



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

tekst ujednolicony wystąpienia

LWA-4101-01-02/2012
P/12/069

Warszawa, 17 września 2012 r.

**Pani
Hanna Gronkiewicz - Waltz
Prezydent
m.st. Warszawy**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie m.st. Warszawy (zwanym dalej „Urzędem”), kontrolę gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2009-2011³. Szczegółowym badaniem objęto zasób mieszkaniowy dzielnicy Śródmieście.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 22 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia gospodarowanie mieszkaniowym zasobem dzielnicy Śródmieście w zakresie najmu i sprzedaży lokali mieszkalnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wypłaty odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej: *ustawą o NIK*

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej: *ustawą nowelizującą*

³ Zasób lokalowy m.st. Warszawy w latach objętych kontrolą, wg stanu na dzień 31 grudnia, wynosił 111 459 lokali w 2009 r. w tym 94 287 lokali mieszkalnych, 108 192 lokale w 2010 r. w tym 91 388 lokali mieszkalnych, 105 099 lokali w 2011 r. w tym 89 169 lokali mieszkalnych. Zasób mieszkaniowy dzielnicy Śródmieście wynosił odpowiednio 18 682 lokale (14 414 lokali mieszkalnych) w 2009 r., 17 839 lokali (13 764 lokale mieszkalne) w 2010 r. i 17 275 lokali (13 302 lokale mieszkalne) w 2011 r.

1. Zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴ (dalej także: ustawa o ochronie praw lokatorów), Rada m.st. Warszawy uchwałą Nr XLI/1272/2008 z dnia 2 października 2008 r. przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 powołanej ustawy. Rada m.st. Warszawy określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy⁵, w tym wydzieliła lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy oraz sposób wydzielania lokali socjalnych. Rada m.st. Warszawy⁶ określiła również zasady gospodarowania i wynajmowania tymczasowych pomieszczeń.

2. W latach objętych kontrolą, wg stanu na dzień 31 grudnia, w dzielnicy Śródmieście w 2009 r. na czas nieoznaczony było wynajmowanych 11 654 lokali, 436 lokali socjalnych, 8 lokali wynajmowanych na czas wykonywania pracy, w 2010 r. odpowiednio 10 876, 589 i 8 lokali oraz w 2011 r. 10 355, 825 i 9 lokali.

Analiza 10 umów najmu o odpłatne używanie lokalu, 10 umów najmu lokalu socjalnego raz 5 umów najmu związanych ze stosunkiem pracy wykazała, że:

- umowy najmu o odpłatne używanie lokalu były zawierane wyłącznie na czas nieoznaczony (art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów),
- umowy najmu lokalu socjalnego były zawierane na czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ww. ustawy),
- umowy najmu lokalu związanego ze stosunkiem pracy zawierane były na czas oznaczony (art. 5 ust. 2 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów sprawy dotyczące najmu lokali były w dzielnicy Śródmieście opiniowane przez Komisję Mieszkaniową, powołaną spośród członków Rady Dzielnicy.

3. W Urzędzie Dzielnicy Śródmieście prowadzony był odrębny rejestr wniosków o najem lokali. Analiza 20 wniosków (10 o najem lokalu socjalnego i 10 o najem lokalu na czas nieoznaczony) zarejestrowanych w 2009 r. wykazała, że wnioski były weryfikowane pod względem formalnym oraz zgodności ze stanem faktycznym. Analiza wniosków o najem lokalu⁷ wykazała, że zostały one rozpatrzone zgodnie z zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy⁸.

4. W celu poprawy gospodarowania zasobem mieszkaniowym Dzielnica Śródmieście dokonywała zamian lokali. W latach 2009-2011 dokonano z inicjatywy dzielnicy Śródmieście 31 zamian w ramach likwidacji lokali niesamodzielnych⁹ poprzez zawarcie umowy najmu lokalu samodzielnego. 101 zamian zrealizowano z inicjatywy najemców poprzez zawarcie umowy najmu lokalu samodzielnego. Dokonano 51 zamian lokali mieszkalnych

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

⁵ Uchwała Rady Miasta nr LVIII/1751/2009 z dnia 9 lipca 2009 r. zmieniona uchwałą Rady Miasta nr XVII/353/2011 z dnia 16 czerwca 2011 r.

