



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KIN.410.006.01.2019

Jadwiga Emilewicz
Ministerstwo Rozwoju
Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/033 – Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach

**Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 13/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 4 marca 2020 r.**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju ¹ , Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju ² , od 15 listopada 2019 r. do dnia zakończenia kontroli. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa pełnili: Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju ³ , od 22 stycznia 2018 r. ⁴ do 14 listopada 2019 r. Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa ⁵ , od 16 listopada 2015 r.; z dniem 9 stycznia 2018 r., został powołany na Ministra Infrastruktury.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania organizacyjne i prawne ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. 2. Instrumenty finansowe wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiające gminom zwiększanie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Maciej Brzosko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/71/2019 z 11 września 2019 r. 2. Natasza Sikora, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/72/2019 z 11 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-5, 104-106)

¹ Zwane dalej: „Ministerstwem” lub „MR”. Utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 2291).

² Zwana dalej: „Ministrem” lub „Ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa”.

³ Zwany dalej: „Ministrem” lub „MiR”.

⁴ Tj. od dnia przejęcia z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa spraw działu budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

⁵ Zwany dalej: „Ministrem IiB”.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Ministra działania organizacyjne i prawne służyły wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, a przyjęte instrumenty finansowe wspierania budownictwa mieszkaniowego, umożliwiały gminom zwiększenie dostępności ich zasobu mieszkaniowego przewidzianego dla tych gospodarstw. Jednakże, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdania z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego*⁸, sporządzane przez Ministra nie zapewniały ich odbiorcom rzetelnego źródła informacji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Minister realizował działania wynikające z NPM, których celem było zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Minister podejmował szereg inicjatyw legislacyjnych, w tym znowelizowano ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń⁹. Nowelizacja ta m.in. zmieniła zasady wykorzystania mieszkań w zasobie komunalnym, poprzez wprowadzenie instrumentów mających na celu bardziej elastyczne i racjonalne gospodarowanie tym zasobem. Przyjęte instrumenty finansowe wspierania budownictwa mieszkaniowego, umożliwiały gminom zwiększanie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Polegały one na udzielaniu finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt¹⁰ na pokrycie części kosztów przedsięwzięć realizowanych w ramach budownictwa socjalnego i komunalnego. W okresie objętym kontrolą kwoty zasilenia Funduszu z budżetu państwa, przeznaczone na budownictwo socjalne i komunalne rosły – od 136.900,0 tys. zł w 2016 roku do 210.000,0 tys. zł w 2018 r., podobnie jak wydatki samego Funduszu na ten cel – od 57.353,8 tys. zł w 2016 r. do 132.304,9 tys. zł w 2018 r. Z rocznych sprawozdań z realizacji działań w ramach NPM, wynika, że w 2017 r. względem 2016 r. wartości dwóch¹¹ z trzech przyjętych mierników stopnia osiągnięcia Celu nr 2¹² Programu uległa poprawie, a wartość jednego¹³ nieznacznie pogorszeniu.

W ocenie NIK *Sprawozdania z realizacji działań w ramach NPM w 2017 r. i 2018 r.* sporządzono nierzetelnie. W obu sprawozdaniach przedstawiono osiągnięte wartości mierników odnoszące się do wcześniejszego okresu sprawozdawczego. Ponadto, w sprawozdaniu z działań realizowanych w 2017 r., w punkcie 7 *Uzyskane efekty realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego* – nie podano osiągniętych wartości 10 z 12 mierników. Nieprawidłowości te uniemożliwiały dokonanie na podstawie ww. sprawozdań oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach NPM w roku objętym sprawozdaniem.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Zwany dalej: „NPM” lub „Programem”.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2321, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o finansowym wsparciu”.

¹⁰ Zwanego dalej: „FD” lub Funduszem”.

¹¹ Tj. [1] liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego oraz [2] liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych.

¹² Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.

¹³ Tj. liczba miejsc w mieszkaniach chronionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania organizacyjne i prawne służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą Nr 115/2016 z 27 września 2016 r.¹⁵ Rada Ministrów przyjęła NPM – określający politykę mieszkaniową państwa w horyzoncie średniookresowym. Projekt Programu został opracowany w 2016 roku przez Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa¹⁶. W dniu 29 czerwca 2016 r. projekt NPM przekazano do uzgodnień międzyresortowych – łącznie do 34 podmiotów, w tym m.in. do 22 ministrów, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W wyniku tych konsultacji zgłoszono 51 uwag (zarówno do treści uchwały w sprawie przyjęcia NPM jak i samego Programu), z których w pełni uwzględniono 13. Wskazać przy tym należy, że część uwag nie odnosiła się bezpośrednio do treści samego Programu, lecz do działań z nim związanych, w tym legislacyjnych. Uwzględnione uwagi dotyczyły: treści uchwały w sprawie przyjęcia NPM, diagnozy przedstawionej w NPM, celów i instrumentów. Były to uwagi dotyczące np. sposobu formułowania zapisów, stosowanych pojęć lub nazw, błędów liczbowych.

