowane i dostosowane do przyjętych Standardów, w oparciu o wytyczne określone przez Biuro Funduszy i Polityki Rozwoju. Wprawdzie Program na lata 2018-2022 został przyjęty po wejściu w życie ww. zarządzenia (uchwalono go 9 dni później) jednak wytyczne w zakresie dostosowania dokumentów do Standardów zostały przesłane przez Biuro Funduszy i Polityki Rozwoju do dyrektorów biur Urzędu Miasta dopiero przy piśmie z dnia 9 lutego 2018 r., tj. już po przyjęciu Programu na lata 2018-2020. W konsekwencji Program na lata 2018-2021 zawierał jedynie część elementów określonych w Standardach, tj. podstawowe informacje o dokumencie, diagnozę (rozproszoną w kilku miejscach programu) i system realizacji (obejmujący źródła finansowania i plan wydatków w podziale na lata, jednak bez przypisania kosztów do poszczególnych działań oraz informacji o zaangażowanych partnerach). W dokumencie tym nie określono słownika pojęć, raportu z prac nad programem i oceny ryzyka. We wstępie wymieniono 12 celów programu²⁸, nie określono jednak celu głównego programu oraz działań lub projektów mających służyć osiągnięciu celów szczegółowych. Cele nie były konkretne (nie ustalono rezultatu, który chce się osiągnąć), mierzalne (nie ustalono dla nich wskaźników) i określone w czasie (nie ustalono precyzyjnego terminu ich realizacji). W programie nie ustalono systemu monitoringu i ewaluacji programu. Jedyną zaplanowaną formą kontroli było przeprowadzenia audytu sposobu i zasad zarządzania budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, który jednak nie odnosił się do efektów i skuteczności realizacji Programu na lata 2018-2022.

(akta kontroli tom I str. 501-541, 571-593)

Zastępca Prezydenta Miasta w wyjaśnieniach podała, że Program na lata 2018-2022 został sporządzony w podziale na zagadnienia wskazane w § 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy. W dacie przygotowywania i uzgadniania programu oraz jego przedstawiania Radzie Miasta do rozpatrzenia zarządzenie z 5 grudnia

²⁷ W przypadku programów zawierających działania inwestycyjne również koncepcja rozwoju infrastruktury.

²⁸ Jeden z nich dotyczył zmniejszenia liczby pustostanów poprzez remonty kapitalne budynków wyłączonych z eksploatacji.

jeszcze nie obowiązywało, a w momencie jego wprowadzania proces jego przygotowywania był już na etapie, który uniemożliwiał wprowadzanie zmian.

(akta kontroli tom IX str. 406)

Program na lata 2021-2025 zawierał wszystkie elementy wymagane w Standardach. We wstępie i podstawowych informacjach o dokumencie, zamieszczonych na początku Programu, wymieniono cele, podstawę prawną przygotowania dokumentu oraz powiązane dokumenty²⁹. W Programie zawarto słownik pojęć, analizę SWOT, diagnozę i system realizacji, w którym określono m.in. źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, niezbędne zmiany regulacji prawnych, odpowiedzialność poszczególnych komórek i jednostek za realizację celów oraz wskazanie podmiotów współodpowiedzialnych lub współpracujących przy realizacji programu oraz sposób komunikacji. Koszty realizacji Programu w podziale na cele szczegółowe i lata zostały zawarte w rozdziale „Prognozy i plany”. Program na lata 2021-2025 zawierał obligatoryjne załączniki, tj. raport z prac nad programem i ocenę ryzyka. Ocena ryzyka została sporządzona zgodnie z zasadami określonymi w Standardach i zarządzeniu nr 828/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z 10 czerwca 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie.

W Programie na lata 2021-2025 wyznaczono cztery cele szczegółowe. Każdy z nich miał przypisane działania, dla których określono mierzalne wskaźniki. Trzy cele szczegółowe i siedem działań Programu na lata 2021-2025 było powiązanych z gospodarowaniem pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta:

- Cel szczegółowy 1: Zachowanie budynków Miasta we właściwym stanie technicznym, a w nim działania:
 - 1.1. Naprawa elementów konstrukcyjnych budynków;
 - 1.5. Rozbiórki budynków stwarzających zagrożenie;
- Cel szczegółowy 3: Zwiększenie liczby mieszkań dostępnych na wynajem, a w nim działanie:
 - 3.4. Remont i przebudowa istniejącej substancji mieszkaniowej;
- Cel szczegółowy 4: Poprawa wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w nim działania:
 - 4.2. Planowana sprzedaż lokali mieszkalnych w kolejnych latach;
 - 4.3. Plan zagospodarowania pustostanów i małych budynków;
 - 4.11. Działania w zakresie wolnych lokali o powierzchni przekraczającej 80 m²;
 - 4.12. Działania w zakresie lokali wspólnych.

Do ww. działań przypisano wskaźniki dotyczące: liczby dokonanych napraw elementów konstrukcyjnych, liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym, liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych, maksymalnej liczby sprzedanych lokali w ciągu każdego roku w skali całego Miasta, liczby rozbiórek budynków, liczby opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej 4, liczby opracowanych planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² i liczby opracowanych planów zagospodarowania lokali „wspólnych”.

Ww. cele, działania i przypisane im wskaźniki, zgodnie ze Standardami, były mierzalne, osiągalne oraz realne. Część z nich nie została jednak ustalona w sposób konkretny, nie zawierały bowiem precyzyjnego określenia udziału poszczególnych dzielnic w planowanych działaniach. Ponadto w przypadku trzech działań celu 4 (4.3, 4.11 i 4.12) realizacja wskaźników nie została precyzyjnie określona w czasie. Wskaźniki te miały zostać osiągnięte w trakcie pięciu lat działania programu, co powodowało pełną dowolność w zakresie czasu ich realizacji, o ile zostaną osiągnięte do 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 499-541)

1.3. Zgodnie ze Standardami odpowiedzialność za koordynację realizacji zapisów programów miało ponosić biuro wiodące. W przypadku obu obowiązujących w okresie objętym kontrolom wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta rolę tą pełniło

²⁹ Określono, że Program na lata 2021-2025 był programem operacyjnym Strategii Rozwoju Warszawy - #Warszawa 2030 i dokumentem wykonawczym do polityki mieszkaniowej Miasta „Mieszkania 2030”, realizującym cel operacyjny *Mamy dostęp do szerokiej oferty mieszkań*.

BPL. Cele i działania programów były realizowane we współpracy z podmiotami określonymi w programie, tj. Urzędami Dzielnic i ZGN.

Program na lata 2018-2022 nie zakładał monitoringu ani ewaluacji oraz nie określono w nim działań i wskaźników realizacji celów. Z realizacji Programu na lata 2018-2022, zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały nr LIX/1535/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r., sporządzono dwa sprawozdania (za 2018 r. i 2019 r.), które terminowo przekazano Radzie Miasta. W dokumentach tych zawarto informacje o zrealizowanych projektach, bez odniesienia się do stopnia realizacji celów programu i jego skuteczności, jak również nie ujęto informacji o zmaterializowanych ryzykach lub innych trudnościach w realizacji programu. Nie sporządzono sprawozdania za 2020 r. oraz dokumentu podsumowującego realizację programu po jego zakończeniu, podczas gdy, zgodnie ze Standardami, po zakończeniu realizacji programu należało sporządzić podsumowanie z realizacji programu.

(akta kontroli tom I str. 501-541, tom II str. 158-220)

W Programie na lata 2021-2025, zgodnie ze Standardami, zawarto system monitoringu i ewaluacji. Monitoring realizowano poprzez zbiorcze analizy danych, powiązanych ze wskaźnikami, których wyniki opisano w rocznych raportach z realizacji programu. Raport za 2021 r. został przekazany Radzie Miasta w terminie do 31 marca 2022 r., tj. zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały nr XLVII/1459/2021 Rady Miasta z 15 kwietnia 2021 r., natomiast raport za 2022 r. przekazano po terminie (tj. 27 kwietnia 2023 r.). W ww. raportach ujęto informacje określone w Standardach³⁰. W obydwu dokumentach, w części zatytułowanej *Wnioski i rekomendacje*, napisano m.in. iż dotychczasowe działania podejmowane w ramach realizacji Programu należy ocenić jako zgodne z przyjętym Programem, pomimo niesprzyjających warunków zewnętrznych (stan epidemiczny, działania zbrojne na Ukrainie i wzrost cen materiałów i usług budowlanych) oraz uznano, iż nie wystąpiła konieczność aktualizacji przyjętych założeń Programu.

(akta kontroli tom II str. 281-307, 343-376)

Uwzględniając prognozowane w Programie na lata 2021-2025 poziomy wskaźników dotyczących gospodarowania pustostanami, osiągnięcie większości z nich była zagrożone. Tylko dwa wskaźniki – dotyczące liczby lokali sprzedanych w ciągu roku w skali Miasta oraz liczby rozbiórek budynku były realizowane zgodnie z założeniami. W zakresie sprzedaży lokali określono roczną wartość maksymalną w liczbie 100 lokali. W obydwu latach realizacji Programu na lata 2021-2025 nie przekroczono ww. wartości maksymalnej, co świadczy o prawidłowej realizacji wskaźnika w tym okresie³¹. Natomiast w zakresie rozbiórek budynków na koniec 2022 r. osiągnięto prognozowany w Programie na lata 2021-2025 poziom wskaźnika³². W raporcie za 2021 r. nieprawidłowo wykazano wartość wskaźnika dotyczącego liczby rozbiórek budynków (wykazano rozbiórkę trzech budynków podczas gdy w rzeczywistości rozbiórce poddano osiem budynków).

W raporcie za 2022 r. nieprawidłowo wykazano wartość wskaźnika dotyczącego liczby opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery (w innym miejscu programu nazywany też planem zagospodarowania pustostanów i małych budynków). Do końca 2022 r. tylko w jednej z 18 dzielnic podjęto uchwały Zarządów Dzielnic przyjmujące ww. plany, natomiast w raporcie za 2022 r. wykazano opracowanie siedmiu planów. W okresie od czerwca do listopada 2022 r. BPL wystosował pisma do Burmistrzów wszystkich dzielnic Miasta z prośbą o odniesienie się do opracowanej przez BPL propozycji listy pustostanów i małych budynków mieszkalnych³³, wskazując iż prośba ta jest następstwem działania określonego w Programie na lata 2021-2025. W zakresie budynków wykazanych na ww. listach BPL zawarło swoją propozycję dotyczącą sprzedaży, wyburzenia lub zachowania nieruchomości w zasobie. W Programie na lata 2021-2025 nie określono żadnych zadań dla BPL w zakresie przygotowania propozycji planów zagospodarowania pustostanów i małych budynków.

(akta kontroli tom II str. 281-307, 343-376, tom III str. 1-83, tom IV str. 1-94)

³⁰ W tym m.in. analizę poziomu osiągnięcia docelowych wartości wskaźników, kluczowe projekty zrealizowane w danym roku, zmaterializowane ryzyka o poziomie wysokim i bardzo wysokim, które wpływały na osiągnięcie celów i działań.

³¹ W 2021 r. sprzedano 12 lokali, a w 2022 r. - dwa.

³² Zaplanowano wyburzenie 14 budynków, a wyburzono 17.

³³ Pilotażowe działania prowadzono w listopadzie 2021 r. w zakresie nieruchomości z terenu dzielnicy Wola. Kontakt z dzielnicą w sprawie opracowania planu zagospodarowania pustostanów i małych budynków powtórzono w sierpniu 2022 r.

W udzielonych wyjaśnieniach Dyrektor BPL podał m.in., że analizy wykonane w BPL miały posłużyć dzielnicom jako materiał roboczy i pomocniczy. Zgodnie z Programem na lata 2021-2025 plan zagospodarowania jest przyjmowany przez Zarząd Dzielnicy w formie uchwały do końca 2025 r. Zatem dopóki dzielnice nie przyjmą stosownych uchwał, to nie ma przyjętego planu, tylko jest jego propozycja, z którą polemizuje BPL w sytuacji, gdy ma inną propozycję zagospodarowania danej nieruchomości. W skrajnym przypadku dopuszczalne jest uchylene przez Prezydenta uchwały dzielnicy w ramach sprawowanego nadzoru (o ile wykazany byłby zarzut niegospodarności czy niecelowości).

(akta kontroli tom IX str. 47-49)

Do końca 2022 r. żadna z ośmiu zobowiązanych Dzielnic nie opracowała planu zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² oraz planu zagospodarowania lokali „wspólnych”, co oznacza całkowity brak realizacji wskaźników po upływie dwóch lat obowiązywania Programu na lata 2021-2025. BPL, w piśmie z 10 września 2021 r., skierowanym do Burmistrzów Dzielnic przekazał wytyczne w zakresie sporządzenia planu zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m², wyznaczając termin na ich opracowanie do dnia 31 grudnia 2022 r. Prośba o dotrzymanie ww. terminu została następnie powtórzona w kolejnym piśmie BPL skierowanym do Burmistrzów Dzielnic z 27 stycznia 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 84-99)

Dyrektor BPL w wyjaśnieniach podał m.in., że głównym problemem w opracowaniu ww. planów okazały się trudności związane ze stanem prawnym budynków, w których są takie lokale (tzw. roszczenia) oraz analiza dotycząca możliwości technicznych podziału, zwłaszcza w kontekście lokali pozostających pod nadzorem konserwatora zabytków czy też ocena opłacalności takiego podziału.

(akta kontroli tom IX str. 49-50)

Do czasu zakończenia kontroli (tj. do 28 lipca 2023 r.) dwa Zarządy Dzielnic przyjęły uchwały w sprawie planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery³⁴, natomiast w żadnej ze zobowiązanych Dzielnic nie opracowano planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² oraz planu zagospodarowania lokali „wspólnych”.

(akta kontroli tom IX str. 431)

Stan realizacji pozostałych trzech wskaźników dotyczących napraw i remontów, według ujętych w Programie na lata 2021-2025 prognoz na koniec 2022 r., kształtował się następująco:

- prognozowano wykonanie wskaźnika dotyczącego liczby napraw elementów konstrukcyjnych na poziomie 43 – osiągnięto 12, co stanowiło 28% wartości prognozowanej;
- prognozowano wykonanie wskaźnika dotyczącego liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym na poziomie 371 – osiągnięto 196, co stanowiło 53% wartości prognozowanej;
- prognozowano wykonanie wskaźnika dotyczącego liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych na poziomie 3439 - osiągnięto 2971, co stanowiło 86% wartości prognozowanej.

