



KIN.430.009.2021

Nr ewid.181/2021/P/21/026/KIN

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE PROGRAMU MIESZKANIE PLUS

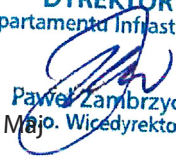
DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

DYREKTOR
Departamentu Infrastruktury
z up.

Paweł Zambrzycki
Mikołaj Wicedyrektor

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

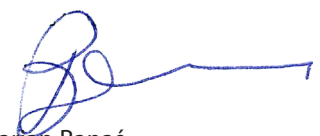
Elektronicznie podpisany przez Małgorzata
Anna Motylow

Data: 2021.12.28 10:17:33 +01'00'

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli


Marian Banaś
Warszawa, dnia 04.01.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	14
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	15
4. WNIOSKI	26
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Wdrażanie przez Ministra właściwego do Spraw Budownictwa, Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Mieszkalnictwa instrumentów Programu Mieszkanie PLUS, w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego	27
5.1.1. Przygotowanie i wdrożenie przez Ministra rozwiązań organizacyjnych, prawnych i finansowych dla obszaru – Dostępne mieszkania na wynajem oraz dla obszaru – Społeczne budownictwo czynszowe	27
5.1.2. Prowadzenie przez Ministra monitoringu i oceny skuteczności wdrażanych rozwiązań w ramach programu Mieszkanie Plus	32
5.1.3. Sporządzanie i przedstawianie przez Ministra rocznych informacji o realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego	39
5.2. Nadzór i kontrola Ministra właściwego do Spraw Budownictwa, Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Mieszkalnictwa, nad działalnością Krajowego Zasobu Nieruchomości	43
5.3. Pozyskiwanie przez KZN nieruchomości do Zasobu	45
5.4. Gospodarowanie przez KZN nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu	50
5.5. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach, w ramach Programu Mieszkanie PLUS.....	57
5.5.1. Diagnozowanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach i uwzględnianie tych potrzeb w planach i strategiach dotyczących rozwoju gmin	57
5.5.2. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach zgodnie z przyjętymi założeniami i zawartymi umowami	59
5.6. Dostępność mieszkań w ramach Programu Mieszkanie PLUS dla lokalnej społeczności	65
6. ZAŁĄCZNIKI	69
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	69
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	92
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	93
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	96

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

budownictwo komunalne/gminne	w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ¹ ;
dochód rozporządzalny	dochód do dyspozycji lub rozporządzalny dochód osobisty (RDO) jest to suma dochodów gospodarstw domowych, które otrzymują od przedsiębiorstw, rozszerzone o wypłaty transferowe wypłacone przez państwo, natomiast zredukowane o podatki bezpośrednie płacone na rzecz państwa. Inaczej mówiąc, są to dochody, które gospodarstwa domowe mogą spożytkować na wydatki lub oszczędności (D. Begg 2014);
fundusze inwestycyjne	Fundusz Sektora Mieszkań Na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych/Fundusz Sektora Mieszkań dla Rozwoju zarządzany przez BGK Nieruchomości S.A;
jst	jednostki samorządu terytorialnego;
KZN	Krajowy Zasób Nieruchomości – państwowa osoba prawna, powołana na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości ² . Do zadań KZN należało m.in.: gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu na zasadach określonych w ustawie oraz tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań w szczególności przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych; podejmowanie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym mieszkań na wynajem;
Mieszkanie Plus	rządowy program – pakiet działań, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. uchwałą Nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego ³ , służący realizacji średniookresowych celów polityki mieszkaniowej rządu;
Minister	minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Obecnie ministrem właściwym w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest Minister Rozwoju i Technologii ⁴ ;
NPM	Narodowy Program Mieszkaniowy stanowi załącznik, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. uchwały Nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego;
PFRN	Polski Fundusz Rozwoju Nieruchomości – spółka wchodząca w skład grupy Polskiego Funduszy Rozwoju S.A. utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego
społeczne budownictwo czynszowe (SBC)	w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego ⁵ ;
umiarkowane dochody	dochody wyższe niż kryterium dochodowe określane w gminach dla gospodarstw domowych ubiegających się o najem lokalu mieszkalnego od gminy, a jednocześnie zbyt niskie dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, na zasadach rynkowych;
udfp	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ⁶ ;
zdolność czynszowa	zdolność czynszowa określa możliwości finansowe rodziny pod kątem terminowego opłacania czynszu za mieszkanie o określonym metrażu. Zdolność czynszowa jest badana w oparciu o dochody netto pomniejszone o wydatki rodziny, uwzględniając również przyszłą umowę najmu;
Zasób	nieruchomości przekazane w trybie ustawy tworzą Zasób. Zasób tworzą również nieruchomości nabyte przez KZN na rzecz Skarbu Państwa – art. 2 ust. 1 i 2 ustawy.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 1961.