Projekt uchwały w sprawie NPM został zamieszczony 29 czerwca 2016 r. w Biuletynie Informacji Publicznej MliB i przekazany do konsultacji publicznych – łącznie do 65 podmiotów, w tym m.in. Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Komitetu Obrony Lokatorów, Polskiej Izby Gospodarczej Towarzystw Budownictwa Społecznego, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich. W wyniku tych konsultacji zgłoszono 308 uwag, w tym 41 uwag dotyczących nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w ramach projektu NPM – które miały zostać rozważone na etapie konsultacji publicznych projektu tej ustawy. Z 267 uwag zgłoszonych do projektu NPM w pełni uwzględniono trzy, a jedną częściowo. Wskazać przy tym należy, że uwagi w części stanowiły komentarz do zapisów Programu, a nie propozycje konkretnych rozwiązań lub zmian w treści NPM.

(akta kontroli str. 6-97, 673-868)

Program określał trzy cele szczegółowe:

1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.
3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, zwana dalej: "Uchwałą w sprawie NPM" lub "Uchwałą".

¹⁶ Zwane dalej: „MliB”.

W przypadku ww. Celu nr 2, w NPM określono trzy mierniki stopnia osiągnięcia celu, tj.:

- 1) liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego (miernik podstawowy),
- 2) liczba miejsc w mieszkaniach chronionych,
- 3) liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych.

Wartościami wyjściowymi dla tych mierników były dane za 2014 r. i wynosiły odpowiednio [1] 165,2 tys., [2] 2,7 tys., [3] 11,1 tys. Natomiast zaplanowane wartości docelowe określono, w przypadku:

- miernika 1 na: 140,0 tys. w 2020 roku, 70 tys. w 2025 roku i 0 w 2030 roku¹⁷,
- miernika 2, odpowiednio na: 2,9 tys., 3,1 tys. i 3,3 tys.,
- miernika 3, odpowiednio na: 12,0 tys., 13,0 tys. i 14,0 tys.

(akta kontroli str. 6-97)

Określone w NPM podstawowe działania zmierzające do osiągnięcia celu nr 2 miały obejmować:

- zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych,
- rozwój mieszkalnictwa wspomagane (np. chronione),
- redukcję skutków bezdomności przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych,
- wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia polityki mieszkaniowej do potrzeb mieszkaniowych grup o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych,
- pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej, wpływającej m.in. na możliwość obsługi opłat za mieszkanie lub spłat kredytu hipotecznego.

(akta kontroli str. 6-97)

Zgodnie z treścią NPM, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, 29 września 2017 r. przedstawił Radzie Ministrów *Plan szczegółowych działań korespondujących z realizacją celów Programu*, pozostających we właściwości innych członków Rady Ministrów. Dokument ten określał dodatkowe działania, które miały być podejmowane w związku z realizacją NPM i przyczynić się do osiągnięcia celów ww. Programu. Działania te zostały uszeregowane w czterech grupach:

- 1) dostępne mieszkania,
- 2) stabilne i efektywne finansowanie,
- 3) nowoczesne, efektywne i bezpieczne mieszkania,
- 4) dobre prawo.

Podstawą opracowanego przez MliB dokumentu były materiały przekazane przez poszczególne resorty/urzędy w I półroczu 2017 roku. Określały one propozycje działań oraz zawierały analizy, które uzupełniały główne działania opisane w NPM.

(akta kontroli str. 6-97, 869-934, 989-992)

1.2. Działania MliR w okresie objętym kontrolą, związane ze wsparciem gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich

¹⁷ W perspektywie do 2030 r. mierniki przewidywał zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących obecnie na najem mieszkania od gminy, co oznaczało pozyskanie przez gminy ok. 165,2 tys. mieszkań (w ramach istniejącego zasobu lub budowy nowych mieszkań).

dochodach, oprócz zapewnienia środków na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego i komunalnego, polegały na prowadzeniu procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu oraz ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁸. Efektem tych prac była 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 ustaw¹⁹. Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom międzyresortowym oraz został odpowiednio zmodyfikowany przy uwzględnieniu zgłoszonych uwag, co znalazło odzwierciedlenie w finalnej wersji ustawy. W ramach konsultacji publicznych i opiniowania projekt ustawy skierowano do 81 instytucji, w tym m.in. fundacji, federacji, związków i stowarzyszeń, w wyniku których zgłoszono szereg propozycji zmian (łącznie do 82 przepisów).

Nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu wprowadziła takie zmiany jak np.:

- zniesienie zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środków Unii Europejskiej,
- likwidacja obowiązku wydzielania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych²⁰,
- wprowadzenie nowego rodzaju przedsięwzięcia umożliwiającego remont lub przebudowę budynków mieszkalnych wyłączonych z użytkowania,
- dofinansowanie tworzenia tymczasowych pomieszczeń,
- zmiany w wysokościach finansowego wsparcia,
- objęcie programem wsparcia przedsięwzięć polegających na remoncie lub przebudowie istniejących już noclegowni i schronisk dla bezdomnych oraz przedsięwzięć, w wyniku których powstają ogrzewalnie,
- udział gmin (w formie partycypacji) w kosztach budowy mieszkań przez inwestora prywatnego w zamian za możliwość wynajmowania mieszkań przez inwestora na zasadach społecznych czynszowych,
- zmiana finansowania programu poprzez rezerwę celową²¹.

Zmiany zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wprowadzone nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, weszły w życie 21 kwietnia 2019 r. Celem reformy było zwiększenie dostępności lokali komunalnych dla osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej poprzez wprowadzenie instrumentów pozwalających na bardziej elastyczne i racjonalne gospodarowanie mieszkaniem przez gminy. Zgodnie z przyjętymi założeniami, na osiągnięcie tego celu powinny przełożyć się przede wszystkim następujące rozwiązania:

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1182, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o ochronie praw lokatorów”.

¹⁹ Dz. U. poz. 756. Ustawa zwana dalej: „ustawą o zmianie ustawy o finansowym wsparciu”. Pierwotnie projektowane zmiany były przedmiotem odrębnego projektu nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (UD99). Równolegle prowadzony był proces legislacyjny projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (UD66). W dniu 8 grudnia 2016 r. podjęte zostało rozstrzygnięcie Kierownictwa b. MliB o połączeniu procedowania obu projektów. W dniu 30 grudnia 2016 r. wprowadzono zmiany zakresu projektu (UD99), z jednoczesnym wycofaniem z Wykazu prac legislacyjnych projektu UD66. Propozycje zmian zawarte w projekcie UD66 zostały włączone do projektu UD99.

²⁰ Zmiana umożliwiła gminom ubieganie się o uzyskanie finansowego wsparcia na budowę lokali komunalnych bez dotychczasowego warunku wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych.

²¹ W budżecie państwa, począwszy od 2019 r., tworzy się rezerwę celową na zasilenie Funduszu Dopłat, z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia. Założono powiązanie terminu przekazywania środków budżetowych (coroczne rozliczenie wykorzystujące formę rezerwy celowej), z deklarowanymi przez inwestorów terminami wypłaty finansowego wsparcia, co ma zapewnić realną reakcję na potrzeby inwestycyjne gmin w zakresie budownictwa komunalnego.

- obowiązek weryfikacji dochodów nie częściej niż co 2,5 roku w odniesieniu do umów najmu zawartych na czas nieoznaczony,
- umożliwienie rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej,
- wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby osób tam zamieszkujących,
- wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu komunalnego obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz na żądanie gminy oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości pod rygorem odpowiedzialności karnej,
- wprowadzenie najmu socjalnego lokali mieszkalnych, z równoczesną rezygnacją z pojęcia lokalu socjalnego i obowiązku wyodrębnienia takich lokali w zasobie komunalnym,
- możliwość podwyższenia czynszu w związku z poprawą sytuacji materialnej najemcy,
- zmiana art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²² polegająca na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzenia eksmisji do noclegowni czy schroniska, jeżeli dłużnikowi przysługuje uprawnienie do tymczasowego pomieszczenia²³.

(akta kontroli str. 98-132, 540)

1.3. Zgodnie z § 4 ust. 1 Uchwały w sprawie NPM, Minister przedstawiał Radzie Ministrów w terminie do 31 marca roczną informację (sprawozdaniem) o realizacji działań w ramach Programu. Sprawozdanie to, zgodnie z § 4 ust. 2 Uchwały była również przekazywana Radzie Mieszkalnictwa²⁴, w celu ich oceny w zakresie zgodności z przyjętymi celami Programu oraz obowiązującymi strategiami rozwoju²⁵. Zgodnie z przedkładanymi corocznie danymi ujętymi w Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach NPM, w odniesieniu do Celu nr 2 *Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową*, osiągnięto następujące wartości poszczególnych mierników:

- liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego: 158,9 tys. w 2016 r. (według Sprawozdania za 2017 r.), 154,2 tys. w 2017 r. (według Sprawozdania za 2018 r.),
- liczba miejsc w mieszkaniach chronionych: 2.922 w 2016 r. (według Sprawozdania za 2017 r.) i 2.863 w 2017 r. (według Sprawozdania za 2018 r.),
- liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych: 12,6 tys. w 2016 r. (według Sprawozdania za 2017 r.) i 14,2 tys. (według Sprawozdania za 2018 r.).

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm. Ustawa zwana dalej: „kpc”.

²³ W związku z tą zmianą wprowadzono również finansowe wsparcie gmin na adaptację już istniejących budynków w celu tworzenia w nich pomieszczeń tymczasowych.