(akta kontroli tom II str. 281-307, 343-376)

Dyrektor BPL w wyjaśnieniach podał, że wskaźniki dotyczące liczby napraw elementów konstrukcyjnych oraz liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym zostały pokazane w Programie dla całego Miasta na podstawie danych zebranych ze wszystkich dzielnic. Dzielnice przygotowały prognozę poprawy stanu technicznego budynków i lokali Miasta w rozbiciu na lata i poszczególne grupy robót. Dane te zostały scalone w podziale na poszczególne działania i lata realizacji. Określając wskaźniki, uwzględniono wykonanie działań w latach ubiegłych oraz opisane w Programie ryzyka. Dlatego przyjęto mnożnik korygujący, pomniejszający planowane wskaźniki wykonania. Przy określeniu wskaźnika związanego z liczbą rozbiórek budynków, ze względu na niewielką

³⁴ Uchwała z dnia 24 stycznia 2023 r. Zarządu Dzielnicy Bielany nr 4518/2023 w sprawie planu zagospodarowania pustostanów i małych budynków mieszkalnych w Dzielnicy Bielany i uchwała nr 9503/2022 Zarządu Dzielnicy Śródmieście z 6 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji.

skalę rozbiórek w roku, pominięto kwestię mnożnika. W efekcie przyjęty został wskaźnik na poziomie zsumowanych danych przekazanych z dzielnic. Natomiast wskaźnik dotyczący liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych został opracowany przez BPL na podstawie wykonania remontów pustostanów w latach 2015-2019. Przy opracowaniu wskaźnika na lata 2021-2025, z uwagi na pandemię oraz rosnące ceny towarów i usług, planowana wielkość oszacowana została na poziomie 1800 remontowanych lokali średniorocznie, co daje dla okresu programu 9000 lokali.

(akta kontroli tom IX str. 397)

W ocenie ryzyka Programu na lata 2021-2025 zidentyfikowano 15 ryzyk, w tym 10 powiązanych z gospodarowaniem pustostanami, tj. m.in. ryzyka związane ze wzrostem cen materiałów i usług budowlanych, trudności w pozyskaniu wykwalifikowanej kadry pracowniczej wykonującej czynności techniczno-budowlane, nierzetelne wykonywanie zadań przez wykonawców, które może spowodować opóźnienia w realizacji oraz brak systemowego rozwiązania kwestii tzw. roszczeń. Zgodnie z raportami z realizacji ww. programu za 2021 r. i 2022 r. stwierdzono wystąpienie zjawisk opisanych w trzech z dziesięciu ryzyk dotyczących gospodarowaniem pustostanami, tj. brak systemowego rozwiązania kwestii tzw. roszczeń powoduje, że remont budynku musi być każdorazowo poprzedzony analizą stanu prawnego dla każdej nieruchomości indywidualnie; dalszy wzrost cen materiałów i usług budowlanych, może spowodować, że zaplanowane środki okażą się niewystarczające na remonty i budownictwo mieszkaniowe; nierzetelne wykonanie zadań przez wykonawców może powodować opóźnienia w realizacji. W przypadku dwóch pierwszych ryzyk jedyną przewidzianą reakcją na ryzyko była aktywna akceptacja³⁵, a w zakresie ostatniego - dodatkowo bieżące nadzorowanie inwestycji w celu ograniczenia ryzyka. Ww. ryzyka powtórzyły się w obydwu raportowanych latach, w tym ryzyko dotyczące braku systemowego rozwiązania kwestii roszczeń w zakresie wszystkich czterech celów programu.

(akta kontroli tom II str. 281-307, 343-376)

Zastępca Dyrektora BPL w wyjaśnieniach podał, że aktywna akceptacja została określona dla tych zjawisk, które związane są z czynnikami zewnętrznymi, na które samorząd nie ma wpływu np. przepisy rangi ustawowej, wzrost cen materiałów i usług, pandemia, wojna. Nie jest możliwe w takiej sytuacji podjęcie odpowiednio wczesnych działań mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa lub skutków wystąpienia ryzyka. Aktywna akceptacja nie oznacza braku jakichkolwiek działań, zakłada stworzenie planu działań gdy dojdzie do wystąpienia ryzyka. W zakresie zminimalizowania ryzyka dotyczącego wzrostu cen m.in. w rezerwie celowej zabezpieczono środki na zwiększenie wydatków przeznaczonych na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego i terenów miejskich przy budynkach. Ryzyko dotyczące nierzetelnego wykonania zadań przez wykonawców wystąpiło w przypadku jednej inwestycji, której wykonawca był wielokrotnie wzywany do wywiązania się z umowy, zaproponowano również aneksowanie umowy, aby zminimalizować proces opóźnienia inwestycji. W zakresie ryzyka dotyczącego braku systemowego rozwiązania kwestii tzw. roszczeń Zastępca Dyrektora BPL w wyjaśnieniach podał, że wybierano takie nieruchomości z roszczeniami do remontu, w których ryzyko związane z inwestowaniem zostało uznane za znikome.

(akta kontroli tom IX str. 104-106)

1.4. W okresie objętym kontrolą, w przepisach powszechnie obowiązujących jak również w regulacjach wewnętrznych Miasta nie zdefiniowano pojęcia pustostanu.

W udzielonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że pustostan to niezasiedlone mieszkanie. Dla potrzeb zarządzania i administrowania nieruchomościami, pustostanem będzie każdy lokal, w którym nikt nie zamieszkuje, został przejęty od lokatora protokołem zdawczo-odbiorczym (bez znaczenia w jakim stanie technicznym) do czasu ponownego zasiedlenia (przy czym pustostanem przestaje być w tym ujęciu również lokal, który ktoś samowolnie zajmie, a więc bez skierowania). Z kolei z punktu widzenia komórek wskazujących lokale do zasiedlenia (wydziały zasobów lokalowych w Urzędach Dzielnic) pustostan to lokal, który jest wolny od jakichkolwiek roszczeń innych użytkowników, niezamieszkały i co najważniejsze nadający się do zasiedlenia z uwagi na jego stan

³⁵ Zgodnie ze Standardami akceptacja oznacza, że nie podejmuje się żadnych działań zaradczych, ale rozumie ewentualne skutki zdarzenia i świadomie godzi się na nie.

techniczny – czyli lokal, który spełnia ustawowe wymogi, tj. jest w stanie przydatnym do umówionego użytku. Dlatego dla potrzeb tych komórek pustostanem nie może być lokal, do którego osoby ubiegające się o pomoc mieszkaniową otrzymały skierowanie (ponieważ na skutek wydania skierowania osoby te mają roszczenie o zawarcie umowy).

(akta kontroli tom IX str. 67)

W okresie objętym kontrolą procedury odnoszące się do problematyki lokali pustych znajdujących się w mieszkaniowym zasobie Miasta były rozporoszone w kilku dokumentach. Częściowe regulacje w tym zakresie, dotyczące ogólnie nieruchomości lub zasobu lokalowego, zostały rozproszone w regulaminach organizacyjnych Urzędów Dzielnic i statutach ZGN (np. w zakresie ewidencjonowania lokali, utrzymania i eksploatacji zasobów mieszkaniowych). Zagadnienia dotyczące sprzedaży uregulowano w uchwale nr XXIX/615/2011 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy³⁶ i zarządzeniu nr 4919/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z 30 sierpnia 2013 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w drodze przetargu³⁷. Sprawy dotyczące zamian lokali i koniecznego opuszczenia lokalu przez lokatora (tzw. „wysiedleń”) uregulowano w uchwale nr XXIII/669/2019 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy. W zakresie remontów i inwestycji planowanie i monitoring zadań przeprowadzane były m.in. na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 138/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu planowania i monitorowania projektów inwestycyjnych m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom IX str. 84-97)

Prezydent Miasta w wyjaśnieniach podał, że decyzje o rozbiórkach budynków podejmowane były indywidualnie przez Zarządy Dzielnic na podstawie udzielonego pełnomocnictwa. Zgodnie z funkcją zarządczą przekazaną Zarządom Dzielnic, podejmują one decyzję każdorazowo rozpatrując stan techniczny budynku oraz inne przesłanki, głównie bezpieczeństwo. W Urzędzie m.st. Warszawy regulacje dotyczące wyburzeń (rozbiórek), są określone tak jak dla zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli tom IX str. 78)

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

(akta kontroli tom III str. 136-440)

Dyrektor BPL w wyjaśnieniach podał, że zwykle prace nad materiałem trwają do końca drugiego kwartału. Z uwagi na wyjątkowy okres polegający na "nałożeniu" standardowego sprawozdania z jednoczesną weryfikacją danych w systemie SEIZBIL, zakłada się, że okres przygotowania analizy za 2022 rok będzie dłuższy niż dotychczasowy. Zakończenie analizy będzie możliwe dopiero po potwierdzeniu zgodności danych we wszystkich dzielnicach.

(akta kontroli tom IX str. 50-51)

W latach 2020-2022 liczba pustostanów w Mieście systematycznie rosła. Według danych na dzień 31 grudnia 2019 r. w Mieście znajdowało się 8296 niezamieszkałych lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni 323 165 m², natomiast na 31 grudnia 2022 r. – 9607,

³⁶ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 239 poz. 8502 ze zm.

³⁷ Zmienione zarządzeniem nr 77/2014 z 30 grudnia 2014 r.

o łącznej powierzchni 367 790 m², co stanowiło wzrost liczby pustych lokali o 1311 i ich łącznej powierzchni o 44 626 m². Wzrost liczby pustostanów wystąpił w większości dzielnic z czego największy zanotowano na Pradze-Południe (o 317), w Śródmieściu (o 313), na Pradze-Północ (o 139), Mokotowie (o 131), Woli (o 130) i w Wawrze (o 117). W trzech dzielnicach zaobserwowano spadek liczby pustostanów w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. i 2022 r.: na Ursynowie - o 52, Białolece - o dwa i Bemowie - o jeden lokal. Wzrost liczby pustostanów był wyższy w zasobie pustostanów nienadających się do zasiedlenia (wzrost o 758 lokali) niż w zasobie pustostanów nadających się do zasiedlenia (wzrost o 553 lokale).

Na 31 grudnia 2022 r. pustostany stanowiły 12% ogólnej liczby lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie Miasta³⁸, w tym najwięcej w pięciu dzielnicach: 2212 – na Pradze Północ (20% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy), 1997 – na Woli (16% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy), 1515 – w Śródmieściu (13% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy), 1302 – na Pradze Południe (13% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy) i 940 – na Mokotowie (8% ogółu zasobu mieszkaniowego w dzielnicy). Najmniej pustostanów znajdowało się w Rembertowie (27), Ursynowie (22), Bemowie (15), Wilanowie (5) i Wesołej (brak pustostanów).

Zgodnie z podziałem wprowadzonym przez BPL, pustostany nadające się do zasiedlenia podzielono na: znajdujące się w nowo wybudowanych budynkach, po remoncie i w trakcie zasiedlania oraz nadające się do zasiedlenia po przeprowadzeniu remontu. Ogólna liczba lokali mieszkalnych nadających się do zasiedlenia systematycznie rosła. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 2264 lokali (tj. 27% łącznej liczby pustostanów), a na koniec 2022 r. – 2817 lokali (tj. 29% łącznej liczby pustostanów). W zasobie tym przeważały jednak lokale możliwe do zasiedlenia po przeprowadzeniu remontu, których liczba na koniec 2019 r. wynosiła 1886, a na koniec 2022 r. – 2381 (udział tych lokali w liczbie lokali do zasiedlenia wynosił od 81% do 86%). Lokali wyremontowanych na koniec 2019 r. było 268 (12% ogółu lokali nadających się do zasiedlenia), a na koniec 2022 r. – 424 (15% ogółu lokali nadających się do zasiedlenia). Lokale w nowo wybudowanych budynkach stanowiły w ww. okresie maksymalnie 5% lokali do zasiedlenia (na koniec 2019 r. było ich 110, a na koniec 2022 r. – 12).

W okresie objętym kontrolą, liczba gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową w Mieście³⁹ systematycznie malała. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. było to 4002 gospodarstw domowych, a według stanu na koniec 2022 r. - 1946 gospodarstw domowych. Na koniec 2019 r. liczba osób oczekujących przewyższała liczbę lokali nadających się do zasiedlenia o 1738, natomiast na koniec 2021 r. to liczba lokali nadających się do zasiedlenia przewyższyła o 480 liczbę gospodarstw domowych oczekujących na pomoc. Pod koniec 2022 r. nadwyżka ta wynosiła 871 lokali nadających się do zasiedlenia. Większość ww. lokali przed zasiedleniem wymagała przeprowadzenia remontu. Ww. nadwyżka, na koniec 2022 r. wystąpiła w 7 na 18 dzielnic, w tym najwięcej na Woli (431), w Śródmieściu (348) i na Pradze Południe (275). Równocześnie w 11 dzielnicach wystąpił niedobór liczby lokali nadających się do zasiedlenia w stosunku do osób oczekujących na pomoc mieszkaniową, w tym najwięcej na Ochocie (215), w Wawrze (94) i Włochach (93).

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

³⁸ Na koniec 2020 r. i 2021 r. wskaźnik ten był nieco niższy i wynosił 11%, a na koniec 2019 r. wynosił 10%.

³⁹ O pomoc mieszkaniową z zasobu Miasta mogły ubiegać się m.in. członkowie gospodarstw domowych o niskich dochodach, spełniający wymogi określone w uchwale w sprawie wynajmowania lokali mieszkalnych. Osobną grupę stanowili członkowie gospodarstw domowych, którzy zostali poddani eksmisji z dotychczasowych mieszkań. Opisane statystyki dotyczą gospodarstw domowych wpisanych na listę osób oczekujących. Nie uwzględniono wniosków złożonych, oczekujących na rozpatrzenie oraz gospodarstw domowych oczekujących na zamianę lokalu mieszkalnego lub regulację stanu prawnego.

lokali, a na koniec 2022 r. ponownie wzrosła do 6790 lokali. Na 31 grudnia 2022 r. najwięcej pustostanów nienadających się do zasiedlenia znajdowało się na Pradze-Północ (1893 lokale, co stanowiło 86% pustostanów zlokalizowanych na terenie tej dzielnicy), Woli (1593 lokale, co stanowiło 70% pustostanów zlokalizowanych na terenie tej dzielnicy) i w Śródmieściu (1123 lokale, co stanowiło 74% pustostanów zlokalizowanych na terenie tej dzielnicy). W trzech dzielnicach: Bemowie, Rembertowie i Wesołej nie było pustostanów nienadających się do zasiedlenia. Lokale mieszkalne najczęściej nie nadawały się do zasiedlenia z powodu bardzo złego stanu technicznego i zakwalifikowania ich do remontu generalnego lub rozbiórki (wyburzenia). Na koniec 2022 r. lokale te stanowiły 63% lokali nienadających się do zasiedlenia, najwięcej było ich na Woli (1291), Pradze-Północ (1158) i Pradze-Południe (601).