⁶ Uchwała Rady Miasta nr XXXIV/816/2012 z dnia 29 marca 2012 r.

⁷ Badaniu poddano 20 umów najmu (10 na czas nieoznaczony i 10 socjalnych) z 1 338 zawartych w okresie objętym kontrolą oraz 5 z 15 umów najmu lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80 m².

⁸ Uchwała Rady Miasta nr LVIII/1751/2009 z dnia 9 lipca 2009 r. zmieniona uchwałą Rady Miasta nr XVII/353/2011 z dnia 16 czerwca 2011 r.

⁹ Likwidowano w ten sposób sytuację w której lokal mieszkalny wynajmowany był więcej niż jednemu najemcy, a obecnie w lokalu pozostaje jeden najemca i struktura jego rodziny uniemożliwia wynajęcie całego lokalu.

między stronami, w tym 8 zamian podjętych z inicjatywy dzielnicy Śródmieście w stosunku do byłych najemców lokali zadłużonych oraz 43 zamiany zrealizowano z inicjatywy najemców.

Analiza 7 zamian między stronami (z 43) wykazała, że zostały one dokonane zgodnie z obowiązującymi w m.st. Warszawa procedurami¹⁰. NIK zwraca uwagę, że obowiązujące w tym zakresie procedury nie przewidywały zastosowania kryterium metrażowego i dochodowego najemców uczestniczących w zamianie lokali.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt niezagospodarowania do czasu zakończenia kontroli opróżnionego w 2010 r., w ramach likwidacji lokali niesamodzielných, lokalu mieszkalnego przy ul. Hożej 35 o powierzchni 118,72 m².

5. W kontrolowanym okresie do Wydziału Zasobów Lokalowych dzielnicy Śródmieście wpłynęły 53 skargi dotyczące najmu lokali mieszkalnych, w tym 15 dotyczących wniosków o najem lokali na czas nieoznaczony, 9 dotyczących wniosków o najem lokali socjalnych oraz 6 dotyczących wniosków o lokal zamienny. W trakcie badania szczegółowego 15 skarg nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wniosków o najem.

6. NIK pozytywnie ocenia przyjęcie przez Zarząd Dzielnicy Śródmieście „Dzielnicowego Programu Weryfikacji Sposobu Wykorzystania Mieszkaniowego Zasobu Dzielnicy”¹¹.

Analiza 10 umów najmu zawartych na czas nieoznaczony przed 31 grudnia 2000 r. (obowiązujących w okresie objętym kontrolą) wykazała, że w latach 2009-2011 w ramach ww. programu pracownicy Urzędu Dzielnicy i Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawa (dalej także: ZGN) dokonywali przeglądów lokali. W badanych przypadkach nie stwierdzono przesłanek do wypowiedzenia umowy najmu określonych w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (wynajęcie, podnajęcie albo oddanie do bezpłatnego używania lokalu lub jego części bez zgody właściciela).

W trakcie przeglądu lokali użytkownicy składali oświadczenia, że nie posiadają tytułów prawnych do innych lokali i budynków mieszkalnych. W jednym przypadku, na 10 badanych, Urząd Dzielnicy zweryfikował oświadczenie w systemie ewidencji gruntów, budynków i lokali, w zakresie wystąpienia przesłanki do wypowiedzenia umowy najmu określonej w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (lokatorowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości). W pozostałych 9 przypadkach treść oświadczeń nie była weryfikowana.

7. W latach 2009-2011 Wydział Zasobów Lokalowych dzielnicy Śródmieście, w wyniku ustalonych nieprawidłowości, wystosował do ZGN 179¹² wniosków o wypowiedzenie umowy najmu i rozwiązanie umowy.

¹⁰ Uchwała Rady Miasta nr LVIII/1751/2009 z dnia 9 lipca 2009 r.

¹¹ Uchwała Zarządu Dzielnicy Śródmieście nr 3206/08 z dnia 11 lipca 2008 r.