³ RM-111-119-16.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii – (Dz. U. z 2021 r. poz. 1470). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii – (Dz. U. z 2021 r. poz. 1945).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2195, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy realizacja programu rządowego Mieszkanie Plus przyczynia się do poprawy warunków/rozwiązywania problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w ramach programu Mieszkanie Plus były skuteczne i przyczyniały się do poprawy dostępności mieszkań?
2. Czy Krajowy Zasób Nieruchomości skutecznie pozyskiwał nieruchomości do Zasobu i prawidłowo nimi gospodarował?
3. Czy gminy skutecznie korzystały z instrumentów dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus, w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rozwoju i Technologii,
Krajowy Zasób Nieruchomości,
gminy biorące udział w programie Mieszkanie Plus oraz gminne TBS lub inne spółki tych gmin, biorące udział w realizacji inwestycji.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r.
do 31 marca 2021 r.⁷

Mieszkanie Plus – to podstawowy program (pakiet działań) realizowany w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, przyjętego przez rząd 27 września 2016 r. Założeniem programu było zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych. W ramach programu Mieszkanie Plus zakładano bezpośrednie działania inwestycyjne, jak i dostosowanie regulacji prawnych dla zwiększenia podaży mieszkań na wynajem. Przeprowadzone w 2018 i 2020 r. badania⁸ wykazały m.in., że Polacy od władz publicznych oczekują głównie budowy i remontów mieszkań komunalnych i socjalnych dla osób ubogich lub w trudnej sytuacji życiowej, budowy ogólnodostępnych mieszkań na wynajem z możliwością wykupu oraz budowy ogólnodostępnych mieszkań na wynajem. Podejmując kontrolę NIK przyjęła, że po pięciu latach funkcjonowania programu można już ocenić jego efekty i poziom osiągniętych rezultatów społecznych.

1. Rola mieszkania w strukturze potrzeb człowieka

Pojęcie „mieszkanie” zostało zdefiniowane prawnie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.⁹ w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z nim mieszkanie stanowi „zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, spełniający niezbędne warunki do stałego pobytu ludzi i prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego”.

Pojęciem mieszkanie posługuje się również Główny Urząd Statystyczny (GUS), definiując je jako „lokal składający się z jednej lub kilku izb łącznie z pomieszczeniami pomocniczymi, wybudowany lub przebudowany dla celów mieszkalnych, konstrukcyjnie wydzielony (trwałymi ścianami) w obrębie budynku, do którego to lokalu prowadzi niezależne wejście z klatki schodowej, ogólnego korytarza, wspólnej sieni bądź bezpośrednio z ulicy, podwórza lub ogrodu”.

W hierarchii potrzeb człowieka, mieszkanie zajmuje czołowe miejsce, stanowiąc jedną z najistotniejszych pozycji. Od zawsze bowiem, człowiek poszukiwał siedziby, która spełni jego oczekiwania i potrzeby, zarówno podstawowe jak i wyższego rzędu¹⁰.

Struktura potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie ewoluowała wraz z rozwojem cywilizacyjnym człowieka. Jak wskazał H. Gawron¹¹, w początkowym etapie rozwoju cywilizacyjnego ludzkości, mieszkanie zaspokajało

⁷ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

⁸ Habitat for Humanity. Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań. Badanie zrealizowane w dniach 18–19.01.2018 metodą CATI przez instytut badawczy IBRIS oraz w kwietniu 2020 r. metodą CAWI przez ARC Rynek i Opinia sp. z o.o. Oba badania realizowane na zlecenie Fundacji Habitat for Humanity Poland.

⁹ Dz. U.2019.1065, ze zm.