Lokale mieszkalne niesamodzielne mieściły się na terenie sześciu dzielnic, z czego na Ochocie było to 15% wszystkich lokali nienadających się do zasiedlenia. W pozostałych dzielnicach (Mokotów, Praga-Północ, Śródmieście, Wola, Praga-Południe), udział takich lokali nie przekraczał 4%. W siedmiu dzielnicach (Ursus, Śródmieście, Wawer, Praga-Północ, Praga-Południe, Żoliborz, Wola) znajdowały się lokale mieszkalne wyłączone z eksploatacji (np. w wyniku decyzji PINB). Najwięcej takich lokali znajdowało się w Ursusie (27% wszystkich lokali nienadających się do zasiedlenia) i Śródmieściu (21%). W sześciu dzielnicach (Ochota, Śródmieście, Ursynów, Żoliborz, Mokotów, Praga-Południe) występowały lokale wynajmowane dotychczas więcej niż jednemu najemcy. Na Ochocie dotyczyło to 22% lokali nienadających się do zasiedlenia, a w pozostałych dzielnicach zjawisko to nie przekroczyło poziomu 10%. W okresie objętym kontrolą lokale znajdujące się w budynkach z roszczeniami stanowiły około 30% pustostanów w Mieście. Szczegółową statystykę w tym zakresie opisano w dalszej części wystąpienia, poświęconej roszczeniom.

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

W latach 2020-2022 liczba pustostanów ulegała ciągłym zmianom. W okresie tym pustostanami stało się łącznie 6711 lokali mieszkalnych (od 1941 do 2515 rocznie)⁴⁰, a przestało nimi być łącznie 5400 lokali mieszkalnych (od 1532 do 2031 rocznie)⁴¹.

W latach 2021-2023 (I kwartał)⁴² w całym Mieście sprzedano w sumie 24 lokale mieszkalne, w tym w 2021 r. – 12, w 2022 r. – 2, w I kw. 2023 r. – 10. Najczęstszym powodem sprzedaży była duża powierzchnia lokali (powyżej 80 m²), bez możliwości podziału na mniejsze. Najwięcej lokali sprzedano w dzielnicy Śródmieście (19)⁴³. Oprócz sprzedaży pojedynczych lokali w okresie objętym kontrolą, w pięciu dzielnicach⁴⁴ dokonano sprzedaży w sumie 11 budynków, w tym w 2020 r. – czterech (z 20 lokalami mieszkalnymi), w 2021 r. – trzech (z 12 lokalami mieszkalnymi), a w 2022 r. – czterech (z 18 lokalami mieszkalnymi).

(akta kontroli tom III str. 100-118, tom IV str. 1-7)

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

⁴⁰ Np. poprzez wysiedlenie osób, które przestały płacić czynsz lub nabyły tytuł do innego lokalu, wysiedlenie z lokalu, który przestał spełniać warunki wynajmu lokalu mieszkalnego lub śmierć dotychczasowego najemcy.

⁴¹ Np. poprzez zasiedlenie lokalu, przeznaczenie lokalu do innego celu lub rozbiórkę budynku.

⁴² W 2020 r. nie sprzedawano lokali mieszkalnych.

⁴³ Pozostałe lokale sprzedano na Mokotowie (4 lokale) i Pradze Południe (1 lokal).

⁴⁴ Tj. trzy na Mokotowie (z 16 lokalami mieszkalnymi), trzy w Wawrze (z 10 lokalami mieszkalnymi), dwa na Żoliborzu (z 13 lokalami mieszkalnymi), dwa na Pradze-Południe (z 7 lokalami mieszkalnymi) i jeden budynek na Pradze-Północ (z 4 lokalami mieszkalnymi).

zabezpieczenia terenu przed zagrożeniem utraty zdrowia i życia osób trzecich (m.in. w wyniku decyzji PINB).

(akta kontroli tom IV str. 95-97)

1.5. W okresie objętym kontrolą wydatki w zakresie gospodarowania pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta były planowane zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXXXI/2334/2010 z 28 kwietnia 2010 r.⁴⁵. Za prawidłowe opracowanie wstępnych projektów planów finansowych, które określały podział środków na finansowanie gospodarowania zasobami lokalowymi na terenie Dzielnic, odpowiadali Dyrektorzy ZGN, a za opracowanie wstępnych projektów dzielnicowych załączników do budżetu m.st. Warszawy - Zarządy Dzielnic m.st. Warszawy. Środki na realizowanie zadań własnych Dzielnicy przekazywane były przez m.st. Warszawę, a następnie Urzędy Dzielnic samodzielnie określały wysokość środków na realizację zadań realizowanych przez ZGN. ZGN opracowywał plan finansowy w granicach ww. limitu. Ostateczna decyzja o kształcie budżetu na dany rok, po wcześniejszej weryfikacji i opiniowaniu, podejmowana była przez Radę m.st. Warszawy.

Szczegółowe badanie wydatków planowanych na eksploatację i remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego⁴⁶ w latach 2020-2023 w ZGN w Dzielnicach: Praga-Północ, Praga-Południe i Mokotów wykazało, że przygotowane w tych jednostkach projekty planów finansowych były zgodne z załącznikami dzielnicowymi uchwał budżetowych, przyjętych przez Radę m.st. Warszawy, za wyjątkiem pięciu projektów, w zakresie których w uchwałach budżetowych uwzględniono wydatki większe od pierwotnie planowanych⁴⁷. Powyższe wynikało z częściowego uwzględnienia postulatów Dzielnic, zgłaszających niedobory środków finansowych ujętych w projektach planów finansowych, opracowywanych corocznie w granicach limitów nałożonych przez Urząd Dzielnicy⁴⁸. Spośród poddanych kontroli dzielnic, tylko ZGN Mokotów nie zgłaszał niedoborów środków finansowych na etapie sporządzania projektów planów finansowych. ZGN Praga-Północ i ZGN Praga-Południe zgłaszały Urzędowi Dzielnic niedobory środków finansowych przy okazji opracowywania prawie wszystkich projektów planów finansowych⁴⁹, wskazując m.in. na brak środków na pokrycie kosztów eksploatacji mieszkaniowego zasobu komunalnego (od 5,1 mln zł do 9,4 mln zł) i remontów w tym zakresie (od 7,8 mln zł do 14 mln zł). Żadne ze zwiększeń planów finansowych ZGN, wprowadzonych na etapie uchwalania budżetu Miasta, nie odpowiadało w pełni kwotom niedoborów środków finansowych zgłoszonych przez te jednostki (w okresie objętym kontrolą zwiększenia wynosiły od 0,2 mln zł do 3,0 mln zł w zakresie kosztów eksploatacji i od 2 mln zł do 2,1 mln zł w zakresie remontów). Niedobory środków w zakresie remontów pustostanów były uzupełniane w trakcie roku budżetowego ze środków rezerwy celowej.

(akta kontroli tom IV str. 40-524, tom V str. 1-635, tom VII str. 70-73)

1.6. W Programie na lata 2018-2022 i Programie na lata 2021-2025 BPL oszacowało prognozowane wydatki na remonty i modernizacje lokali i budynków, które w latach 2020-2023 miały wynieść w sumie 807 802 tys. zł w tym: 585 840 tys. zł na remonty lokali (wydatki bieżące) i 221 962 tys. zł na modernizacje budynków (wydatki inwestycyjne).

Zastępca Prezydenta Miasta w wyjaśnieniach podała, że ww. kwoty dotyczą remontów i modernizacji lokali i budynków z całego mieszkaniowego zasobu Miasta, a nie tylko pustostanów.

(akta kontroli tom IX str. 455)

W Mieście w latach 2020-2023 (I kw.), w ramach wydatków bieżących wyremontowano łącznie 4635 pustych lokali mieszkalnych za łączną kwotę 137 774,1 tys. zł, w tym w 2020 r. - 1568 pustostanów za kwotę 40 280,7 tys. zł; w 2021 r. - 1333 pustostanów za kwotę

⁴⁵ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LXXXI/2334/2010 z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej m. st. Warszawy, procedury uchwalania budżetu m. st. Warszawy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu oraz ustalenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu m. st. Warszawy za I półrocze roku budżetowego.

⁴⁶ Badanie ograniczono do wydatków planowanych na zdania B/II/3/1 - koszty eksploatacji mieszkaniowego zasobu komunalnego i B/II/3/2 - remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego.

⁴⁷ Planowanych według pierwotnie ustalonego limitu wydatków: przez ZGN Prag Południe i ZGN Pragi Północ w planach finansowych na 2021 r. oraz przez ZGN Prag Południe, ZGN Pragi Północ i ZGN Mokotów w planach finansowych na 2023 r.

⁴⁸ Na etapie opracowania uchwały budżetowej Prezydent Miasta określał kwotę środków do dyspozycji każdej dzielnicy. Następnie Urząd Dzielnicy dokonywał dalszego podziału środków ustalając kwotę będącą w dyspozycji ZGN.

⁴⁹ ZGN Praga-Północ nie zgłosił niedoboru tylko w planach na 2022 r.

37 742,3 tys. zł; w 2022 r. - 1638 pustostanów za kwotę 56 554,7 tys. zł; w I kw. 2023 r. - 96 pustostanów za kwotę 3196,4 tys. zł. W okresie objętym kontrolą stwierdzono znaczny wzrost wydatków związanych z remontami. W 2020 r. średni koszt remontu pustostanu wynosił w Mieście 25,7 tys. zł, w 2021 r. koszt ten wzrósł do 28,5 tys. zł, a w 2022 r. do 34,5 tys. zł. Najwięcej pustostanów wyremontowano w dzielnicach Mokotów (759 za kwotę 18 989,2 tys. zł), Wola (742 za kwotę 20 213,3 tys. zł) i Praga-Północ (693 za kwotę 24 496,4 tys. zł), a najmniej na Bemowie (brak remontów), Wilanowie (12 za kwotę 330,3 tys. zł) i Rembertowie (14 za kwotę 567,5 tys. zł). W latach 2020-2022 wydatki w łącznej kwocie 70 230 tys. zł sfinansowano z rezerwy celowej budżetu Miasta (z 134 577,7 tys. zł wydatkowanych na remonty pustych lokali mieszkalnych, tj. 52,2%).

(akta kontroli tom VII str. 65-68, 73-82)

W latach 2020-2023 w uchwałach budżetowych Miasta w ramach rezerwy celowej na zwiększenie wydatków przeznaczonych na remonty mieszkaniowego zasobu komunalnego oraz terenów miejskich przy budynkach zaplanowano w sumie 116 000 tys. zł⁵⁰, w tym 40 000 tys. zł na 2023 r. Za podział rezerwy celowej odpowiadało BPL, które wraz z uchwaleniem uchwały budżetowej Miasta zbierało od Dzielnic informacje na temat ewentualnych niedoborów w zakresie remontów zasobu mieszkaniowego. Następnie dokonywało podziału środków, w granicach kwoty ustalonej w uchwale budżetowej Miasta. W trakcie roku budżetowego BPL aktualizowało informacje o niedoborach ww. środków w dzielnicach i dokonywało dodatkowego podziału środków.

(akta kontroli tom VII str. 76-176)

Prezydent Miasta w wyjaśnieniach podał, że rezerwa celowa na zwiększenie wydatków przeznaczonych na remonty mieszkaniowego zasobu tworzona jest od lat z uwagi na występujące ograniczenia budżetowe w niektórych Dzielnicach. Rezerwa ta jest uruchamiana w momencie, gdy dzielnice zgłaszają, że zaplanowane kwoty na techniczne utrzymanie lokalowego zasobu są niewystarczające w stosunku do faktycznych potrzeb. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu liczby remontowanych lokali w 2022 r. i 2023 r. podjęto decyzję o zwiększeniu puli rezerwy celowej (z 9 mln zaplanowanych pierwotnie na 2022 r. do 43,5 mln zł oraz z 30 mln zł zaplanowanych pierwotnie na 2023 r. do 40 mln zł).

(akta kontroli tom IX str. 71, 209)

W okresie objętym kontrolą w trzech dzielnicach (Praga-Południe, Praga-Północ i Śródmieście) realizowano kompleksowe modernizacje budynków mieszkalnych wyłączonych z eksploatacji. W latach 2020-2023 (I kw.) prowadzono prace remontowe w sumie w 39 budynkach, które w 18 budynkach zakończono. Na powyższy cel wydatkowano ww. okresie 78 595,3 tys. zł, w tym w 2020 r. - 36 570,0 tys. zł, w 2021 r. - 27 587,1 tys. zł, w 2022 r. - 13 163,2 tys. zł, w I kw. 2023 r. - 1275,0 tys. zł.

(akta kontroli tom VII str. 65-69, 173-178)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, w piśmie z dnia 5 marca 2021 r. poinformował Burmistrzów Dzielnic o przyjęciu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa⁵¹, na mocy której od 5 marca 2021 r. wprowadzono możliwość pozyskiwania środków z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego m.in. na modernizację istniejącego mieszkaniowego zasobu gminy w oparciu o znowelizowaną ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych⁵². Na podstawie znowelizowanych przepisów gminy mogły uzyskać wsparcie na pokrycie nawet 80% kosztów przedsięwzięć polegających m.in. na remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego będącego własnością gminy albo części takiego budynku, jeżeli remont lub przebudowa nie dotyczył lokalu mieszkalnego zajmowanego przez lokatora na podstawie obowiązującej umowy najmu. Kolejne pisma zachęcające do wnioskowania o wsparcie z Funduszu Dopłat zostały skierowane do Dzielnic 11 marca 2022 r., 7 czerwca 2022 r. i 6 kwietnia 2023 r. W latach 2021-2023 (I półrocze) 12⁵³ z 18 dzielnic występowało do Banku Gospodarstwa Krajowego o uzyskanie dofinansowania remontów lokali mieszkalnych z Funduszu Dopłat. Łącznie złożono 72 wnioski, z których

⁵⁰ Na 2020 r. - 17,5 mln zł, na 2021 r. - 15 mln zł, na 2022 r. - 43,5 mln zł, na 2023 r. - 40 mln zł.

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 788 ze zm.