²⁴ Zwanej dalej: „RM” lub „Radą”. Powstała na mocy Zarządzenia Nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie Rady Mieszkalnictwa (zarządzenie weszło w życie tego samego dnia). Zadaniem Rady jest koordynowanie działań służących realizacji polityki mieszkaniowej Rady Ministrów.

²⁵ Dokumentem w tym zakresie była *Strategia Rozwoju Kraju 2020 Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020)* przyjęta Uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882) - uchylona Uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – M.P. poz. 260.

W Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach NPM w 2018 r. nie wskazano przyczyn spadku wartości miernika *liczba miejsc w mieszkaniach chronionych* w 2017 r. względem 2016 r. Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił m.in., że Ministerstwo (...) *nie analizowało samej przyczyny spadku w 2017 r. miejsc w mieszkaniach chronionych w stosunku do 2016 r., natomiast na bieżąco analizowało statystykę dotyczącą mieszkań chronionych publikowaną przez MRPiPS. Z analiz tych wynika, że spadek liczby miejsc w mieszkaniach chronionych w 2017 r. miał charakter jednorazowy.* (...).

(akta kontroli str. 6-97, 554-667, 947-959, 993-1004)

1.4. Rada Mieszkalnictwa przyjmowała corocznie Sprawozdanie z realizacji działań w ramach NPM, pierwsze: za rok 2017 – sporządzone w marcu 2018 r. i kolejne: za rok 2018 – sporządzone w marcu 2019 r., zgodnie z wymogiem określonym w Uchwale w sprawie NPM. W protokołach z posiedzeń RM brak jest zapisów wskazujących na ewentualne zastrzeżenia tego organu co do zgodności działań prowadzonych przez Ministra, z celami NPM oraz obowiązującymi strategiami rozwoju.

(akta kontroli str. 393-431, 554)

1.5. Na posiedzeniu RM w dniu 14 lutego 2018 r. przyjęto 18 kierunkowych rekomendacji Rady, które dotyczyły m.in.:

- wprowadzenia specustawy mieszkaniowej, mającej na celu m.in.: ograniczenie barier administracyjnych dla inwestorów – realizacja inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących powinna być możliwa niezależnie od ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, za zgodą rady gminy;
- szybkich zmian przeznaczenia gruntów przemysłowych i rolnych (w miastach) na cele mieszkaniowe,
- wprowadzenia spółek Real Estate Investment Trust (REIT)²⁶,
- rewitalizacji zdegradowanych obszarów w miastach i przyspieszenie uzgodnień konserwatorskich,
- usprawnienia funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego²⁷, m.in. poprzez wprowadzenie standardów technicznych i mieszkaniowych,
- racjonalizacji zasad wspierania inwestycji samorządowych z FD mającej na celu umożliwienie współpracy samorządów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości,
- racjonalizacji systemu przyznawania dodatków mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 393-431)

Jak wynika z treści sprawozdania z realizacji działań w ramach NPM w 2018 roku, rekomendacje i ustalenia dokonane przez członków Rady Mieszkalnictwa 14 lutego 2018 r. stały się podstawą do zainicjowania późniejszych działań legislacyjnych właściwych organów, polegających na nowelizacji lub tworzeniu nowych aktów prawnych, w tym:

- ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁸, wprowadzającej

²⁶ Zgodnie z definicją zaprezentowaną w NPM: Wehikuł inwestycyjny w formie spółki akcyjnej, której akcje są notowane na giełdzie i lokujący środki pozyskane z emisji akcji wyłącznie na rynku nieruchomości. REIT wypłaca coroczną dywidendę w wysokości nawet 95% zysku (od 80 do 95% w zależności od regulacji w poszczególnych krajach).

²⁷ Zwane dalej: „TBS”.

²⁸ Dz. U. poz. 1496 ze zm.

ulatwienia proceduralne przy realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz umożliwiającą wykorzystanie potencjału szerszego niż dotychczas zasobu gruntów pod budownictwo mieszkaniowe,

- ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²⁹, wprowadzającej program dopłat do czynszu „Mieszkanie na Start”,
- ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów³⁰,
- ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska³¹, powołującej spółkę Polskie Domy Drewniane S.A.,
- projektu ustawy o firmach inwestujących w najem nieruchomości, mającej na celu m. in. skierowanie dodatkowego kapitału na rynek mieszkań na wynajem,
- projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, służącej m. in. wprowadzeniu rozwiązań umożliwiających pełne wykorzystanie potencjału dostępnych pod budownictwo mieszkaniowe nieruchomości Skarbu Państwa i spółek Skarbu Państwa,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego³² rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania³³, mającego na celu usprawnienie realizacji programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań na wynajem i mieszkań spółdzielczych lokatorskich zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających,
- rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁴ z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców³⁵, upraszczającego procedurę wydawania zezwoleń na pracę w przypadku określonych zawodów, w tym związanych z branżą budowlaną.