¹⁰ Koziński J. *Psychologiczna teoria decyzji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977 r.; Rogoziński K., *Kategoria potrzeb w teorii ekonomii* w *Ekonomista* nr 3 1979 r.; Maslow A. H. *A theory of Human Motivation*, *Psychological Review*, Nr 10/1943.

¹¹ *Potrzeby mieszkaniowe klientów na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i sposoby ich zaspokajania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2021 r.

podstawowe, socjalno-bytowe potrzeby człowieka¹². Z czasem zaczęło pełnić również funkcję związaną z realizacją potrzeb wyższego rzędu, prowadzących do rozwoju intelektualnego, emocjonalnego i społecznego¹³. Zatem, mieszkanie jest podstawowym dobrem człowieka, spełniającym funkcje społeczną, ekonomiczną, jak i socjalizacyjną. Mieszkanie nie tylko decyduje o materialnych i społecznych kwestiach życia człowieka, ale ma duże znaczenie również przy ocenie jakości życia, podejmowanych decyzjach prokreacyjnych, czy mobilności ludzi.

W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez ONZ w 1948 r. w art. 25 ust. 1 stwierdzono, że każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jemu oraz jego rodzinie, włączywszy w to, między innymi, dach nad głową.

Obszary działalności Unii Europejskiej, nie obejmują bezpośrednio polityki mieszkaniowej, to rządy państw członkowskich kształtują własną politykę w tej dziedzinie. Wiele państw członkowskich UE zmagają się jednak z podobnymi wyzwaniami, na przykład: w jaki sposób odnawiać zasoby mieszkaniowe, jak planować rozwój miast i zwalczać ich niekontrolowane rozrastanie się, jak wspierać zrównoważony rozwój, jak pomagać na rynku nieruchomości młodym ludziom i grupom w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej lub jak promować efektywność energetyczną wśród właścicieli domów i mieszkań.

Zgodnie z art. II-94 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy: (...) *w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i biedzie Unia uznaje i przestrzega prawa do pomocy społecznej i pomocy mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.*

Kwestie mieszkalnictwa socjalnego, bezdomności i integracji odgrywają istotną rolę w agendzie społecznej UE. W Karcie praw podstawowych w art. IV-34 zapisano, że *w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.* Realizacją powyższych założeń było uzgodnienie, na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r., wykazu wspólnych celów unijnej strategii na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym dwóch celów bezpośrednio związanych z mieszkalnictwem tj.: *wdrażanie strategii mających na celu zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do przyzwoitych i higienicznych warunków mieszkaniowych oraz podstawowych usług niezbędnych do normalnego życia, z uwzględnieniem miejscowych uwarunkowań* oraz reali-

¹² Tj. spanie, przygotowywanie posiłków, przechowywanie rzeczy osobistych, odpoczynek i leczenie chorób, wychowywanie dzieci czy nauka.

¹³ H. Gawron umieścił na piramidzie potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie takie elementy jak: zaspokajanie pozazawodowych pasji członków rodziny, utrzymywanie kontaktów rodzinnych i towarzyskich, opieka nad starszymi członkami rodziny, udział w życiu społecznym oraz praca zawodowa.

zowanie strategii zapobiegających kryzysowym sytuacjom życiowym, które mogą prowadzić do wykluczenia społecznego, takim jak zadłużenie, wykluczenie ze szkoły i bezdomność. Zakres tych kompetencji rozszerzono w 2010 r. w Europejskiej platformie współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹⁴, w której określono szereg działań mających na celu zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln do 2020 r. (w porównaniu z 2008 r.).

Art. 31 zrewidowanej, podpisanej przez Polskę w 2005 roku Europejskiej Karty Społecznej, zobowiązuje państwa sygnatariuszy do zapewnienia skutecznej realizacji prawa do mieszkania poprzez: wspieranie dostępu do mieszkania na odpowiednim poziomie; zapobieganie bezdomności i ograniczanie liczby bezdomnych, a docelowo – wyeliminowanie zjawiska bezdomności; wzrost dostępności dochodowej mieszkań poprzez działania mające na celu ograniczenie wydatków z nimi związanych.

Prawo do pomocy mieszkaniowej jest w Polsce wartością konstytucyjną. Art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ zobowiązuje władze publiczne, a więc rząd i władze samorządowe, do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności do przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz wspierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Zatem priorytetami polityki mieszkaniowej winno być: przeciwdziałanie wykluczeniu mieszkaniowemu i efektywna interwencja publiczna na rzecz sprawiedliwej dostępności mieszkań, a także dążenie do lepszego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych.