⁵³ Praga-Południe, Praga-Północ, Śródmieście, Mokotów, Ochota, Bielany, Targówek, Ursus, Wawer, Wola, Wesola i Włochy.

sześć zostało odrzuconych⁵⁴. Najwięcej wniosków złożono w dzielnicach Praga-Północ (11), Śródmieście (11), Mokotów (dziewięć) i Praga-Południe (osiem). Z 66 wniosków niepodlegających odrzuceniu (które dotyczyły w sumie 567 lokali mieszkalnych), według danych na dzień 28 lipca 2023 r.: 17 wniosków było w trakcie weryfikacji, 27 zostało zakwalifikowanych do wypłaty, a w przypadku 22 wypłacono środki (w całości lub w części) w łącznej kwocie 59 454,7 tys. zł, w tym na częściową⁵⁵ refundację: remontów lokali mieszkalnych – 2871,4 tys. zł i remontów budynków mieszkalnych – 56 583,3 tys. zł. W okresie objętym kontrolą remonty dwóch budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta (zlokalizowane na terenie dzielnicy Praga-Północ) były współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W powyższym zakresie Miasto otrzymało 5123,9 tys. zł (w tym 4219,7 tys. zł z EFRP i 904,2 tys. zł z budżetu Państwa). Środki zostały przeznaczone na refundację wydatków poniesionych w latach 2016-2021.

(akta kontroli VII str. 179, tom IX str. 433-439, tom X str. 1)

W zakresie wydatków ponoszonych na utrzymanie pustostanów Prezydent Miasta w wyjaśnieniach podał, że wydatki ponoszone są kompleksowo w związku z utrzymaniem nieruchomości (budynków), w których znajdują się lokale, a nie na poszczególne lokale położone w nieruchomościach (w tym pustostany). Są one niepodzielnym elementem kosztów utrzymania całego zasobu i w związku z tym nie mogą występować w budżecie jako odrębna pozycja.

(akta kontroli IX str. 73-74)

W okresie objętym kontrolą BPL prowadziło działania mające na celu zachęcenie dzielnic do zawierania porozumień na wykonanie remontów przez najemców lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Prawna możliwość zastosowania ww. rozwiązania została skonsultowana z Departamentem Mieszkalnictwa Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. W piśmie z 9 grudnia 2020 r. Dyrektor ww. Departamentu poinformował BPL, że w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy nie ma przeszkód, by gminy przyznawały prawo do najmu lokalu komunalnego na czas nieoznaczony w związku z wykonaniem przez najemcę remontem takiego lokalu, o ile osoba ubiegająca się o przyznanie lokalu w tej formule znajduje się w wykazie osób zakwalifikowanych do udzielenia pomocy mieszkaniowej przez gminę. BPL przekazało ww. opinię Burmistrzom i Dyrektorom ZGN w piśmie z 25 marca 2021 r. O możliwości zastosowania ww. rozwiązania informowała również Zastępczyni Prezydenta m.st. Warszawy w piśmie z 1 czerwca 2021 r. W kolejnym piśmie BPL z 8 listopada 2022 r. rekomendowano rozliczenie poniesionych nakładów przez przyszłego najemcę, poprzez rozliczenie kosztów umówionego remontu w przyszłym czynszu z najmu. W latach 2020-2023 (I kw.) najemcy dokonali samodzielnego remontu łącznie 222 pustostanów, przy czym zwrot kosztów nastąpił w przypadku 149 pustostanów⁵⁶ w łącznej kwocie 1887,2 tys. zł. Najczęściej wybierana formą rozliczenia był zwrot kosztów remontu w gotówce (131 pustostanów). Pozostałe formy to zaliczenie na poczet czynszu (dziewięć pustostanów) lub na poczet kaucji (dziewięć pustostanów). Najwięcej porozumień zawarto w Dzielnicach: Mokotów (98), Wola (23) i Śródmieście (23).

Zastępca Dyrektora BPL w wyjaśnieniach podała, że w przypadku ośmiu dzielnic, przyszli najemcy wykonali remonty pustostanów bez zwrotu kosztów. Zgodnie z wyjaśnieniami Dzielnic wynikało to z zapisów zawartych w porozumieniach remontowych. Przyszli najemcy deklarowali, że wykonają remonty we własnym zakresie i na własny koszt. W przypadku dwóch porozumień dotyczących lokali z terenu Dzielnicy Śródmieście, nie nastąpiło rozliczenie kosztów z powodu realizacji remontów przez najemców niezgodnie z porozumieniem.

(akta kontroli tom VII str. 202-218, tom IX str. 399-402)

1.7. Od 17 października 2012 r., zgodnie z zarządzeniem nr 3239/2012 Prezydenta Miasta⁵⁷, do usprawnienia przepływu informacji wspomagających gospodarowanie zasobem lokalowym Miasta stosowano system teleinformatyczny LOKUM, którego administratorem był

⁵⁴ M. in. z powodu nie opatrzenia wniosków w odpowiedni sposób podpisem kwalifikowanym.

⁵⁵ Istniała możliwość uzyskania dofinansowania do 80% kosztów zadania.

⁵⁶ W 2020 r. wyremontowano 61 lokali, z czego dokonano zwrotu w zakresie 42 lokali; w 2021 r. - 51 lokali, z czego dokonano zwrotu w zakresie 36 lokali; w 2022 r. - 79 lokali, z czego dokonano zwrotu w zakresie 49 lokali; w I kw. 2023 r. - 31 lokali, z czego dokonano zwrotu w zakresie 22 lokali.

⁵⁷ Zarządzenie nr 3239/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 sierpnia 2012 r. w sprawie funkcjonowania systemu informatycznego LOKUM w Mieście Stołecznym Warszawie Dalej: zarządzenie LOKUM

Dyrektor BPL. Zgodnie z ww. zarządzeniem uprawnieni do korzystania z LOKUM zobowiązani byli do wprowadzania i aktualizacji danych w systemie, niezwłocznie po ich zmianie. Za właściwą organizację procesu wprowadzania i aktualizacji danych odpowiadali kierownicy podmiotów prowadzących LOKUM, tj. Burmistrzowie i Dyrektorzy ZGN, natomiast BPL odpowiadało m.in. za koordynację prac osób uprawnionych do korzystania z LOKUM, organizację szkoleń i współpracę z koordynatorami tego systemu.

(akta kontroli tom VII str. 302-316)

Wyniki przeprowadzonego w 2019 r. w Mieście *Audytu sposobu i zasad zarządzania budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu miasta* wykazały m.in. że prawie każda z badanych dzielnic wykorzystywała inny pakiet narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie nieruchomościami. System LOKUM traktowany był wyłącznie jako narzędzie bazodanowe, w konsekwencji stwierdzono brak jednolitego, spójnego dla wszystkich systemu informatycznego. Audytorzy zarekomendowali wdrożenie jednego systemu informatycznego⁵⁸ przez wszystkie ZGN i Urzędy Dzielnic oraz wprowadzenie jednolitych, wspólnych dla wszystkich jednostek procedur.

(akta kontroli tom I str. 185-375)

Dyrektor BPL w wyjaśnieniach podał, że zgodnie z zapisami audytu z 2019 r. BPL we współpracy z Biurem Cyfryzacji rozważało techniczne możliwości rozszerzenia funkcjonującego systemu LOKUM. Ze względu na brak możliwości powiązań z systemami informatycznymi funkcjonującymi w jednostkach oraz fakt, że mimo posiadania danych, system LOKUM odzwierciedlał jedynie ostatnią wprowadzoną informację (płaska struktura danych), ówczesna Dyrektor BPL podjęła decyzję o zastosowaniu innego rozwiązania. W Zakładzie Gospodarowania Nieruchomościami Praga-Południe⁵⁹ wprowadzony został system, który zawierał dane analogiczne jak w systemie LOKUM. Ponieważ system ten posiadał szereg możliwości, których nie miało LOKUM, łącznie z możliwością „odkładania” danych historycznych Dyrektor BPL, poprosiła przedstawiciela ZGN Praga Południe, aby na spotkaniu z Burmistrzami dzielnic i Dyrektorami ZGN, które odbyło się w dniu 10 stycznia 2020 r., przedstawił możliwości tego systemu.

(akta kontroli tom VII str. 295-301, tom IX str. 29-31)

W efekcie ustaleń poczynionych na ww. spotkaniu Prezydent Miasta 5 lutego 2020 r. wydał zarządzenie nr 137/2020, zgodnie z którym ZGN Praga-Południe powierzono zadanie prowadzenia elektronicznej ewidencji zasobów lokalowych Miasta w systemie SEiZBiL, którego administratorem, podobnie jak w przypadku LOKUM, został Dyrektor BPL. Realizując powyższe zadanie BPL, zgodnie z § 8 ust. 1 ww. zarządzenia, m.in. współpracowało z koordynatorami w zakresie wypełniania danych w systemie, udzielało informacji, weryfikowało wnioski o nadanie uprawnień i zgłoszeń związanych z rozwojem systemu oraz prowadziło obsługę zgłoszeń merytorycznych związanych z implementacją nowych przepisów prawa. Zgodnie z § 9 zarządzenia SEiZBiL do zadań ZGN Praga-Południe należało m.in. utrzymanie i rozwój oraz zapewnienie dostępności systemu dla wskazanych jednostek Miasta, zapewnienie możliwości migracji danych do systemu z innych miejskich systemów teleinformatycznych oraz rozwijanie systemu w obszarze jego architektury. Zgodnie z § 10 ust. 2 ww. zarządzenia do dnia 31 grudnia 2020 r. przewidziano migrację danych z dotychczas używanego systemu LOKUM do systemu SEiZBiL, a co za tym idzie zaprzestanie wykorzystania pierwszego z tych systemów. W zarządzeniu SEiZBiL, w porównaniu do zarządzenia LOKUM, nie określono kto odpowiada za aktualność i spójność danych w systemie SEiZBiL oraz nie ustalono częstotliwości zasilania systemu w nowe dane i ich aktualizacji oraz nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za organizację szkoleń z jego użytkowania.

(akta kontroli tom VII str. 302-306, 320-330)

Dyrektor ZGN Praga-Południe w wyjaśnieniach podał, że migracji danych z systemu LOKUM do systemu SEiZBiL (w zakresie wszystkich dzielnic) dokonali pracownicy ZGN Praga-

⁵⁸ System ten powinien m.in. obsługiwać strukturę wielopodmiotową, tzn. każdy ZGN lub Urząd Dzielnic powinien mieć zachowaną odrębną podmiotowość (swoje konto w systemie, a co za tym idzie - login i hasło); posiadać odpowiednie możliwości analityczne, aby w możliwie pełnym stopniu automatyzować przygotowywanie tworzonych przez ZGN lub Urzędy Dzielnic sprawozdań na podstawie już wprowadzonych danych oraz aby generować użyteczne z punktu widzenia kontroli i nadzoru zestawienia zbiorcze na szczeblu centralnym, obejmujące i wykorzystujące informacje z poszczególnych ZGN lub Urzędów Dzielnic i prezentujące je w postaci zagregowanej.

⁵⁹ Dalej: ZGN Praga-Południe.

Południe w okresie od 6 do 16 lutego 2020 r. Po zakończeniu importu danych z systemu LOKUM, system SEiZBiL był wielokrotnie uzupełniany o dane przekazywane z różnych dzielnic i systemów. ZGN Praga-Południe nie dysponuje wiedzą z jakich systemów i baz pochodziły dane otrzymywane od użytkowników.

(akta kontroli tom IX str. 130)

Przed migracją danych z systemu LOKUM do systemu SEiZBiL nie zlecono weryfikacji przenoszonych danych. Po zakończeniu migracji BPL podejmowało działania w celu zainicjowania w Urzędach Dzielnic lub ZGN prac nad weryfikacją i aktualizacją danych przeniesionych do systemu SEiZBiL. W piśmie z dnia 3 lipca 2020 r. ówczesna Dyrektorka BPL poinformowała Burmistrzów Dzielnic i Dyrektorów ZGN o uruchomieniu nowej funkcjonalności, umożliwiającej potwierdzenie w systemie aktualności danych. Dyrektorka BPL zaznaczyła, że aby potwierdzić aktualność danych należało w pierwszej kolejności uzupełnić lub zweryfikować dane zawarte w polach oznaczonych w systemie kolorem różowym (tj. w zakresie danych podstawowych). Po potwierdzeniu danych w kolumnie „Weryfikacja” miał pojawić się zielony znak akceptacji. W piśmie zostały wskazane pola systemu niezbędne do uzupełnienia lub weryfikacji, nie określono jednak terminu realizacji działań w ww. zakresie. Termin ten został określony w kolejnym piśmie BPL z 29 grudnia 2020 r., w którym wyrażono prośbę o przyspieszenie prac nad uzupełnieniem, weryfikacją i aktualizacją danych w systemie SEiZBiL i ostateczne zakończenie działań w tym zakresie w terminie do 26 lutego 2021 r. W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Organizacji i Nadzoru BPL prowadzili korespondencję e-mailową z pracownikami ZGN w sprawie konieczności poprawy lub weryfikacji danych w konkretnie wskazanych sprawach.

(akta kontroli tom VIII str. 1-9, tom IX str. 120-126)

Dyrektorka BPL w wyjaśnieniach podała, że system SEiZBiL nie był jeszcze wykorzystywany do sporządzenia rocznych sprawozdań z zakresu pustych lokali mieszkalnych wg. stanu na koniec danego roku z uwagi na fakt, że dane o pustostanach są jeszcze uzupełniane. Generowanie raportów jest zasadne tylko wtedy, kiedy baza jest wypełniona kompletnymi danymi. Po uzgodnieniu zakresu danych do raportów z systemu SEiZBiL oraz osiągnięciu ich spójności, planuje się by w przyszłych latach coroczne sprawozdanie z pustostanów było generowane automatycznie, wyłącznie z systemu. Założono, że odbędzie się to w 2024 r. (wg. danych na 31 grudnia 2023 r.).