(akta kontroli str. 555-667)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W obu przedstawionych przez Ministra rocznych sprawozdaniach z realizacji działań w ramach NPM w zakresie celu nr 2 *Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową* w zakresie pkt 7 *Uzyskane efekty realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego* podawano wartości mierników odnoszące się do wcześniejszego okresu sprawozdawczego. W *Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach NPM w 2017* (przyjętym w 2018 r.) dla Celu 2 wartość miernika *liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego* podano za rok 2016 (w pkt 7 nie podano wartości

²⁹ Dz. U. poz. 1540 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 916.

³¹ Dz. U. poz. 1648.

³² Zwany dalej: „BGK”.

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 221.

³⁴ Zwany dalej: „MRPiPS”.

³⁵ Dz. U. poz. 1264.

pozostałych dwóch mierników). Natomiast, w *Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach NPM w 2018 r.* (przyjętym w 2019 r.) wartości wszystkich trzech mierników dla Celu nr 2 podano za 2017 rok. Było to działanie nierzetelne, uniemożliwiające odbiorcom tych sprawozdań dokonanie na ich podstawie analizy i oceny w zakresie skuteczności i efektywności realizacji NPM w poszczególnych latach sprawozdawczych.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił m.in.: (...) Ze względu na tryb pracy nad dokumentami rządowymi, sprawozdanie jest de facto przygotowywane w pierwszych miesiącach danego roku. Oznacza to, że niektóre dane, zwłaszcza te publikowane w cyklu rocznym, nie są dostępne na dzień sporządzenia sprawozdania. W związku z tym przyjęto zasadę, że w sprawozdaniu umieszcza się dane najbardziej aktualne. W przypadku braku danych za dany rok, w sprawozdaniu umieszcza się dane za rok poprzedni. Warto podkreślić, że nie dotyczy to danych, na które MliR ma bezpośredni wpływ (tj. danych z realizacji programów rządowych). W przypadku danych dotyczących liczby miejsc w mieszkaniach chronionych, noclegowniach i domach dla bezdomnych, ich dostępność wynika z cykli sprawozdawczych przyjętych przez GUS i MRPiPS oraz czasu niezbędnego na opracowanie i opublikowanie danych. Warto zauważyć, że dane te są zbierane od wszystkich gmin w Polsce, a w przypadku danych o miejscach w mieszkaniach chronionych, noclegowniach i domach dla bezdomnych w przykazywaniu danych uczestniczą również powiaty. Zebranie, sprawdzenie, zagregowanie oraz opublikowanie tych danych wymaga określonego czasu, co w opinii MliR, jako użytkownika tych danych, jest zrozumiałe.

(akta kontroli str. 554-667, 936-946)

NIK nie podziela argumentów powołanych w złożonych wyjaśnieniach, ponieważ w rzetelnie sporządzonym sprawozdaniu wartości poszczególnych mierników powinny odnosić się do działań prowadzonych w roku sprawozdawczym. Dokument ten na dzień jego publikacji powinien być aktualny i umożliwiać jego odbiorcom jednoznaczną weryfikację skuteczności i efektywności podejmowanych działań w okresie sprawozdawczym. W ocenie NIK sprawozdania przedkładane przez Ministra takiej funkcji nie spełniały.

2. Nierzetelnie sporządzono roczne Sprawozdanie z realizacji NPM w 2017 r. w zakresie pkt. 7 *Uzyskane efekty realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego*. W punkcie tym nie wskazano osiągniętych wartości dla 10 z 12 mierników, w tym: [1] Liczba miejsc w mieszkaniach chronionych oraz [2] Liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych. Powyższe zaniechanie uniemożliwiało odbiorcom tego sprawozdania dokonanie na jego podstawie oceny w zakresie skuteczności i efektywności działań w okresie sprawozdawczym.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił m.in.: *W sprawozdaniu z realizacji działań w ramach NPM w 2017 r. dane w tabeli dot. uzyskanych efektów realizacji NPM nie zostały uzupełnione przez przeoczenie. Błąd ten nie został powtórzony w Sprawozdaniu za 2018 r., gdzie wszystkie dostępne na dzień sporządzania Sprawozdania dane zostały prawidłowo ujęte. Należy jednak podkreślić, że wszystkie dane pominięte w tabeli są oparte na oficjalnej statystyce Głównego Urzędu Statystycznego³⁶ oraz Eurostatu. Dostęp do tych publikacji jest powszechny i bezpłatny. Dane te są na bieżąco monitorowane i wykorzystywane również przez Departament Mieszkalnictwa w wyciąganiu*

³⁶ Przypis NIK. Zwanego dalej: „GUS”.

wniośków dot. funkcjonowania instrumentów wsparcia mieszkalnictwa oraz sporządzania rekomendacji zmian w istniejących instrumentach wsparcia.