2. Czynniki wpływające na dostępność mieszkań

Trzema głównymi sposobami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych są: zakup mieszkania na własność, najem lokalu z zasobu publicznego oraz najem na zasadach najmu rynkowego.

Na decyzje mieszkaniowe w głównej mierze wpływa poziom cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz wysokość czynszu najmu. Dla dostępności mieszkań istotna jest również relacja przeciętnych dochodów gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych, do cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz poziomu czynszów najmu mieszkań w różnych typach zasobów.

Ceny lokali mieszkalnych w I kw. 2020 r. wzrosły o 3,6% w stosunku do IV kw. 2019 r. (w tym na rynku pierwotnym – o 1,6%, i na rynku wtórnym – o 5,1%). W porównaniu z analogicznym okresem 2020 r. ceny lokali mieszkalnych wzrosły o 11,3% (w tym na rynku pierwotnym – o 6,5% i na rynku wtórnym – o 15,2%). W porównaniu ze średnią ceną dla 2015 r. ceny lokali mieszkalnych w I kw. 2020 r. były o 31,7% wyższe (w tym na rynku pierwotnym – o 22,5%, a na rynku wtórnym – o 39,7%).

¹⁴ COM(2010) 758 final.

¹⁵ Dz. U.1997.78.483.

W II kw. 2020 r. ceny lokali mieszkalnych były już o 34,3% wyższe w porównaniu ze średnią ceną dla 2015 r. (w tym na rynku pierwotnym – o 22,9%, a na rynku wtórnym – o 44,2%).

W Polsce obserwujemy rosnący popyt na mieszkania, któremu towarzyszy wzrost wolumenu udzielanych kredytów. Choć z szacunków NBP wynika, że w strukturze nabywanych mieszkań ok. 2/3 z nich finansowanych jest środkami własnymi, to wskaźnik ten spada¹⁶. Na koniec III kw. 2019 r. liczba czynnych umów o kredyt mieszkaniowy wynosiła ponad 2,3 mln i była o 6% wyższa w porównaniu do stanu na koniec III kw. 2018 r. W relacji do 2010 r. wzrost wyniósł ponad 62%, a do 2006 r. – blisko 150%.

W okresie od stycznia do marca 2020 r. przyrost czynnych umów o kredyt hipoteczny na cele mieszkaniowe wyniósł 1,75% w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego kwartału, czyli nominalnie – 41,7 tys. kredytów. Według stanu na 31 marca 2020 r. w trakcie spłaty pozostawało ponad 2,43 mln kredytów mieszkaniowych¹⁷. Całkowity stan zadłużenia polskich gospodarstw domowych z tytułu zaciągniętych kredytów mieszkaniowych według stanu na koniec II kw. 2020 r. wyniósł 462,532 mld zł. W okresie od kwietnia do czerwca zarejestrowano wzrost łącznej wartości aktywnych kredytów hipotecznych przeznaczonych na cele mieszkaniowe o 0,66%, czyli o 3,031 mld zł¹⁸.

Utrzymująca się na wysokim poziomie inflacja w Polsce – stopa inflacji liczona wskaźnikiem CPI w październiku 2021 r. wyniosła 6,8¹⁹, w połączeniu z bliskimi zeru stopami procentowymi powoduje, że poziom realnych stóp procentowych jest obecnie ujemny. Wobec tego, nieruchomości są postrzegane przez inwestorów jako aktywa, które pomagają chronić majątek przed negatywnym działaniem inflacji. W samym tylko II kwartale 2021 r. łącznie na rynku pierwotnym sprzedano 19,5 tys. lokali osiągając przy tym najwyższy kwartalny poziom w historii²⁰. Jak wskazują eksperci JLL²¹ wobec wyraźnej przewagi sprzedaży nad nową podażą liczba mieszkań dostępnych w ofercie deweloperów na koniec czerwca 2021 r. zmalała o prawie 38 tys. sztuk. Oznacza to, że oferta spadła o prawie 23% w stosunku do roku 2020 i była najniższą ofertą od III kwartału 2010 r. potwierdzając tym samym duże problemy deweloperów z zaspokojeniem popytu.