(akta kontroli tom IX str. 34-35)

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

(akta kontroli tom VII str. 458-557, tom IX str. 39-40)

Logowanie do systemu SEiZBiL następowało poprzez wgranie certyfikatu (klucza) oraz wprowadzenie indywidualnego hasła. SEiZBiL nie miał ograniczeń co do liczby użytkowników (w tym jednocześnie pracujących w Systemie), ponadto posiadał funkcję umożliwiającą uzyskanie informacji o tym kto i kiedy wprowadził dane do systemu oraz kto i kiedy je przeglądał. Był zintegrowany m.in. z mapami geodezyjnymi i ewidencjami gruntów i budynków oraz pozwalał na wyświetlenie danych na mapie Warszawy np. w zakresie własności lokali. Posiadał funkcjonalność umożliwiającą eksportowanie wszystkich lub wybranych danych do plików zewnętrznych (np. MS Excel lub MS Word) w celu ich dalszego przetwarzania i analizowania. SEiZBiL pozwalał na wyszukiwanie danych m.in. po ID lokalu, adresie, dacie lub numerze zawarcia umowy, ale również po statusie lokalu (np. pustostan, lokal zamieszkały, lokal w bezumownym korzystaniu). Dane o zasobie lokalowym były

zbierane dla budynków i lokali. Z karty konkretnego budynku⁶⁰ istniała możliwość przejścia do karty znajdującego się w nim lokalu⁶¹. Z poziomu karty lokalu istniała natomiast możliwość wygenerowania lub otwarcia istniejącej już karty pustostanu. W przypadku sprzedaży lokalu w systemie można było odnotować m.in. dane nabywcy, datę i tryb sprzedaży oraz cenę. W systemie istniała możliwość zamieszczania skanów dokumentów np. skierowań do zawarcia umowy najmu lub protokołów z posiedzeń komisji mieszkaniowych przyznających lokale oraz były widoczne dane historyczne wyróżniające najmy aktywne i archiwalne. System umożliwiał też generowanie dokumentów dotyczących zasiedlania pustostanów (dane z systemu były automatycznie wypełniane w skierowaniach do zasiedlenia i umowach najmu), posiadał funkcjonalności wspierające proces rozpatrywania spraw mieszkaniowych i spraw o obniżkę czynszu z tytułu uzyskiwanego dochodu czy weryfikacji dochodowej najemców oraz zawierał informacje o prowadzonych postępowaniach eksmisyjnych.

Dyrektor BPL w udzielonych wyjaśnieniach podał, że prace nad tematyką pustostanów w systemie SEiZBiL rozpoczęły się w lutym 2021 r., kiedy BPL przy współpracy z Urzędami Dzielnic i ZGN rozpoczęło prace nad koncepcją sposobu wprowadzania, raportowania i obsługi pustostanów.

(akta kontroli tom IX str. 34)

Pismami z dnia 1 kwietnia 2021 r., skierowanymi do Burmistrzów i Dyrektorów ZGN, BPL przekazało informacje o wprowadzeniu oznaczeń pustostanów mieszkalnych, z prośbą o ich stosowanie⁶². W lipcu 2021 r. rozpoczęto pilotaż kart pustostanów w dzielnicach Bielany, Praga-Północ, Ursynów, Wawer i Wola. Uruchomienie kart pustostanów w systemie nastąpiło 8 września 2021 r. Według założeń Systemu pustostan to lokal niezamieszkały, w którym nie przebywa jakakolwiek osoba. W przypadku odnotowania w systemie daty wyprowadzki ostatniego lokatora, lokal był automatycznie oznaczany jako pustostan, co w zbiorczym wykazie lokali było widoczne poprzez zakolorowanie wiersza na fioletowo. Informacje o pustostanach ewidencjonowano w karcie pustostanu, która stanowiła załącznik (podkartę) do karty lokalu, a jej utworzenie warunkowało wprowadzenie daty, będącej jednocześnie datą powstania pustostanu. Zakres danych, których wprowadzenie do kart pustostanów było obowiązkowe określono w BPL (tzw. dane podstawowe, oznaczone w systemie na różowo)⁶³. Wypełnienie pozostałych danych było fakultatywne (tzw. dane uzupełniające)⁶⁴. Nieuzupełnienie danych podstawowych uniemożliwiało zapis karty w systemie.

W regulacjach miejskich nie określono terminu sporządzenia w systemie SEiZBiL kart pustostanów. Pismem z 16 grudnia 2022 r. BPL wystąpiło do Burmistrzów i Dyrektorów ZGN z prośbą o uzupełnienie brakujących kart pustostanów w terminie do końca stycznia 2023 r. Pomimo powyższego, według danych na dzień 24 kwietnia 2023 r. w systemie brakowało 749 kart pustostanów z 8592 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji (tj. 8,7%), w tym najwięcej w Dzielnicach: Mokotów – 419 (32,4% lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji), Wola – 124 (9,7% lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji) i Śródmieście – 86 (5,8% lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji). Według danych na ostatni dzień kontroli (28 lipca 2023 r.)

⁶⁰ W karcie budynku gromadzono dane dotyczące m.in. adresu, funkcji budynku, statusu własnościowego, liczby kondygnacji, powierzchni użytkowej, liczby lokali, danych technicznych, informacji o wyłączeniu z użytkowania i planach sprzedażowych.

⁶¹ W karcie lokalu ujmowano informacje dotyczące m.in. powierzchni lokalu (użytkowej i mieszkalnej), pomieszczeń w lokalu z możliwością określenia ich powierzchni, rodzaju (np. kuchnia, łazienka) i wyposażenia (np. w urządzenia sanitarne wraz ze stopniem ich zużycia), kategorii lokalu, statusu własności, położenia lokalu (kondygnacji), dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, danych personalnych osoby administrującej budynkiem oraz danych dotyczących aktualnego lub ewentualnie poprzedniego najemcy lokalu.

⁶² Zgodnie z przekazanym wykazem pustostanom mieszkalnym położonym w budynkach eksploatowanych nadano symbole: A - Lokal nowy; A - Lokal nowo oddany w budynku zrewitalizowanym; A - wyremontowany; B - Lokal do odnowienia; B - Lokal do przebudowy w obrębie ścian wydzielających lokal; B - Lokal do przebudowy poza obrębem ścian wydzielających lokal; C - Lokal nienadający się do zasiedlenia czasowo (np. konieczny remont stropu), D - Lokal niespełniający standardu do rozważenia czy może być użytkowany na dotychczasowych zasadach⁶², E - Lokal nienadający się do zasiedlenia na lokal mieszkalny⁶², F - Lokal wyłączony z eksploatacji w wyniku decyzji PINB i innych decyzji zarządczych, G - Lokal przeznaczony do sprzedaży.

⁶³ Obowiązkowe elementy karty pustostanu stanowiły: data karty, klasyfikacja pustostanu, informacja o przyczynach zwolnienia lokalu, informacja czy lokal spełnia warunki techniczne, opis stanu technicznego, opis zakresu prac naprawczych lub remontowych (z dokumentacją fotograficzną lokalu, zdjęciami budynku w którym położony jest lokal), informacja czy lokal nadaje się do najmu oraz załączniki w postaci protokołu zdawczo-odbiorczego i podpisanej karty pustostanu w formacie pdf.

⁶⁴ Dane uzupełniające karty pustostanu stanowiły m.in.: potencjalne przeszkody do kolejnego najmu, informacje o ostatnim najemcy, informację czy lokal jest wolny od osób i rzeczy, czy są zameldowane osoby, informacje o strukturze i wyposażeniu lokalu, przewidywane koszty remontu.

brakowało 409 kart pustostanów z 8636 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji, w tym najwięcej w Dzielnicach: Śródmieście (175), Wola (85) i Mokotów (63). W okresie objętym kontrolą pracownicy BPL mieli dostęp⁶⁵ do generowanego automatycznie raportu, który zawierał dane liczbowe dotyczące liczby lokali pustych w podziale na dzielnice według trzech głównych kategorii: grupa 1 - budynki w eksploatacji, grupa 2 - budynki w trakcie wysiedlania i grupa 3 - budynki wykwaterowane. W ramach poszczególnych grup wydzielono dodatkowe podkategorie np. w ramach grupy 1 wyszczególniono liczbę lokali mieszkalnych do zasiedlenia (z podziałem na lokale nowe i po remoncie), do remontu, nienadające się do zasiedlenia czasowo oraz nienadające się do zasiedlenia z powodu wyłączenia lokalu z eksploatacji, przeznaczenia do sprzedaży i niespełniania wymogów obowiązującego prawa budowlanego. Od dnia 7 marca 2023 r. w systemie dokonywana była codzienna, automatyczna archiwizacja danych ww. raportu.

(akta kontroli tom VII str. 461-513, tom VIII str. 10-19, tom IX str. 449)

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

(akta kontroli tom VII str. 514-557, tom IX str. 120-126)

Dyrektor ZGN Praga-Południe poinformował, że system SEiZBiL posiadał funkcjonalność umożliwiającą ewidencjonowanie informacji o remontach od maja 2018 r., natomiast aplikacja służąca do zdalnego wypełniania kart pustostanów funkcjonuje od września 2020 roku i była wykorzystywana tylko w ZGN Praga-Południe.

(akta kontroli tom IX str. 132-133)

W systemie SEiZBiL, w module Helpdesk pod nazwą Dokumentacja, znajdowała się baza wiedzy zawierająca instrukcje, wytyczne, zalecenia i bieżące informacje o zmianach w systemie, w tym m.in. dotyczące logowania, poruszania się po systemie, funkcji ogólnych, list, eksportu i importu danych, formularzy, nadawania, zmiany i odbierania uprawnień do systemu oraz sposobu uzupełniania informacji. W okresie objętym kontrolą w BPL organizowano spotkania z Dzielnicami dotyczące wybranych zagadnień związanych z użytkowaniem systemu SEiZBiL (8 stycznia i 29 października 2021 r. oraz 17 marca 2023 r.). W okresie objętym kontrolą nie odnotowano znaczących problemów w funkcjonowaniu systemu.

(akta kontroli tom VII str. 331-439, tom VIII str. 27-31, 67-95)

W udzielonych wyjaśnieniach Dyrektor BPL podał, że szkolenia z użytkowania systemu dla dzielnic i ZGN były przeprowadzane przez wykonawcę systemu ZGN Praga-Południe. Dodatkowo pracownicy Wydziału Organizacji i Nadzoru BPL przeprowadzili szkolenia wewnątrz biura dla użytkowników systemu.

Dyrektor ZGN Praga-Południe poinformował, że w latach 2020-2023 pracownicy ZGN Praga-Południe wielokrotnie przeprowadzali szkolenia z użytkowania systemu SEiZBiL. Szkolenia prowadzili pracownicy Działu Informatyki ZGN Praga-Południe w ramach swoich obowiązków służbowych. Były prowadzone zarówno w formie stacjonarnej (w siedzibach ZGN oraz Biur i Urzędów Dzielnic) jak i w formie wideokonferencji. Nie prowadzono natomiast ich ewidencji oraz ewidencji osób w nich uczestniczących.

(akta kontroli tom IX str. 31-32, 132)

Wydatki na utrzymanie i rozwój systemu SEiZBiL w okresie objętym kontrolą były ponoszone bezpośrednio z budżetu ZGN Praga-Południe. W związku z utrzymaniem i rozwojem systemu

⁶⁵ Raport znajdował się w zakładce „Pustostany mieszkalne”, dostępnej w kategorii „Predefiniowane raporty Excel”.

BPL dokonało na rzecz ZGN Praga-Południe sześciu przesunięć wydatków bieżących BPL w łącznej kwocie 1318 tys. zł⁶⁶.

(akta kontroli tom VIII str. 32-65)

Zastępca Dyrektora BPL w wyjaśnieniach podała, że w okresie użytkowania systemu SEiZBiL nie przeprowadzono badania satysfakcji użytkowników systemu, ze względu na trwający rozwój systemu.

(akta kontroli tom IX str. 113)

W okresie październik-grudzień 2020 r. przeprowadzono mapowanie procesu odzyskiwania pustostanów oraz procesu remontu pustostanów. W pracach uczestniczyli m.in. przedstawiciele BPL, Biura Organizacji Urzędu, ZGN Śródmieście, ZGN Wola i ZGN Targówek. W procesach, opracowanych oddzielnie dla ww. dzielnic, określono kolejne etapy działania oraz wskazano uczestników procesu odpowiedzialnych za ich realizację. Dokumenty te, do czasu zakończenia kontroli, nie zostały oficjalnie przyjęte do stosowania.

(akta kontroli IX str. 16-17)

Prezydent Miasta w udzielonych wyjaśnieniach podał, że wnioski z mapowania posłużą wypracowaniu jednolitych standardów dla całego Miasta.

(akta kontroli tom IX str. 64-66)

1.8. W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw z zakresu uregulowania stanu prawnego lub roszczeń dotyczących nieruchomości znajdujących się na terenie m.st. Warszawy odbywało się na dwóch płaszczyznach, tj. w ramach działań podmiotów gospodarujących zasobem mieszkaniowym oraz w ramach działań organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Za inicjowanie i prowadzenie spraw z zakresu uregulowania stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta odpowiadały m.in. Urzędy Dzielnic m.st. Warszawy⁶⁷, Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa Urzędu m.st. Warszawy⁶⁸, Biuro Prawne Urzędu m.st. Warszawy⁶⁹. Odmienną kategorię stanowiły sprawy rozpoznawane przez Prezydenta m.st. Warszawy, jako organ administracji publicznej. Do tej kategorii spraw zaliczały się sprawy prowadzone przez Biuro Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy⁷⁰. W okresie objętym kontrolą BSD odpowiadało m.in. za prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze

⁶⁶ Zarządzeniem nr 107/2020 Prezydenta Miasta z 31 stycznia 2020 r. – 228 tys. zł, zarządzeniem nr 295/2021 Prezydenta Miasta z 25 lutego 2021 r. – 200 tys. zł, zarządzeniem nr 1737/2021 Prezydenta Miasta z 25 października 2021 r. – 200 tys. zł, zarządzeniem nr 103/2022 Prezydenta Miasta z 31 stycznia 2022 r. – 300 tys. zł, zarządzeniem nr 1466/2022 Prezydenta Miasta z 16 września 2022 r. – 190 tys. zł, zarządzeniem nr 713/2023 Prezydenta Miasta z 19 kwietnia 2023 r. – 200 tys. zł.

⁶⁷ W zakresie nieruchomości m.st. Warszawy położonych na obszarze poszczególnych Dzielnic. Zgodnie z § 38 ust. 1 pkt 15 regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy odpowiadały m.in. za regulację praw do nieruchomości m.st. Warszawy na rzecz osób fizycznych w trybie art. 207 i 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz na rzecz spółdzielni mieszkaniowych oraz ich związków w trybie art. 204, art. 207, art. 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także na rzecz tych podmiotów w wykonaniu decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 5 grudnia 1990 r. (lit. a), regulację praw do gruntu w trybie art. 209a ustawy o gospodarce nieruchomościami (lit. b), prowadzenie spraw z zakresu zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej (lit. d), prowadzenie spraw w ramach zwykłego zarządu nieruchomościami należącymi do zasobu m.st. Warszawy lub przeznaczonymi na realizację celów statutowych dzielnicy oraz nieruchomościami pozostającymi w posiadaniu lub władaniu m.st. Warszawy, w tym podlegającymi komunalizacji, nie przekazany jednostkom organizacyjnym m.st. Warszawy (lit. w), prowadzenie postępowań mających na celu przeciwdziałanie zasiedzeniu gruntów m.st. Warszawy oraz znajdujących się we władaniu m.st. Warszawy (lit. x).