W zakresie mierników: [1] Liczba miejsc w mieszkaniach chronionych oraz [2] Liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych, Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił: *Na wstępie należy wyjaśnić, że dane dotyczące m.in. liczby miejsc w mieszkaniach chronionych, noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych są oparte na statystykach publikowanych na stronach internetowych MRPIPS. W czasie sporządzania sprawozdania z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego za 2017 r. dostępne były dane na koniec 2016 r. Dane te zostały opisane w sprawozdaniu na s. 13-14 (tabela 10 i tabela 11). Odpowiednie wartości ze wskazanych tabel nie zostały przeniesione do tabeli podsumowującej na s. 90-91 przez przeoczenie.*

(akta kontroli str. 554, 936-946, 993-1001)

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w powołanych wyjaśnieniach. Jeśli w Ministerstwie przyjęto model tabelarycznego przedstawienia uzyskanych efektów realizacji NPM, to informacje w tabeli powinny być podane z należytą starannością. Fakt, że w 2019 roku tabela ta została wypełniona niezbędnymi danymi, nie zmienia faktu zaistnienia nieprawidłowości w roku poprzednim, co bezpośrednio wynika z treści sprawozdania. Natomiast w odniesieniu do kwestii umieszczenia w sprawozdaniu za rok 2017 niezbędnych danych w zakresie dwóch mierników na s. 13-14, zamiast w tabeli w pkt 7 sprawozdania, NIK stwierdza, że punkt 7 sprawozdania, zgodnie z tytułem, powinien przedstawiać uzyskane efekty działań w ramach NPM, których w tej tabeli nie przedstawiono. Zestawienie danych zawartych w tabeli miało służyć dokonaniu jednoznacznej całościowej analizy i oceny, efektów z realizacji NPM.

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania organizacyjne i prawne służyły wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Minister podejmował szereg inicjatyw legislacyjnych, których jednym z efektów była nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu. Nowelizacja m.in. zmieniła zasady wykorzystania mieszkań stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, w sposób mający na celu bardziej elastyczne i racjonalne gospodarowanie tym zasobem.

Jednakże, w ocenie NIK stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące sposobu sporządzania *Sprawozdań z realizacji działań w ramach NPM*, wpłynęły na brak rzetelnych informacji umożliwiających dokonanie analizy i oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań.

OBSZAR

2. Instrumenty finansowe umożliwiające gminom zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach

Opis stanu faktycznego

2.1. Głównym instrumentem wsparcia gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach był program budownictwa socjalnego i komunalnego, realizowany w oparciu o przepisy ustawy o finansowym wsparciu. Przyjęto bezzwrotny model finansowania, a wsparcie z budżetu państwa udzielane było za pośrednictwem BGK. W ustawie o finansowym wsparciu przewidziano następujące instrumenty finansowe, umożliwiające gminom zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach:

- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć przeznaczonych na tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy (art. 3 ustawy o finansowym wsparciu),
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przez inwestora innego niż gmina lub związek gminny (art. 5 ustawy o finansowym wsparciu),
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przez TBS albo spółkę gminną (art. 5a ustawy o finansowym wsparciu),
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć przeznaczonych na tworzenie mieszkań chronionych (art. 6 ustawy o finansowym wsparciu),
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć realizowanych w celu tworzenia zasobu interwencyjnego: noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni (art. 4 ustawy o finansowym wsparciu).

(akta kontroli str. 98-132)

Fundusz został zasilony dotacjami z budżetu państwa w łącznej wysokości:

- 1.223.900,00 tys. zł, z czego 136.900,00 tys. zł (11,2%) na wsparcie budownictwa socjalnego w 2016 roku,
- 1.234.474,00 tys. zł, z czego 169.474,00 tys. zł (13,7%) na wsparcie budownictwa socjalnego w 2017 r.,
- 1.336.930,57 tys. zł³⁷, z czego 210.000,00 tys. zł (15,7%) na wsparcie budownictwa komunalnego i na wynajem w 2018 roku.

W 2019 roku według stanu na 30 czerwca 2019 r. nie zasilano FD ze środków rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na kwotę 500.000,00 tys. zł.

(akta kontroli str. 133-392, 541-548, 978-988)

Wydatki FD w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły:

- 1.181.523,70 tys. zł, z czego 57.353,81 tys. zł³⁸ (4,9%) na wsparcie budownictwa socjalnego w 2016 roku,
- 1.203.815,85 tys. zł, z czego 86.757,09 tys. zł³⁹ (7,2%) na wsparcie budownictwa socjalnego w 2017 roku,
- 1.179.756,80 tys. zł, z czego 132.304,87 tys. zł (11,2%) na wsparcie budownictwa komunalnego i na wynajem w 2018 roku,
- 133.458,44 tys. zł, z czego 52.070,24 tys. zł na wsparcie budownictwa komunalnego i na wynajem w I półroczu 2019 roku.