¹² W tym: 3 w trybie art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (używanie lokalu przez lokatorów w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, zaniedbanie obowiązków lub wykroczenie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu), 41 w trybie art. 11 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy (podnajem albo oddanie do bezpłatnego używania lokalu lub jego części bez pisemnej zgody właściciela), 37 w trybie art. 11 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy (używanie lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbioru lub remontu budynku), 28 w trybie art. 11 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy (przysługiwanie lokatorowi tytułu prawnego do innego lokalu w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki dla lokalu zamiennego), 33 w trybie art. 11 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy (niezamieszkiwanie przez najemcę w

Analiza 5 spraw dotyczących wypowiedzania umów najmu na podstawie w art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wykazała, że wysyłano do lokatorów upomnienia a następnie przeprowadzano wizje lokali w celu sprawdzenia, czy lokatorzy dopuszczali się naruszeń pomimo upomnień. W dwóch przypadkach lokatorzy zaniechali naruszeń. Do pozostałych trzech lokatorów skierowano wypowiedzenia umowy. W jednym przypadku z uwagi na szczególną sytuację zdrowotną lokatora odstąpiono od wypowiedzenia umowy.

Analiza 5 spraw, w których wypowiedziano umowy najmu na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów wykazała, że lokatorom przyznano lokale zamienne na czas trwania remontu lub na czas nieokreślony. W jednym przypadku z uwagi na wyrok eksmisyjny udostępniono lokatorowi pomieszczenie tymczasowe. W jednym przypadku wobec powzięcia informacji, że lokal był podnajmowany, wypowiedziano umowę w trybie art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

8. W kontrolowanym okresie Zarząd Dzielnicy Śródmieście podjął 57 uchwał, w których odmówił dotychczasowym najemcom lokali socjalnych wynajęcia zajmowanych lokali na kolejny czas oznaczony lub na czas nieoznaczony.

Analiza akt 10 lokali socjalnych, których lokatorom odmówiono zawarcia kolejnej umowy wykazała, że dokonywano weryfikacji uprawnień lokatorów do najmu lokali pod kątem spełniania kryterium dochodowego, posiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, wykorzystywania lokalu zgodnie z dotychczasową umową oraz ewentualnych zaległości czynszowych. W jednym przypadku lokal został ponownie wynajęty na czas nieoznaczony po 10 miesiącach od wygaśnięcia umowy dotychczasowemu najemcy, z uwagi na nowe okoliczności sprawy. W innym przypadku lokal został dobrowolnie opróżniony przez dotychczasowych najemców i po upływie dwóch miesięcy wskazany kolejnym lokatorom. W jednym przypadku lokal został wykreślony z ewidencji lokali socjalnych i przekazany spadkobiercom byłych właścicieli. W pozostałych siedmiu przypadkach lokale nie zostały wynajęte, bowiem dotychczasowi lokatorzy, którym odmówiono zawarcia kolejnej umowy najmu, nie opróżnili dobrowolnie lokali. W tych przypadkach dzielnica Śródmieście złożyła pozew o eksmisję.

9. W okresie objętym kontrolą, wg stanu na 31 grudnia w m.st. Warszawa liczba pustostanów lokali mieszkalnych wynosiła 5 375 w 2009 r. (1 058 w dzielnicy Śródmieście), 5 585 w 2010 r. (1 177 w dzielnicy Śródmieście) oraz 6 532 w 2011 r. (1 182 w dzielnicy Śródmieście).

Analiza 5 pustostanów lokali mieszkalnych, które w okresie kontrolowanym pozostawały niezasiedlone przez okres powyżej roku wykazała, że lokale po opuszczeniu ich przez byłych najemców zostały zakwalifikowane do remontu (wymiana instalacji elektrycznej, sanitariatów, podłóg, malowania itp.). Jeden lokal po wyremontowaniu został wydzielony z zasobu mieszkaniowego jako socjalny i wynajęty po roku i 9 miesiącach od zgłoszenia pustostanu. Jeden lokal został przekwalifikowany na użytkowy z uwagi na trudności w wynajęciu z powodu dużego metrażu oraz braku CO i centralnej ciepłej wody. W przypadku jednego lokalu położonego na strychu w tzw. systemie hotelowym podjęto działania zmierzające do przekwalifikowania go na użytkowy.

lokalu przez okres dłuższy niż 12 miesięcy), 20 w trybie art. 11 ust. 10 ww. ustawy (rozwiązanie stosunku prawnego z innych przyczyn niż określone w art. 11 ust. 2 ustawy i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu), 17 o wytoczenie powództwa windykacyjnego na podstawie art. 222 § 1 ustawy Kodeks cywilny.