Możliwość zaciągnięcia kredytu w celu zakupu mieszkania wiąże się nierozdzielnie ze zdolnością kredytową gospodarstw domowych. Należy zauważyć, że najwyższą zdolnością kredytową dysponują małżeństwa bez-

¹⁶ Według szacunku NBP 30–40% mieszkań kupuje się za gotówkę, wycofując niskooprocentowane lokaty bankowe. Oznacza to, że są to z pewnością mieszkania przeznaczone na wynajem, gdyż właściciele takiej ilości gotówki, już dawno rozwiązali swój własny problem mieszkaniowy. Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe. Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości. Warszawa. Listopad 2020 r.

¹⁷ Raport Amron-Sarfin I kwartał w hipotekach pod znakiem boomu.

¹⁸ Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości. Raport AMRON-SARFin.

¹⁹ Komunikat GUS 2021 r.

²⁰ JLL Rynek mieszkaniowy w Polsce – II kwartał 2021 r.

²¹ Jw.

dzielne²². Zdolność kredytowa spada wraz z liczbą dzieci. Dysponuje nią tylko ok. 55% małżeństw z jednym dzieckiem, 45% małżeństw z dwójką dzieci i 35% małżeństw z trójką dzieci. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez (M. Bryxa, S. Łobejko, I. Rudzką)²³ w zakresie oceny dostępności mieszkań dla obywateli w Polsce²⁴, poprzez ustalenie m.in. zdolności kredytowej mieszkańców²⁵ w siedmiu największych miastach²⁶, w 25 miastach średnich²⁷ i 18 mniejszych miastach²⁸.

Wyniki badań przeprowadzonych na potrzeby ww. ekspertyzy wskazały m.in., że:

- średnie ceny transakcyjne na rynku pierwotnym, mimo pojawienia się pandemii Covid-19 i związanych z nią restrykcji, miały w pierwszej połowie 2020 r. tendencję wzrostową;
- przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I kw. 2020 r. w porównaniu z IV kw. 2019 r. wzrosły o 2,6%, ale już w II kw. 2020 r. w porównaniu z kwartałem poprzedzającym spadły o 5,8%. Dlatego też wzrost przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w I półroczu 2020 r. nie równoważył wzrostu cen transakcyjnych na rynku pierwotnym;
- w II kw. 2020 r., banki zaostrzyły wymagania dotyczące minimalnego wkładu własnego, podniosły marże kredytowe, zaostrzyły kryteria udzielania kredytów dla osób prowadzących działalność gospodarczą

²² Ok. 80% z nich może sobie pozwolić na zaciągnięcie kredytu hipotecznego.

²³ Badania przeprowadzone przez prof. dr. hab. Marka Bryxa, dr. hab. Stanisława Łobejko i dr. Izabelę Rudzką zostały opublikowane w raporcie opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości „Dostępność mieszkań na własność i wynajem w Polsce – I półrocze 2020 r.”, Warszawa, kwiecień 2021 r.

²⁴ Autorzy raportu w celu określenia dostępności mieszkań Polaków mieszkających w różnych miastach, w całej Polsce, do analizy wybrali 50 najbogatszych miast na prawach powiatu w oparciu o trzy kryteria: dochód *per capita*, liczbę mieszkańców oraz dochód osiągnięty w 2019 r. W zbiorze znalazły się miasta spełniające łącznie trzy wymienione kryteria. Przy wyborze zastosowano dodatkowo kryterium reprezentacji regionalnej według województw, tak aby w grupie znalazły się miasta reprezentujące wszystkie województwa.