(akta kontroli str. 133-392)

W 2016 roku do udzielenia finansowego wsparcia zakwalifikowano łącznie 208 wniosków na łączną kwotę 181.763,12 tys. zł, przy czym 198 wniosków złożyły jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰, jeden wniosek organizacja pożytku publicznego oraz dziewięć wniosków spółki gminne. W podziale na rodzaj tworzonego zasobu, 207 wniosków dotyczyło lokali socjalnych, lokali komunalnych i mieszkań chronionych, a jeden wniosek noclegowni i domów dla bezdomnych. Najbardziej popularne rodzaje przedsięwzięć objętych finansowym wsparciem to

³⁷ W tym, dotacja z budżetu państwa w wysokości 9.930,57 tys. zł na wyodrębniony w FD rachunek dla obsługi programu Społecznego Budownictwa Czynszowego.

³⁸ Po uwzględnieniu zwrotu nadwyżek wypłaconego wsparcia budownictwa socjalnego w kwocie 23,56 tys. zł.

³⁹ Po uwzględnieniu zwrotów nadwyżek wypłaconego wsparcia budownictwa socjalnego w kwocie 270,76 tys. zł.

⁴⁰ Zwane dalej: „jst”.

remont lub przebudowa lokalu socjalnego (43 wnioski), budowa budynku przeznaczonego na lokale socjalne (38 wniosków), budowa budynku przeznaczonego na mieszkania komunalne (26 wniosków).

W 2017 roku do udzielenia wsparcia zakwalifikowano 192 wnioski na łączną kwotę 200.480,24 tys. zł, przy czym 189 wniosków złożyły jst, a pozostałe trzy wnioski spółki gminne. W podziale na rodzaj tworzonego zasobu, 190 wniosków dotyczyło lokali socjalnych, lokali komunalnych i mieszkań chronionych, zaś dwa wnioski noclegowni i domów dla bezdomnych. Najbardziej popularne rodzaje przedsięwzięć to remont lub przebudowa lokali socjalnych (48 wniosków), budowa budynku przeznaczonego na lokale socjalne (38 wniosków) oraz zmiana sposobu użytkowania budynku przeznaczonego na lokale socjalne i budowa budynku na mieszkania komunalne (po 22 wnioski).

W 2018 roku do udzielenia wsparcia finansowego zakwalifikowano 115 wniosków na łączną kwotę 175.761,29 tys. zł, spośród których 104 wnioski złożyły jst, trzy wnioski organizacje pożytku publicznego i osiem wniosków spółki gminne. W podziale na rodzaj tworzonego zasobu, 108 wniosków dotyczyło lokali mieszkalnych, a siedem wniosków noclegowni i schronisk dla bezdomnych. Najbardziej popularne rodzaje przedsięwzięć to budowa budynku z przeznaczeniem na lokale mieszkalne (37 wniosków), remont lub przebudowa lokali mieszkalnych (22 wnioski) oraz zmiana sposobu użytkowania lokali mieszkalnych (14 wniosków).

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. do uzyskania finansowego wsparcia zakwalifikowano 20 wniosków na łączną kwotę 48.581,64 tys. zł (17 wniosków jst, dwa organizacje pożytku publicznego, jeden spółki gminnej). Dodatkowo 12 kwietnia 2019 r. został zakwalifikowany wniosek z edycji jesiennej 2018 roku na kwotę 2.054,02 tys. zł. W podziale na rodzaj tworzonego zasobu, 39 wniosków dotyczyło lokali mieszkalnych, dwa lokale chronionych i jeden noclegowni i schronisk dla bezdomnych.

W 2016 roku zawarto 185 umów o udzielenie finansowego wsparcia budownictwa socjalnego/komunalnego na łączną kwotę w wysokości 152.750,05 tys. zł, w 2017 roku – 203 umowy na 187.677,71 tys. zł, w 2018 roku – 128 umów na 132.083,39 tys. zł, a w 2019 roku (do 30 czerwca) – 60 umów na 110.641,40 tys. zł.

Kwota niewykorzystanych środków FD na wsparcie budownictwa socjalnego/komunalnego wynosiła odpowiednio: 10.729,72 tys. zł na dzień 28 lutego 2017 r. i 14.930,9 tys. zł na dzień 31 października 2018 r. Zgodnie z wytycznymi Ministra środki te zasilają Fundusz w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 133-392, 432, 540, 935, 960-977, 1005)

2.2. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Fundusz Termomodernizacji i Remontów.⁴¹ Ustawa określa zasady finansowania ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych oraz przedsięwzięć niskoemisyjnych. Celem programu wspierania termomodernizacji i remontów realizowanego ze środków Funduszu, za wdrożenie i realizację którego odpowiada MliR, była poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy ich charakterystyki energetycznej. Obejmował on trzy instrumenty finansowe w formie tzw. premii termomodernizacyjnej, remontowej i kompensacyjnej. Gminy mogły być beneficjentami wsparcia udzielanego w formie premii remontowej jedynie w przypadku, gdy dysponowały mniejszościowym udziałem we wspólnocie mieszkaniowej, realizującej przedsięwzięcie remontowe na

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 966 ze zm.