⁶⁸ Do zakresu działania którego należało m.in. regulowanie praw rzeczowych mienia nieruchomościowego m.st. Warszawy w zakresie nieprzekazanym do dzielnic, z zastrzeżeniem kompetencji Biura Spraw Dekretowych oraz współpraca z Urzędami Dzielnic w wykonywaniu zadań z zakresu gospodarowania mieniem nieruchomym m.st. Warszawy, z zastrzeżeniem kompetencji przewidzianych dla innych biur i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy (§ 17b ust. 1 pkt 3 i 15 regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy).

⁶⁹ Wykonujące zastępstwo procesowe przed sądami powszechnymi, wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Naczelnym Sądem Administracyjnym, Sądem Najwyższym i innymi organami orzekającymi w szczególności w sprawach: cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 100.000 zł, z zastrzeżeniem, że w postępowaniach nieprocesowych dotyczących nieruchomości – w sprawach, których wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 500.000 zł, za wyjątkiem spraw wieczystoksięgowych, w których Biuro Prawne nie wykonuje zastępstwa procesowego, a w sprawach należących do właściwości Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 500.000 zł, z zastrzeżeniem, że w postępowaniach nieprocesowych dotyczących nieruchomości – w sprawach, których wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1.000.000 zł (lit. a); w sprawach o zniesienie współwłasności nieruchomości, które są położone na obszarze więcej niż jednej dzielnicy oraz poza obszarem m.st. Warszawy, bez względu na wartość przedmiotu sprawy (§ 29 ust. 1 pkt 2 lit. a) i aa) Regulaminu organizacyjnego).

⁷⁰ Dalej: BSD.

m.st. Warszawy⁷¹ oraz w trybie art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷² oraz spraw dotyczących odszkodowań w trybie art. 215 ugn⁷³.

(akta kontroli tom I str. 9-129)

Zastępca Prezydenta Miasta w złożonych wyjaśnieniach podała, że do zadań BSD nie należała samodzielna analiza zasobu lokalowego Miasta pod kątem istniejących roszczeń dekretowych. Taka analiza, dotycząca konkretnych nieruchomości, jest dokonywana na wniosek podmiotów tymi nieruchomościami gospodarujących (m.in. Urzędów Dzielnic i ZGN). Zastępca Prezydenta Miasta dodała, że każda komórka lub jednostka organizacyjna jest zobligowana dysponować informacjami o stanie prawnym nieruchomości (w tym istniejących do niej roszczeniach), którymi gospodaruje. Od 2020 r. podjęto decyzję, że informacja o roszczeniach dekretowych, udzielana właściwej komórce lub jednostce organizacyjnej przez BSD dodatkowo będzie umieszczana w programie STRATEG celem zwiększenia upowszechnienia wiedzy o roszczeniach w tym zakresie.

(akta kontroli tom IX str. 239, 241)

W okresie objętym kontrolą BSD współpracowało m.in. z BPL i Dzielnicami w zakresie ustalenia stanu prawnego wskazanych przez te komórki nieruchomości, w tym także takich, które obecnie stanowią pustostany, poprzez udzielanie informacji o stanie prawnym nieruchomości objętych działaniem Dekretu, w szczególności o zgłoszonych roszczeniach byłych właścicieli lub ich następców prawnych oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych dotyczących prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub m.st. Warszawę - po złożeniu stosownych zapytań przez te jednostki. Decyzje regulujące stan prawny nieruchomości objętych Dekretem były doręczane Burmistrzom poszczególnych dzielnic Warszawy. Zasady opracowania i przekazanie informacji o stanie prawnym nieruchomości (jednostkom Urzędu m.st. Warszawy, a także jednostkom zewnętrznym) wynikały z wprowadzonej przez Prezydenta m.st. Warszawy w styczniu 2020 r., procedury udzielania informacji o zgłoszonych w stosunku do nieruchomości roszczeniach powstałych na skutek dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Ponadto na mocy zarządzeń Prezydenta Miasta obowiązywały: procedura postępowania w BSD w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ugn⁷⁴, procedura postępowania w BSD w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 7 Dekretu⁷⁵ i procedura postępowania dotycząca przekazywania właścicielom w posiadanie budynków spełniających warunki wynikające z art. 5 Dekretu oraz ponownego weryfikowania ostatecznych decyzji administracyjnych przed ich wykonaniem⁷⁶. Na mocy uchwały Nr LXXII/2393/2022 Rady m.st. Warszawy z 17 listopada 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości m.st. Warszawy oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata⁷⁷ wprowadzono zmiany, których celem było m.in. usprawnienie procesów inwestycyjnych Miasta (oraz regulacji związanych z obrotem nieruchomościami) w przypadku tych nieruchomości, w stosunku do których wnioski dekretowe zostały złożone z upływem wszystkich terminów umożliwiających ich skuteczne wniesienie. Ww. zmiany m.in. umożliwiały zbycie takich nieruchomości za zgodą Rady m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom I str. 9-129, tom IX str. 84-97, 257-380)

W okresie objętym kontrolą budynki z roszczeniami stanowiły znaczącą część ogółu pustostanów w Mieście. W statystykach prowadzonych przez BPL zostały wyodrębnione w ramach lokali nienadających się do zasiedlenia oraz lokali wyłączonych z eksploatacji przeznaczonych do remontu generalnego lub rozbiórki. Z 8296 pustostanów, będących w mieszkaniowym zasobie Miasta na dzień 31 grudnia 2019 r., 2482 (tj. 30%) znajdowały się

⁷¹ Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm. Dalej: Dekret.

⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm. Dalej: ugn.

⁷³ Zgodnie z § 33a ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy.

⁷⁴ Zarządzenie nr 1826/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w Biurze Spraw Dekretowych w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷⁵ Zarządzenie nr 1825/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w Biurze Spraw Dekretowych w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

⁷⁶ Zarządzenie nr 1540/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania dotyczącej przekazywania właścicielom w posiadanie budynków spełniających warunki wynikające z art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50 poz. 279) oraz ponownego weryfikowania ostatecznych decyzji administracyjnych przed ich wykonaniem.

⁷⁷ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 12174.

w budynkach z roszczeniami. Liczba ww. lokali na koniec 2020 r. wzrosła do 2536, następnie na koniec 2021 r. zmniejszyła się do 2476, a na koniec 2022 r. ponownie wzrosła do 2870. Najwięcej lokali w budynkach z roszczeniami mieściło się w dzielnicach z największą liczbą lokali mieszkalnych, tj. na Pradze-Północ (w 2022 r. 965, tj. 44% ogólnej liczby pustostanów w dzielnicy), Woli (w 2022 r. - 483, tj. 24% ogólnej liczby pustostanów w dzielnicy), w Śródmieściu (w 2022 r. - 436 takich lokali, co stanowiło 29% ogólnej liczby pustostanów w dzielnicy), na Mokotowie (w 2022 r. - 395, tj. 42% ogólnej liczby pustostanów w dzielnicy) i Pradze-Południe (w 2022 r. - 213, tj. 16% ogólnej liczby pustostanów w dzielnicy). W latach 2020-2022 liczba lokali w budynkach z roszczeniami w poszczególnych dzielnicach pozostawała na podobnym poziomie, z wyjątkiem lokali zlokalizowanych w dzielnicach Śródmieście i Włochy, w których wzrosła na przełomie 2021 i 2022 r.⁷⁸ We Włochach liczba lokali w budynkach z roszczeniami potroiła się z 52 na koniec 2021 r. do 147 na koniec 2022 r., a w Śródmieściu wzrosła z 302 na koniec 2021 r. do 436 na koniec 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 100-118)

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

(akta kontroli tom IX str. 78-83)

W czasie przeprowadzania kontroli, BSD nie było w stanie ustalić liczby spraw dekretowych prowadzonych w latach 2020-2023 lub oczekujących w tym okresie na rozpatrzenie.

Zastępca Prezydenta Miasta w wyjaśnieniach podała m.in., że wprowadzony od lat 40-tych sposób prowadzenia akt dotyczących nieruchomości dekretowych, obowiązujący przed wejściem w życie Dekretu system prawa, a ponadto liczba i treść składanych na przestrzeni blisko 80-lat wniosków rozpatrywanych przez BSD uniemożliwia wskazanie konkretnej liczby spraw dekretowych prowadzonych w latach 2020-2023. W wielu przypadkach współwłaściciele lub ich następcy prawni składali wnioski dekretowe niezależnie od siebie, które w istocie generowały jedną sprawę. Nie stanowią odosobnionych przypadki, w których sformułowany przez stronę wniosek jest niejednoznaczny w swej treści i wymaga doprecyzowania. Podobnie zaistniałe na przestrzeni ostatnich 80-lat zmiany ustrojowe powodowały, że rozpoznawaniem wniosków dekretowych zajmowały się różne „komórki organizacyjne” (np. Urzędy Dzielnic). Mając zatem powyższe na uwadze przyjęto, że tylko kompleksowa analiza akt pozwala ustalić przedmiot składania wniosków i przyporządkowanie

⁷⁸ W Dzielnicy Włochy liczba lokali w budynkach z roszczeniami potroiła się z 52 na koniec 2021 r. do 147 na koniec 2022 r., a w Dzielnicy Śródmieście wzrosła z 302 na koniec 2021 r. do 436 na koniec 2022 r.

ich do poszczególnych spraw, o czym organ decyduje w toku postępowania. Uzewnętrznienie zaś stanowiska, w jakim wniosek został złożony trybie następuje w wydawanej przez organ decyzji albo podczas przygotowywania odpowiedzi o istniejących roszczeniach. W dalszych wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Miasta podała, że w celu usprawnienia działalności BSD, w szczególności w zakresie udzielania informacji innym jednostkom Urzędu w 2017 r. zainicjowano powstanie programu DEKRETY, w którym gromadzone są informacje o wnioskach dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 Dekretu, art. 214 i art. 215 ugn. Program DEKRETY miał w założeniu stanowić bazę wniosków rzeczywiście złożonych, nie zaś bazę spraw dekretowych ani też bazę nieruchomości objętych roszczeniami. Podstawą do prowadzenia postępowań są pisma je inicjujące, jednakże brak jest podstaw do sformułowania tezy, że jeden wniosek oznacza jedno postępowanie dotyczące jednej nieruchomości. Zastępca Prezydenta Miasta zaznaczyła, że w żadnym wypadku nie należy programu DEKRETY utożsamiać z bazą roszczeń, czy też bazą obecnych nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (jednej dawnej nieruchomości hipotecznej obecnie może odpowiadać od kilku do nawet kilkuset obecnych działek ewidencyjnych). Na dzień udzielania wyjaśnień w bazie zarejestrowano 14063 wnioski, z czego 9906 wniosków nie zostało jeszcze rozpatrzonych. Program DEKRETY nie zawierał funkcjonalności umożliwiającej ustalenie liczby zarejestrowanych wniosków w dowolnie wskazanej dacie. BSD nie prowadził rejestrów decyzji pod kątem pustostanów i mieszkaniowego zasobu Miasta. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że w 2020 r. w BSD wydanych zostało 201 decyzji w zakresie podstawowej, merytorycznej działalności Biura. W 2021 r. było ich 317, w 2022 r. – 677, zaś w I kw. 2023 r. – 167, w tym w zakresie nieruchomości będących w zasobie mieszkaniowym Miasta: w 2020 r. – 37 decyzji, w 2021 r. – 56, w 2022 r. – 112, w I kw. 2023 r. – 30. Wśród tych decyzji w 2020 r. wydanych zostało 9 decyzji w sprawie nieruchomości, na terenie których znajdują się pustostany, w 2021 r. – 5, w 2022 r. – 10, w I kw. 2023 r. – 11. Odnosząc się natomiast do prośby NIK o przekazanie liczby innych niż dekretowe toczących się i zakończonych postępowań sądowych w zakresie roszczeń dotyczących mieszkaniowego zasobu Miasta Zastępca Prezydenta miasta poinformowała o braku możliwości ustalenia żądanych danych w używanej aplikacji.

(akta kontroli tom IX str. 244-247)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta wydał jedną decyzję przyznającą odszkodowanie za nieruchomość przejętą na mocy Dekretu. Ww. okresie nie wydano decyzji przyznającej zwrot nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego.

(akta kontroli tom X str. 58-64)

Dyrektor BSD w wyjaśnieniach poddał, że w okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków w sprawach dekretowych było realizowane w trzech Wydziałach. Na dzień 31 lipca 2023 r. do pracy w Biurze przydzielonych było 86,5 etatów. BSD od chwili jego powstania borykało się ze znaczną fluktuacją kadrową. W 2020 r. średnia liczba pracowników wykonujących codzienne zadania w Biurze wynosiła 71 osób, w 2021 r. – 73, w 2022 r. – 74, w I półroczu 2023 r. – 77. Dyrektor BSD dodał, że w związku z brakiem pełnej obsady kadrowej kierownictwo Biura zlecało pracownikom wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych (m.in. z uwagi na upływające terminy). W latach 2020-2023 (do końca lipca) łączna liczba nadgodzin wyniosła 6,1 tys. godzin.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor BSD podejmował działania w celu zatrudnienia nowych pracowników. W latach 2020-2022 przeprowadzono łącznie 38 naborów na 42 etaty, w efekcie których zatrudniono 28 pracowników.

(akta kontroli tom IX str. 514-516)

W okresie od 8 września 2022 r. do 10 listopada 2022 r. BPL zebrало z Urzędów Dzielnic dane w zakresie pustostanów mieszkalnych położonych w budynkach objętych roszczeniami. Stan prawny tych nieruchomości przekazano do analiz w BSD, które nie zostały zakończone do czasu zakończenia kontroli NIK.

(akta kontroli tom VIII str. 132-163)

Szczegółowe badanie roszczeń dotyczących trzech nieruchomości⁷⁹ w których znajdowały się pustostany wykazała, że według stanu na dzień 12 lipca 2023 r., jedna sprawa zainicjowana wnioskiem strony z 17 stycznia 2001 r., była w trakcie rozpatrywania przez SKO (w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji), jedna została zakończona decyzją nr 458/SD/2022 Prezydenta Miasta z 15 września 2022 r. (umarzającą postępowanie jako bezprzedmiotowe), a jedna była zawieszona na mocy postanowienia z dnia 10 lipca 2023 r., wydanego z upoważnienia Prezydenta Miasta. W zakresie obydwu spraw rozpatrywanych w Urzędzie Miasta nie dotrzymano terminu określonego w art. 35 § 3 KPA, przewidującego rozpatrzenie sprawy skomplikowanej w terminie do dwóch miesięcy. W ww. zakresie pracownicy Urzędu Miasta nie informowali stron o niezalążeniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 KPA.