²⁵ Do analizy dostępności kredytowej przyjęto następujące założenia. Analizowanych jest pięć modelowych typów gospodarstw domowych: gospodarstwa jednoosobowe, gospodarstwa dwuosobowe, gospodarstwa trzyosobowe (dwie pracujące osoby dorosłe i dziecko), gospodarstwa czterosobowe (dwie pracujące osoby dorosłe i dwoje dzieci), gospodarstwa pięciosobowe (dwie pracujące osoby dorosłe i troje dzieci). Autorzy przyjęli założenie, że gospodarstwo ubiegające się o kredyt nie jest zadłużone ani nie posiada innych zobowiązań, uzyskuje wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę na czas nieokreślony od co najmniej jednego roku. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia netto, jako dochodu gospodarstwa wyznaczono dla każdej z trzech kategorii miast: miasta duże, miasta średnie oraz miasta małe. Przyjęto założenie, że gospodarstwo domowe ubiega się o kredyt na zakup mieszkania rozłożony na 30 lat i posiada wkład własny minimum 20% wartości mieszkania. Na podstawie zebranych ofert kredytowych banków dla przyjętych kryteriów cechujących poszczególne typy gospodarstw domowych, autorzy badania wyznaczyli średnią wartość kredytu, jaką dane gospodarstwo mogłoby uzyskać na zakup mieszkania. W raporcie szczegółowe założenia do analizy zdolności kredytowej przedstawiono dla każdego typu gospodarstwa domowego oraz dwóch typów mieszkań ze względu na powierzchnię użytkową: 50 m² i 75 m².

²⁶ Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

²⁷ Bydgoszcz, Białystok, Bielsko-Biała, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Lublin, Opole, Olsztyn, Płock, Radom, Rybnik, Rzeszów, Tarnów, Toruń, Tychy, Włocławek, Zielona Góra.

²⁸ Biała Podlaska, Jelenia Góra, Konin, Krosno, Legnica, Leszno, Łomża, Nowy Sącz, Ostrołęka, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Skierniewice, Słupsk, Suwałki, Świnoujście Tarnobrzeg, Zamość.

i pracujących na podstawie umowy cywilnoprawnej, a także ograniczyły dostęp do kredytu dla osób pracujących w sektorach gospodarki najbardziej dotkniętych efektami pandemii COVID-19, np. turystyka, transport, gastronomia.

Wszystkie te czynniki wpłynęły na obniżenie oceny zdolności kredytowej kredytobiorców ubiegających się o kredyt na zakup mieszkania. Ponadto w każdym poddanym analizie wariancie²⁹ wielkość powierzchni, jaką można było nabyć za średnie wynagrodzenie miesięczne netto zmalała we wszystkich miastach (dużych, średnich i małych) od 0,1 do 0,5 m².

3. Rynek najmu w Polsce

Jak wskazują w raporcie (B. Marona, M. Głuszak, P. Oleksy, M. Tomal)³⁰ rynek najmu w Polsce w porównaniu do takich krajów jak Niemcy, Austria czy Dania, gdzie odpowiednio 48,5%, 44,6% i 39,5% ludzi mieszka w lokalach wynajętych, jest słabo rozwinięty. W 2018 roku jedynie 16% ludności w Polsce zamieszkiwało najmowane lokale przy czym najem rynkowy stanowił około 5% rynku najmu, zaspokajając potrzeby mieszkaniowe 4,3% gospodarstw domowych w kraju. Niższe wskaźniki odnotowano jedynie w Rumunii, w Słowacji, w Chorwacji, na Litwie i na Węgrzech³¹. Kolejną kwestią odróżniającą rynek najmu w Polsce od rynków najmu krajów UE jest jego niski stopień zinstytucjonalizowania wynoszący niespełna 1% rynku najmu³². W Polsce właścicielami mieszkań pod wynajem są głównie indywidualni inwestorzy, posiadający od jednego do kilku mieszkań. Badania REAS, przeprowadzone wśród właścicieli mieszkań na wynajem wskazały, że 69% badanych posiada na wynajem więcej niż jedno mieszkanie³³.

Najliczniejszą grupą osób korzystających z najmu rynkowego w Polsce były jednoosobowe gospodarstwa domowe oraz pary bezdzietne. Dla tych grup osób przygotowana jest największa oferta rynkowa mieszkań. Na rynku najmu dominowały kawalerki lub małe mieszkania dwupokojowe o powierzchni około 40 m². W przypadku większych mieszkań oferowane były one na wynajem dla kilku niezależnych najemców³⁴. Na uwagę zasługuje również okres na jaki zawierane były umowy najmu. Z badań REAS wynika, że aż 83% respondentów wskazywało, że zawarło umowę na czas określony z czego, aż 60% zawarło umowę na rok, a 12% poniżej roku³⁵.

W latach 2017–2019 czynsze w większych ośrodkach miejskich rosły szybciej niż dochody rozporządzalne znaczącej części najemców. Skutkiem tego była powiększająca się w Polsce grupa najemców mieszkań rynko-

²⁹ Nabycie mieszkania o pow. 50 m² i pow. 75 m².