zasadach określonych w ustawie. Mogły być one natomiast samodzielnie beneficjentami wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej na takich samych zasadach jak każdy inny inwestor realizujący przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w MliR, zasady te nie uwzględniają sytuacji dochodowej gospodarstw domowych będących ostatecznymi beneficjentami premii termomodernizacyjnej. Z tego względu MliR nie dysponowało danymi dotyczącymi tych gospodarstw. W oficjalnej sprawozdawczości programu, prowadzonej przez BGK, nie odzwiercudza się na bieżąco udziału wśród beneficjentów poszczególnych ich grup, w tym także udziału gmin. Dane dotyczące tych udziałów były możliwe do uzyskania z prowadzonej przez BGK bazy danych wspieranych przedsięwzięć. Ostatnie takie dane MliR pozyskało na potrzeby Raportu z przeglądu funkcjonowania ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach 2009-2016, sporządzonego w lipcu 2017 r. W analizowanym okresie zostało zrealizowanych 19.669 przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Wśród beneficjentów 62,6% stanowiły wspólnoty mieszkaniowe i 35,6% spółdzielnie mieszkaniowe, zaś udział jst wyniósł zaledwie 1% - 19 przedsięwzięć dotyczyło budynków mieszkalnych, a pozostałe 184 budynków użyteczności publicznej.

Zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (UD552), który 10 września 2019 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, zaś 16 września 2019 r. został przesłany do Sejmu RP, proponuje się m.in. nowy instrument adresowany do samorządów gminnych, wspierający przedsięwzięcia poprawiające stan techniczny mieszkaniowych zasobów komunalnych. Koszt tego instrumentu dla budżetu państwa w okresie 2020-2029 oszacowano na 1.535.620,00 tys. zł.

(akta kontroli str. 541-547, 554, 673-677)

2.3. W wyniku nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu⁴² w art. 5a tej ustawy, został uregulowany instrument finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przedsięwzięć przez TBS albo spółkę gminną. W przypadku, gdy inwestorem jest TBS albo spółka gminna, wsparcia na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia, udzielano, jeżeli utworzone z udziałem gminy albo związku międzygminnego (jako beneficjenta wsparcia), lokale mieszkalne zostaną wynajęte przez gminę albo związek międzygminny z prawem do podnajmowania osobom fizycznym bez zgody TBS albo spółki gminnej. Wysokość wsparcia uzależniona była od rodzaju przedsięwzięcia i wynosiła 45% lub 50%. Gminy lub związki gminne miały prawo podnajmować lokale osobom fizycznym spełniającym warunki otrzymania lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, określone przez gminę, na terenie której położony jest wynajmowany lokal. Osoby te miały obowiązek ponoszenia opłat z tytułu używania lokali, jakie ponoszą najemcy lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w gminie, na terenie której położony jest lokal. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. nie udzielono finansowego wsparcia na ten cel⁴³.

(akta kontroli str. 119-123, 133-392)

⁴² Ustawą 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.).

⁴³ Z „Informacji o udzielonym finansowym wsparciu z FD” BGK za III kwartał 2019 r. wynika, że złożono pięć wniosków spełniających warunki do udzielenia finansowego wsparcia na łączną kwotę 29.780,44 tys. zł oraz podpisano jedną umowę (umowa czynna) na kwotę 8.467,84 tys. zł.

2.4. Minister monitorował funkcjonowanie wdrożonych instrumentów finansowych i oceniał uzyskiwane efekty na podstawie comiesięcznej, kwartalnej i rocznej sprawozdawczości operacyjnej przez BGK, w tym z realizacji planu FD. W sprawozdaniach tych szczegółowo przedstawiano efekty rzeczowo-finansowe prowadzonej działalności dotyczącej finansowego wsparcia budownictwa socjalnego/komunalnego służącego m.in. gminom w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ponadto, od 2017 roku, w związku z wejściem w życie NPM, na bazie sprawozdań kwartalnych BGK, opracowywano raporty analityczne, które były przekazywane kierownictwu Departamentu Mieszkalnictwa i MliR. Szczegółowe dane rzeczowo-finansowe w powyższym zakresie zaprezentowano w Obszarze 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 6-97, 554-667, 936-946, 1005)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przygotował i wdrożył instrumenty finansowego wspierania rozwoju budownictwa socjalnego i komunalnego i utrzymania w należyтым stanie technicznym mieszkaniowego zasobu gmin. W ocenie NIK stosowane instrumenty finansowe wspierania budownictwa mieszkaniowego, umożliwiały gminom zwiększanie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

IV. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zmianę sposobu sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji działań w ramach NPM, w celu uczynienia z tych sprawozdań rzetelnego źródła informacji umożliwiającego dokonanie analizy i oceny efektywności i skuteczności działań podejmowanych w ramach NPM w poszczególnych latach sprawozdawczych.

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 Prezesa NIK. 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

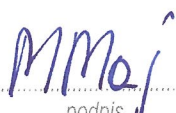
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 16 grudnia 2019 r.

**Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 13/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 4 marca 2020 r.**

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj


.....
podpis