(akta kontroli tom VIII str. 186-400)

Dyrektor BSD w wyjaśnieniach podał, że wprowadzono szereg usprawnień mających na celu zwiększenie wydajności i przyspieszenia rozpatrywania spraw dekretowych w tym m.in. rozpoczęto proces kompleksowego (poza indywidualnym kompletowaniem dokumentacji na potrzeby każdego z prowadzonych postępowań) gromadzenia materiałów o nieruchomościach warszawskich, możliwych do wykorzystania w prowadzonych postępowaniach poprzez: gromadzenie zdjęć lotnicznych Warszawy z lat 1945-1960, analizę czasopism, książek i filmów dotyczących odbudowy, rozbudowy i zagospodarowania terenu Warszawy w latach 1945-1965 oraz gromadzenie informacji, skanów, map, planów, pozyskanych z Archiwum Państwowego, Archiwum Akt Nowych, Wojskowego Biura Historycznego, Głównego Urzędu Geodezji i Katastru oraz Narodowego Archiwum Cyfrowego. W ramach działań Biura podjęto się również zadania opracowywania zagadnienia jednorodnego zagospodarowania znacznych obszarów gruntów m.st. Warszawy, co przyczynia się do gromadzenia dokumentów, które – już raz przygotowane i wykorzystane na potrzeby jednego postępowania administracyjnego – mogą okazać się przydatne w innych postępowaniach dotyczących sąsiednich nieruchomości (m.in. Centralnego Parku Kultury, Lotniska Goclaw i FSO). Przeorganizowano zasady współpracy pomiędzy referentami BSD w taki sposób, aby raz zgromadzone i przeanalizowane dokumenty przez jednego z referentów, mogły być wykorzystane w innych postępowaniach. Ponadto wzmociono aktywność w zakresie poprawy komunikacji pomiędzy kadrą kierowniczą i referentami, poprzez cykliczne spotkania i narady, w toku których wszyscy uczestnicy wspólnie pracują nad konkretnymi sprawami.

(akta kontroli tom IX str. 507-509)

1.9. W okresie objętym kontrolą, m.in. zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt. 6 ustawy warszawskiej, ZGN zostały podporządkowane burmistrzom (Zarządom Dzielnic), którzy sprawowali nad nimi nadzór merytoryczny. W Urzędzie Miasta szczególną rolę w zakresie kontroli realizacji zadań z zakresu utrzymania i eksploatacji zasobów lokalowych przez Dzielnice sprawowało BPL, które nie tylko opracowywało projekty wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta (realizowanych następnie w Urzędach Dzielnic lub ZGN) ale również odpowiadało za koordynację i monitorowanie wykonywania przez dzielnice zadań z zakresu gospodarowania zasobem lokalowym m.st. Warszawy.

W udzielonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że w ramach nadzoru nad organami dzielnic dokonywano weryfikacji treści uchwał przyjętych przez te organy na podstawie kryteriów: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności. Istotne naruszenie przez Zarząd Dzielnicy któregoś z kryteriów stanowi podstawę do wstrzymania wykonania uchwały i przekazania zarządowi dzielnicy celem dokonania w niej zmian lub do stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Faktyczny nadzór nad organami dzielnic w zakresie gospodarowania zasobem lokalowym sprawowało BPL.

(akta kontroli tom IX str. 69)

W ramach monitorowania realizacji przez Urzędy Dzielnic zadań z zakresu utrzymywania i eksploatacji gminnych zasobów lokalowych BPL sporządzał cykliczne analizy porównawcze i zestawienia dotyczące m.in. stanu pustych lokali mieszkalnych oraz wydatków związanych

⁷⁹ Po jednej z terenu Dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ i Mokotów. Nieruchomości zostały wybrane dane w zakresie pustostanów mieszkalnych położonych w budynkach objętych roszczeniami, zebranych w okresie od 8 września 2022 r. do 10 listopada 2022 r. z Urzędów Dzielnic.

z remontami i utrzymaniem zasobów lokalowych Miasta. Na podstawie ww. analiz sporządzano zbiorcze zestawienia, dokonywano weryfikacji i porównania danych do poprzednich okresów sprawozdawczych. BPL występowało do ZGN lub Urzędów Dzielnic o dodatkowe wyjaśnienia, korektę danych lub przekazywało istotne informacje dotyczące gospodarowania zasobem mieszkaniowym, w tym pustostanami. W okresie objętym kontrolą, w celu ujednoczenia działań wprowadzono zarządzenie nr 33/2020 z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania z działalności ZGN w dzielnicach m.st. Warszawy, opracowano procesy dotyczące odzyskiwania i remontów pustostanów oraz przygotowania i podpisania umowy najmu lokali komunalnych, wypracowano jednolitą klasyfikację pustostanów, wzory umów najmu (dostępne w systemie SEIZBiL) oraz określono sposób zawierania porozumień remontowych i planowania wydatków na dodatki mieszkaniowe.

(akta kontroli tom III str. 125-440)

W styczniu 2020 r. pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego⁸⁰ przeprowadzili w BPL audyt pt. „Ocena podjętych działań w zakresie przygotowania i monitorowania realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym m.st. Warszawy”, w efekcie którego sformułowano trzy zalecenia dotyczące: rozważenia możliwości przeanalizowania ryzyk i ich poziomu w procesach związanych z przygotowaniem, koordynacją, ewaluacją oraz aktualizacją wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta, pod kątem słabości tych procesów wynikających z niedoborów kadrowych w BPL; podjęcia działań w celu ujednoczenia poziomu szczegółowości ujętych w sprawozdaniach wskaźników i mierników względem prognoz określonych w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta; kontynuowania działań w kierunku dostosowania nowo wdrożonego systemu SEIZBiL do potrzeb monitorowania prognoz i wskaźników określonych w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta. W audycie stwierdzono również, że BPL, jako komórka koordynująca zadania związane z realizacją wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta, nie posiada realnego wpływu na tempo i formę realizacji założeń programu przez Dzielnice Miasta. Stwierdzono, iż osiągnięcie przyjętych założeń przez ZGN lub Dzielnicę Miasta zależy w znacznym stopniu od wysokości budżetów tych jednostek, przeznaczonych na gospodarkę mieszkaniową. W wyniku przeprowadzonych w sierpniu 2022 r. czynności sprawdzających BAW oceniło pozytywnie podjęcie przez BPL działań w celu realizacji zaleceń kontrolnych z audytu przeprowadzonego w styczniu 2020 r.

W okresie lipiec-sierpień 2020 r. pracownicy BAW przeprowadzili w ZGN dla dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ, Wola i Śródmieście zadanie audytowe pt. „Analiza metod kwalifikowania i weryfikacji danych wykazywanych przez Dzielnicę m.st. Warszawy w sprawozdaniach dotyczących liczby i powierzchni lokali mieszkalnych oraz pustostanów lokali mieszkalnych stanowiących zasób m.st. Warszawy”. We wszystkich jednostkach audytorzy sformułowali tożsame propozycje usprawnień, które dotyczyły podjęcia działań: w kierunku wprowadzenia jednolitych standardów klasyfikacji pustostanów; wzmocnienia systemu komunikacji między ZGN a WZL odnośnie sposobu racjonalnego wykorzystania pustych lokali mieszkalnych; wprowadzenia długofalowej dzielnicowej polityki zarządzania zasobem pustych lokali mieszkalnych, które uwzględniałaby specyfikę i wielkość zasobu lokali mieszkalnych dzielnicy (we współpracy z Urzędem Dzielnicy)⁸¹.

(akta kontroli tom X str. 2)

1.10. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały dwa zarządzenia dotyczące zasad przekazywania lokali mieszkalnych na rzecz organizacji pozarządowych oraz określenia sposobu wyboru organizacji (nr 641/2018 z 18 kwietnia 2018 r. i nr 540/2020 r. z 27 kwietnia 2020 r.). Na ich podstawie zarządy dzielnic miały możliwość przekazania na rzecz organizacji pozarządowych lokali wydzielonych na ten cel z mieszkaniowego zasobu miasta. W okresie objętym kontrolą wystąpiły 23 takie przypadki. W latach 2020-2023 BPL realizowało dwa projekty w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, w ramach których zakwaterowywano uczestników projektów w mieszkaniach Miasta wyremontowanych przez organizacje pozarządowe. W sumie działaniami objęte były 23 pustostany z mieszkaniowego

⁸⁰ Dalej: BAW.

⁸¹ Dodatkowo w sprawozdaniu z audytu skierowanym do ZGN Śródmieście sformułowano czwarty wniosek dotyczący kontynuowania działań w kierunku integracji systemu ZGN/SQL i systemu SEIZBiL.

zasobu Miasta. Projekty miały pilotażowy charakter w celu wypracowania rozwiązań na szerszą skalę i były adresowane do osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. Pierwszy projekt „HomeLab: Społeczna Agencja Najmu i Zatrudnienia” był realizowany na podstawie umowy o współpracy z Fundacją Habitat for Humanity Poland z 22 października 2017 r., obowiązującej do 31 grudnia 2022 r. W ramach projektu, Miasto przekazało dwa lokale mieszkalne z własnego zasobu⁸², natomiast Fundacja Habitat for Humanity była odpowiedzialna za remont i przygotowanie mieszkania do zasiedlenia. Po zakończeniu projektu jeden lokal został zwrócony do Miasta 12 czerwca 2023 r., natomiast drugi lokal jest zamieszkiwany przez uczestniczkę projektu, która ubiega się o najem tego lokalu od Miasta (wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Mieszkaniową). Liderem wiodącym drugiego projektu „Najpierw mieszkanie – innowacyjne metody trwałego rozwiązania problemu chronicznej bezdomności” była Fundacja Fundusz Współpracy, realizowanym we współpracy z Miastem na podstawie umowy partnerskiej na rzecz realizacji projektu z 14 czerwca 2019 r., obowiązującej do 30 czerwca 2023 r. Bezpośrednim rezultatem projektu było zasiedlenie lokali, należących do Miasta, przez 21 osób w kryzysie bezdomności⁸³. Większość przekazanych mieszkań wymagała generalnego remontu, za przeprowadzenie których odpowiedzialna była Fundacja Fundusz Współpracy. Na dzień zakończenia projektu, tj. 31 maja 2023 r., część osób objętych projektem została już samodzielnymi najemcami, a pozostałe osoby były w trakcie załatwiania formalności, które prowadziły do podpisania umowy najmu. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych trwały jeszcze działania zmierzające do rozliczenia projektu. Celem strategicznym projektu było wprowadzenie metody „Najpierw mieszkanie” do polityki Miasta, co znalazło odzwierciedlenie w Zarządzeniu nr 155/2023 Prezydenta Miasta z 31 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji metody Najpierw Mieszkanie w działaniach prowadzonych na rzecz osób z doświadczeniem bezdomności. Na podstawie tego zarządzenia, na dzień 27 lipca 2023 r. przekazano 29 lokali mieszkalnych.

(akta kontroli tom VIII str. 407-574, tom IX str. 407-408)

1.11. Prezydent Miasta w wyjaśnieniach podał, że w okresie objętym kontrolą największe problemy w gospodarowaniu pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta stwarzały: roszczenia do nieruchomości, wzrost średnich kosztów remontów lokali pustych oraz duże nakłady na remonty lokali zgodnie z zaleceniami konserwatorskimi, które zwiększały koszty remontów w niektórych sytuacjach nawet o 50%.

W latach 2020-2023 (I kwartał) w Mieście wystąpiło w sumie 67 przypadków bezprawnych, samowolnych zasiedleń pustych lokali mieszkalnych, w tym w 2020 r. – 16; w 2021 r. – 18; w 2022 r. – 20; w I kw. 2023 r. – 13. Samowolne zasiedlenia miały miejsce w czterech dzielnicach: Pradze-Południe (57), Pradze-Północ (6), Woli (3) i Mokotowie (1).

(akta kontroli tom III str. 120, tom IX str. 71)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niesporządzenie sprawozdania z realizacji Programu na lata 2018-2022 za 2020 r., co było niezgodne z § 2 ust. 2 uchwały nr LIX/1535/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r. oraz nieopracowanie dokumentu podsumowującego realizację tego programu po jego zakończeniu, co było niezgodne ze Standardami, przyjętymi zarządzeniem nr 1868/2017.

Zastępca Dyrektor BPL w wyjaśnieniach podał, że nie opracowano raportu za 2020 r., gdyż do Programu na lata 2021-2025 załączona została obszerna diagnoza, która kompensowała posiadane dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej i zasobu mieszkaniowego Miasta, które wynikały z realizacji Programu na lata 2018-2022. Natomiast z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPL wynika, że nieopracowanie raportu podsumowującego realizację Programu na lata 2018-2022 było spowodowane tym, że jego realizacja została przerwana w związku ze zmianą przepisów prawa i koniecznością wprowadzenia nowego Programu.

(akta kontroli tom IX str. 103-104)

⁸² Na podstawie zarządzenia nr 683/2018 r. Prezydenta Miasta z 26 kwietnia 2023 r. ze zm.

⁸³ Na podstawie zarządzenia nr 911/2020 Prezydenta Miasta z 9 lipca 2020 r. (ze zm.), zarządzenia nr 1334/2020 Prezydenta Miasta z 17 listopada 2020 r. (ze zm.) oraz zarządzenia nr 1900/2021 Prezydenta Miasta z 1 grudnia 2021 r.

W ocenie NIK, konieczność opracowania nowego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta nie zwalniała Prezydenta z obowiązku przedłożenia Radzie Miasta informacji o realizacji wcześniejszego programu, w szczególności jego skuteczności i osiągniętych efektach.

2. W zakresie ośmiu wskaźników, ustalonych dla działań celów szczegółowych Programu na lata 2021-2025, nie określono konkretnych terminów ich realizacji lub udziału poszczególnych Dzielnic w ich wykonaniu, co było działaniem nierzetelnym.

W zakresie trzech wskaźników dotyczących: liczby opracowanych planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej 4, liczby opracowanych planów zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² i liczby opracowanych planów zagospodarowania lokali „wspólnych” - nie określono precyzyjnego terminu ich realizacji. Wszystkie miały zostać zrealizowane w trakcie pięciu lat działania programu, co powodowało pełną dowolność w zakresie czasu ich realizacji, o ile zostaną osiągnięte do 2025 r. W konsekwencji po upływie ponad dwóch lat obowiązywania Programu na lata 2021-2025 pierwszy z ww. planów został przyjęty w dwóch z 18 dzielnic⁸⁴, a pozostałe dwa plany nie zostały przyjęte w żadnej z dzielnic⁸⁵. Należy zaznaczyć iż ww. plany w założeniu miały służyć realizacji celu szczegółowego dotyczącego poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, z tego powodu, zdaniem NIK, powinny zostać opracowane niezwłocznie, tak by zapewnić niezbędny czas na działania w zakresie gospodarowania lokalami, których dotyczyły.