³⁰ Raport „Rynek najmu nieruchomości mieszkaniowych”, Kraków 20 marca 2020 r.

³¹ Opracowanie własne autorów na podstawie danych Eurostat. 2020 r. Raport „Rynek najmu nieruchomości mieszkaniowych”.

³² Dla porównania w Niemczech stopień zinstytucjonalizowania najmu wynosi 12% a w Wielkiej Brytanii 3%. „Rynek najmu nieruchomości mieszkaniowych” – Charakterystyk rynku najmu mieszkań – Kraków 20 marca 2020 r.

³³ Raport REAS. Najem mieszkań w Polsce. Właściciele indywidualni – umowy i najemcy z 2018 r.

³⁴ Raportu „Rynek najmu nieruchomości mieszkaniowych”, Kraków 20 marca 2020 r.

³⁵ Raport REAS. Najem mieszkań w Polsce. Właściciele indywidualni – umowy i najemcy z 2018 r.

wych nadmiernie obciążonych wydatkami mieszkaniowymi³⁶. Jak wskazali (B. Marona, M. Głuszak, P. Oleksy, M. Tomal)³⁷ ponad 27% najemców mieszkań rynkowych w Polsce borykało się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi, przy czym problem ten dotyczył niespełna 5% właścicieli mieszkań (4,8% – własność obciążona kredytem i 4,9% własność bez obciążeń kredytowych).

W 2019 r. średnie stawki czynszu w polskich miastach³⁸ wahały się od 26 zł/m² do 56,5 zł/m², przy trendzie wzrostowym stawek czynszu.³⁹ Pandemia związana z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 wpłynęła na obniżenie stawek czynszu najmu. Porównanie danych z drugiego kwartału 2020 i 2021 roku wykazało, że na największych rynkach mieszkaniowych w Polsce spadki wyniosły od 6 do blisko 14%. W Warszawie średnia cena najmu obniżyła się w tym czasie o 11%.⁴⁰ Wpływ na to miało zamknięcie granic i wprowadzenie nauki zdalnej na uczelniach wyższych. Mniejsze zainteresowanie najmem lokali mieszkalnych wśród studentów i pracowników napływowych wpłynęło na spadek liczby nowych umów najmu krótko – i długoterminowego. Na rynku pojawiło się zatem znacznie więcej ofert nieruchomości do wynajęcia. Na wzrost podaży wpłynęło także wprowadzenie przez inwestorów kolejnej puli mieszkań nowych oraz mieszkań dotychczas wynajmowanych krótkookresowo – właściciele zdecydowali o przekwalifikowaniu najmu na długoterminowy.

Koniec roku 2020 i I kwartał 2021 r. to zdecydowany wzrost aktywności na rynku mieszkaniowym, zwłaszcza w sektorze sprzedaży nieruchomości deweloperskich i z rynku wtórnego. Jak podaje Narodowy Bank Polski⁴¹ 57% oddanych do użytkowania mieszkań w I kwartale 2021 r., to mieszkania na sprzedaż i wynajem. Poluzowanie obostrzeń, odblokowanie granic, otwarcie lokali gastronomicznych, centrów handlowych, klubów sportowych i instytucji kulturalnych, a następnie powrót studentów na uczelnie z początkiem nowego roku akademickiego niewątpliwie będzie miał wpływ na wzrost cen najmu na rynku.

4. Diagnoza sytuacji mieszkaniowej i definiowanie celów polityki mieszkaniowej na podstawie wybranych dokumentów

Analiza dokumentów strategicznych dotyczących mieszkalnictwa obowiązujących w Polsce od lat 90. (tabela nr 4 w pkt 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych), pozwala na stwierdzenie, że postawione w nich diagnozy i cele strategiczne

³⁶ Przyjmuje się, że z tzw. przeciążeniem mieszkaniowym mamy do czynienia w sytuacji, w której dane gospodarstwo domowe wydaje co najmniej 40% ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji na potrzeby mieszkaniowe.

³⁷ „Rynek najmu nieruchomości mieszkaniowych” – Charakterystyka rynku najmu mieszkań – Kraków 20 marca 2020 r.