W dwóch przypadkach proponowano lokale do wynajęcia lub do zamiany, lecz wnioskodawcy (najemcy) nie byli zainteresowani ich wynajęciem.

W okresie objętym kontrolą, wg stanu na 31 grudnia, w m.st. Warszawa liczba pustostanów lokali użytkowych wynosiła 1 645 w 2009 r. (491 w dzielnicy Śródmieście), 1 770 w 2010 r. (538 w dzielnicy Śródmieście) oraz 2 112 w 2011 r. (744 w dzielnicy Śródmieście).

W wyniku analizy 5 pustostanów lokali użytkowych stwierdzono, że 4 zostały zagospodarowane. NIK zwraca uwagę na niezagospodarowanie do czasu zakończenia kontroli lokalu użytkowego o powierzchni 24,4 m² przy ul. Marszałkowskiej 1, który został zgłoszony jako pustostan 27 lutego 2008 r. z propozycją przekwalifikowania na lokal mieszkalny.

W latach objętych kontrolą dziewięciu lokalom użytkowym zmieniono przeznaczenie na lokale mieszkalne, w oparciu o decyzję Zarządu Dzielnicy Śródmieście.

10. W latach objętych kontrolą m.st. Warszawa sprzedało 2 207 lokali mieszkalnych i 90 lokali użytkowych w 2009 r. (w dzielnicy Śródmieście odpowiednio 357 i 42 lokale), 2 183 lokale mieszkalne i 90 lokali użytkowych w 2010 r. (w dzielnicy Śródmieście odpowiednio 332 i 50 lokali) oraz 1 911 lokali mieszkalnych i 59 lokali użytkowych w 2011 r. (w dzielnicy Śródmieście odpowiednio 302 i 36 lokali).

Zbadano sprzedaż przez dzielnicę Śródmieście w drodze przetargu wszystkich lokali (1 mieszkalnego i 1 użytkowego), 10 z 990 lokali mieszkalnych sprzedanych na rzecz najemców oraz 5 ze 127 lokali użytkowych sprzedanych na rzecz najemców.

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży lokali w drodze przetargu oraz przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

Analiza sprzedaży lokali użytkowych na rzecz ich najemców wykazała, że została ona dokonana z naruszeniem procedur określonych w § 5 ust. 1 uchwały Nr XXXII/685/2004 Rady m.st. Warszawy z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie sprzedaży lokali użytkowych w domach wielolokalowych¹³, które stanowiły, że pierwszeństwo w nabywaniu lokali przysługuje się ich najemcom lub ich dzierżawcom, jeżeli nie zalegają z zapłatą czynszu i innych opłat z tego tytułu według stanu na dzień złożenia wniosku o nabycie. Badani wnioskodawcy nie udokumentowali niezalegania z opłatami wg stanu na dzień złożenia wniosku. Dzielnicę Śródmieście nie sprawdzała w ZGN, czy najemcy mieli uregulowane zobowiązania według stanu na dzień złożenia wniosku. Stan zobowiązań najemców sprawdzano w późniejszych okresach (m.in. przed podpisaniem aktów notarialnych). Przychody uzyskane ze sprzedaży badanych lokali wyniosły 14 125,1 tys. zł.

11. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wypłatę w latach objętych kontrolą kwoty 5 081 tys. zł odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych. Zgodnie z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, jeżeli gmina nie dostarczy lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia

¹³ Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 188, poz. 4948 ze zm.

1964 r. Kodeks cywilny¹⁴. W dzielnicy Śródmieście kwota odszkodowań wypłacona na rzecz właścicieli 48 lokali wyniosła 1 028,2 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Kontynuowanie skutecznych działań celem zapewnienia lokali socjalnych osobom z wyrokiem eksmisji.
- 2) Sprawdzanie niezalegania z opłatami na dzień składania przez najemców wniosków o sprzedaż lokali użytkowych.
- 3) Kontynuowanie działań celem zagospodarowania lokalu mieszkalnego przy ul. Hożej 35 oraz lokalu użytkowego przy ul. Marszałkowskiej 1.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

za zgodność z uchwałą
Komisji Odwoławczej

¹⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.