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

(akta kontroli tom II str. 281-307, 343-376, tom III str. 1-99)

Zastępca Prezydent Miasta w wyjaśnieniach podała, że w jego opinii cele Programu na lata 2021-2025 zostały ustalone precyzyjnie we wskaźnikach określonych do każdego celu szczegółowego programu, zatem nie wystąpiła sprzeczność ze Standardami. Zostały zaplanowane wartości bazowe i wartości do osiągnięcia w 2025 r. Z racji tego, że zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy program jest dla gminy (w przypadku Warszawy – całego Miasta) właściwym jest jak się wydaje przygotowanie takiego programu, który obejmuje całe Miasto łącznie. W przeciwnym wypadku program musiałby być de facto sumą 18 odrębnych programów gospodarowania (co byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy).

(akta kontroli tom IX str. 406-407)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że bez ukształtowania zakresu działań poszczególnych dzielnic w realizacji Programu na lata 2021-2025, Miasto nie zapewniło osiągnięcia zakładanych wskaźników, a tym samym - realizacji celów tego Programu.

3. Nierzetelne sporządzenie raportów za 2021 r. i 2022 r., z realizacji Programu na lata 2021-2025:
 - w raportach za 2021 r. i 2022 r. wykazano odpowiednio: trzy i 12 rozbiórek obiektów budowlanych⁸⁶, podczas gdy w rzeczywistości dokonano pięciu rozbiórek więcej;
 - w raporcie za 2022 r. wykazano opracowanie siedmiu planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery, podczas gdy do końca 2022 r. dokument ten został przyjęty tylko w jednej⁸⁷ z 18 dzielnic;

⁸⁴ Na dzień 28 lipca 2023 r.

⁸⁵ Plan zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimum 80 m² miał zostać opracowany w siedmiu dzielnicach: Praga-Południe, Praga-Północ, Wola, Śródmieście, Żoliborz, Mokotów i Ochota, a plan zagospodarowania lokali „wspólnych” w ośmiu dzielnicach: Śródmieście, Wola, Mokotów, Praga-Południe, Praga-Północ, Żoliborz, Ochota i Bielany.

⁸⁶ Narastająco, na koniec roku.

⁸⁷ Uchwała Zarządu Dzielnic Śródmieście z 6 lipca 2022 r.

- raport za 2022 r. został przekazany Radzie Miasta po terminie określonym w § 2 ust. 2 uchwały nr XLVII/1459/2021 Rady Miasta z 15 kwietnia 2021 r. Zgodnie z uchwałą raport powinien zostać przekazany do dnia 31 marca 2023 r., a został przekazany 27 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 281-307, 343-376)

Dyrektor BPL w wyjaśnieniach dotyczących nieprawidłowej liczby rozbiórek podał, że wynikała ona z nieuwzględnienia rozbiórek przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne (na ich koszt). W zakresie liczby planów zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz planów zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej cztery Dyrektor BPL wyjaśnił, że sformułowanie wskaźnika nie zostało doprecyzowane - nie są to plany zatwierdzone, ale liczba projektów planów opracowanych w dzielnicach w danym roku. W tym zakresie nastąpi korekta danych. Raport z realizacji Programu na lata 2021-2025 w 2022 roku został przekazany po terminie, z uwagi na brak akceptacji projektu raportu przez Pełnomocnika ds. strategii rozwoju miasta.

(akta kontroli tom IX str. 432)

4. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie podjęto wystarczających działań mających na celu zapewnienie warunków do rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego Miasta.

W zarządzeniu nr 137/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie systemu informatycznego, w którym prowadzona będzie elektroniczna ewidencja zasobów lokalowych m.st. Warszawy oraz modułu elektronicznej ewidencji zasobów oświatowych m.st. Warszawy nie określono kto odpowiada za aktualność i spójność danych dotyczących mieszkaniowego zasobu Miasta w systemie SEiZBiL, nie ustalono częstotliwości zasilania systemu w nowe dane i ich aktualizacji oraz nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za organizację szkoleń z użytkownika systemu. W zarządzeniu dotyczącym uprzednio wykorzystywanego systemu LOKUM regulacje w ww. zakresie były określone. Przed dokonaniem migracji danych z uprzednio wykorzystywanego systemu LOKUM do systemu SEiZBiL nie zlecono weryfikacji przenoszonych danych (w zakresie ich kompletności i prawidłowości). W regulacjach miejskich nie określono również terminu sporządzenia w systemie SEiZBiL kart pustostanów (uruchomionych w systemie od 8 września 2021 r.). Pismem z 16 grudnia 2022 r. BPL wystąpiło do Burmistrzów i Dyrektorów ZGN z prośbą o uzupełnienie brakujących kart pustostanów w terminie do końca stycznia 2023 r. Działanie to okazało się nieskuteczne bowiem według danych na 24 kwietnia 2023 r. w systemie brakowało 749 kart pustostanów z 8592 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji, co stanowiło 8,7% tych lokali. W trakcie kontroli NIK uzupełniono część kart – według stanu na 28 lipca 2023 r. brakowało 409 kart z 8636 lokali pustych znajdujących się w budynkach w eksploatacji.

(akta kontroli tom VII str. 302-316, 320-330, 513, tom VIII str. 20, tom IX str. 449)

Prezydent Miasta w wyjaśnieniach podał, że w pierwszym etapie wprowadzania nowego systemu postanowiono zbadać, ile czasu zajmie migracja i weryfikacja tych danych z LOKUM, ale także innych systemów wykorzystywanych przez ZGN lub dzielnice. Dopiero w kolejnym etapie przewidywano wprowadzenie zaleceń w zakresie terminowości aktualizacji danych. Jednak ze względu na wyjątkowość sytuacji, w związku z pandemią, pewne elementy nie zostały w pełni zbadane i wprowadzone w życie. BPL pracuje nad przeprowadzeniem zmiany zarządzenia w części dotyczącej konieczności aktualizacji danych w systemie SEiZBiL i szkoleń z obsługi tego systemu.

(akta kontroli tom IX str.68-69)

Dyrektor BPL w wyjaśnieniach podał, że nie zlecono weryfikacji danych importowanych z LOKUM do SEiZBiL ponieważ założono, że dane zostaną zweryfikowane już w nowym systemie. W zakresie ustalenia terminu aktualizacji danych w SEiZBiL Dyrektor BPL potwierdził, że termin ten nie został formalnie określony. W opinii Dyrektora BPL za aktualność i spójność danych w systemie odpowiadali Burmistrzowie i Dyrektorzy ZGN na podstawie § 6 ust 2 pkt 1 zarządzenia SEiZBiL, który stanowi, że do zadań koordynatora należy współpraca z biurem właściwym do spraw polityki lokalowej w celu zachowania aktualności i spójności systemu.

(akta kontroli tom IX str. 36-37)

Zdaniem NIK ww. przepisy wskazują jedynie na współpracę pomiędzy wymienionymi podmiotami, nie przesądzają jednak jednoznacznie kto i w jakim zakresie odpowiada za aktualność i spójność danych w systemie SEiZBiL.

Zastępca Dyrektora BPL w wyjaśnieniach podał, że dotychczas nie określono terminu sporządzenia kart pustostanu, bo wydawało się oczywistym, że karta taka powinna być sporządzona niezwłocznie po opróżnieniu lokalu. Termin w ww. zakresie zostanie określony przy okazji zmiany zarządzenia dot. SEiZBiL.

(akta kontroli tom IX str. 115-116)

Wskutek niepodjęcia rzetelnych działań mających na celu zapewnienia warunków do rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego Miasta, pomimo upływu ponad 2,5 roku od zakończenia migracji danych z systemu LOKUM, dane wykazane w systemie SEiZBiL nie zostały w pełni zweryfikowane i były niekompletne. W konsekwencji do czasu zakończenia kontroli, w Urzędzie Miasta nie zrealizowano rekomendacji sformułowanej w audycie z 2019 r. dotyczącej zautomatyzowania procesu przygotowywania sprawozdań tworzonych przez ZGN lub Urzędy Dzielnic, poprzez agregowanie danych ujętych w systemie służącym do ewidencjonowania zasobu.

(akta kontroli tom VII str. 302-316, 320-330, 461-513)

5. W zakresie dwóch z trzech poddanych kontroli nieruchomości obciążonych roszczeniami stwierdzono, iż pracownicy Urzędu Miasta prowadząc postępowania administracyjne nie dotrzyмали terminu określonego w art. 35 § 3 KPA, zgodnie z którym rozpatrzenie sprawy skomplikowanej powinno nastąpić w terminie do dwóch miesięcy oraz nie informowali stron o niezalutwieniu spraw w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 KPA.

W zakresie pierwszej z ww. nieruchomości niedotrzymanie terminu z art. 35 § 3 KPA stwierdzono w zakresie dwóch postępowań. Sprawa zainicjowana wnioskiem pełnomocnika strony z 5 czerwca 1992 r. została zakończona decyzją z 30 czerwca 1997 r., a sprawa wszczęta wnioskiem z 29 lipca 1997 r. została zakończona decyzją z 15 września 2022 r. Postępowania nie były zawieszane, a występujące przerwy w biegu terminów nie uzasadniały zwłoki w terminach rozpatrzenia ww. postępowań.

W zakresie drugiej nieruchomości, rozpatrując sprawę zainicjowaną wnioskiem strony złożonym w dniu 22 grudnia 2006 r., nie dotrzymano zarówno terminu określonego w art. 35 § 3 KPA, jak również terminu rozpatrzenia sprawy (do 30 września 2010 r.), ustalonego przez SKO w postanowieniu z 29 lipca 2010 r. (KOC/2792/Go/10). Ponadto pomimo posiadania od dnia 16 czerwca 2016 r. informacji o unieważnieniu orzeczenia administracyjnego z 18 lipca 1951 r. (decyzją SKO KOC/878/Go/16 z dnia 15 czerwca 2016 r.) i powstania z tego tytułu konieczności rozpatrzenia wniosku stron z 16 października 1948 r., pracownicy BSD dopiero 16 listopada 2018 r. i 17 lutego 2020 r. podjęli udokumentowane czynności zmierzające do ustalenia stron postępowania. Postępowanie to zostało zawieszane dopiero 10 lipca 2023 r., mimo iż 31 stycznia 2022 r. minął ustanowiony przez Urząd Miasta termin, wyznaczony stronie na uzupełnienie dokumentacji pod rygorem zawieszenia przedmiotowego postępowania. Ww. postanowienie zostało wydane dzień przed przekazaniem akt sprawy do kontroli NIK.

(akta kontroli tom VIII str. 186-400)

Dyrektor BSD w udzielonych wyjaśnieniach podał m.in., że nadrzędnym zadaniem organu administracji publicznej i najczęściej rzutującym na szybkość toczących się postępowań jest poszukiwanie i rzetelne ustalenie prawdy materialnej, a w konsekwencji wydanie decyzji na podstawie należyście ustalonego stanu faktycznego i właściwej subsumcji przepisów prawa materialnego. Wywiązanie się przez Prezydenta m.st. Warszawy z obowiązku rzetelnego ustalenia stanu faktycznego w prowadzonych postępowaniach, w tym także zgromadzenia pełnego materiału dowodowego, wpływa na trwałość decyzji administracyjnych. Połączenie ww. zadań, szczególnie w sprawach prowadzonych przez BSD, może powodować niezamierzone przekraczanie przez organ terminów zalutwienia spraw wyznaczonych przez ustawodawcę.

(akta kontroli tom IX str. 411-416)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w przyjętych przez Prezydenta Miasta w 2016 r. procedurach dotyczących rozpatrywania wniosków w trybie art. 215 ugn

i art. 7 Dekretu ustalono, że należy bezwzględnie stosować przepisy KPA, w tym zwłaszcza dotyczące informowania stron o przedłużeniu postępowania (art. 36 KPA).

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
1. Określanie konkretnych terminów realizacji oraz udziału poszczególnych Dzielnic w wykonaniu wskaźników ustalanych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta.
 2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, zgodnie z ustalonymi terminami;
 3. Podjęcie działań w celu zapewnienia warunków do rzetelnego ewidencjonowania zasobu mieszkaniowego Miasta, w tym pustostanów;
 4. Zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, określonych w art. 35 § 3 KPA, a w przypadku braku możliwości ich dotrzymania, informowanie stron o nowym terminie załatwienia sprawy, stosownie do wymogu określonego w art. 36 KPA.

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że według stanu na koniec 2022 r. w zakresie większości wskaźników związanych z gospodarowaniem pustostanami nie osiągnięto prognozowanych wartości lub odkładano w czasie ich wykonanie (z wyjątkiem wskaźników dotyczących limitu sprzedaży lokali i liczby rozbiórek). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych tylko dwa Zarządy Dzielnic (z 18 zobowiązanych) podjęły uchwały przyjmujące plany zagospodarowania budynków wyłączonych z eksploatacji oraz plan zagospodarowania nieruchomości o liczbie lokali mniejszej lub równej czterem, w żadnej z siedmiu zobowiązanych Dzielnic nie opracowano planu zagospodarowania wolnych lokali o powierzchni minimalnej 80 m² oraz w żadnej z ośmiu zobowiązanych Dzielnic - planu zagospodarowania lokali „wspólnych”. Natomiast stan realizacji pozostałych trzech wskaźników dotyczących napraw i remontów wskazywał na istotne odchylenia od wartości prognozowanych w Programie na lata 2021-2025. Na koniec 2022 r. w zakresie wskaźnika dotyczącego liczby napraw elementów konstrukcyjnych osiągnięto 28% wartości prognozowanej po upływie dwóch lat funkcjonowania programu, w zakresie wskaźnika dotyczącego liczby lokali w budynkach z przeprowadzonym remontem kapitalnym na poziomie - 53%, a w zakresie wskaźnika dotyczącego liczby wyremontowanych pustych lokali mieszkalnych - 86%.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 29 września 2023 r.

Kontrolerzy
Anna Ledzińska-Stiller
doradca ekonomiczny

-//-

.....
podpis

Agnieszka Morawska
główny specjalista k.p.

-//-

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. Dyrektor

Michał Musioł

.....
podpis