³⁸ Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

³⁹ Raport „Preferencje oraz oczekiwania społeczeństwa polskiego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz zakresu i jakości usług najmu na rynku krajowym. Program Analityczno-Badawczy. Warszawa, sierpień 2020 r.

⁴⁰ Raport „Rosnąca inflacja a nieruchomości”. Analiza centrum AMRON. 29 września 2021 r.

⁴¹ Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2021 r.

nie zmieniły się i pomimo upływu kilkudziesięciu lat pozostają nadal aktualne. Wynika to z niskiej skuteczności narzędzi wykorzystywanych w ramach kolejnych polityk mieszkaniowych i niewystarczających środków finansowych przeznaczanych na mieszkalnictwo.

Główne cele polityki mieszkaniowej formułowane w kolejnych, następujących po sobie, dokumentach strategicznych w zakresie polityki mieszkaniowej⁴² wskazują, na brak istotnych zmian w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w Polsce. Deficyt mieszkaniowy, niska podaż, stosunkowo wysokie koszty realizacji inwestycji i ceny mieszkań, brak skutecznej polityki czynszowej i zarządzania zasobem publicznym, zły stan techniczny zasobu mieszkaniowego są stałymi problemami wskazywanymi w każdym z tych dokumentów, jako kluczowe do rozwiązania.

5. Narodowy Program Mieszkaniowy

W NPM określono priorytety polityki mieszkaniowej państwa oraz podstawowe narzędzia służące rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w Polsce. Z uwagi na różnorodne wyzwania, jakie stały przed władzami publicznymi i innymi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju zasobów mieszkaniowych, w NPM przewidziano rozwiązania umożliwiające angażowanie, w cel poprawy dostępności mieszkań i warunków zamieszkiwania potencjału całego rynku mieszkaniowego, zarówno inwestorów publicznych, jak i prywatnych.

Na NPM składają się zróżnicowane, ale wzajemnie się uzupełniające działania prawne, finansowe i organizacyjne. Podstawowe narzędzia realizacji polityki mieszkaniowej państwa zostały ujęte w katalog dziewięciu działań wyznaczających główne pola zainteresowania władz publicznych w sferze mieszkaniowej w tym rozwój oferty mieszkań na wynajem oraz zwiększanie jakości zamieszkania.

Podstawowym pakietem działań mających przyczynić się do realizacji celów określonych w NPM jest programem Mieszkanie Plus. Działania w ramach programu Mieszkanie Plus podzielone został na dwie części tj.: rynkową i społeczną. W części rynkowej założono stworzenie warunków do realizacji inwestycji mieszkaniowych, które umożliwią osobom o umiarkowanych dochodach najem mieszkania lub najem z możliwością

⁴² M.in.: „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999–2003” przyjęte przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r., Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2000 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej (M.P. z 2000 r. Nr 13, poz. 256.), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (Dz. U. z 2004 r. Nr 149, poz. 1567), Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020 (M.P. z 2010 r. Nr 10 poz. 89), Dokument „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.” przyjęty przez Radę Ministrów 30 listopada 2010 r. w związku z przyjętą przez Sejm RP rezolucją w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020, Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą Rady Ministrów nr 115/2016 (RM-111-119-16), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260) – w dokumencie tym wskazano m.in. na konieczność: zwiększenia dostępu do taniego mieszkalnictwa, poprawy funkcjonowania prywatnego rynku najmu czy rozwoju mieszkalnictwa na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

dojścia do własności mieszkania. Rozwiązanie to przeznaczone zostało dla osób, które nie posiadają zdolności kredytowej i możliwości ubiegania się o mieszkanie socjalne/komunalne.

W części społecznej programu Mieszkanie Plus, założono zwiększenie działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób średnio i najniżej zarabiających. W tym zakresie przewidziane zostały dwa programy wsparcia realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego tj.: program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego.

2. OCENA OGÓLNA

Brak efektów programu Mieszkanie Plus

Realizacja rządowego programu Mieszkanie Plus nie przyniosła oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęła znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności.

Z deklarowanych przez rząd 100 tysięcy mieszkań mających powstać do końca 2019 r. wg stanu na dzień 31.10.2021 r. oddano do użytkowania 15,3 tys. mieszkań, a 20,5 tys. mieszkań znajdowało się w budowie.

Głównymi przyczynami zmniejszającymi efektywność programu Mieszkanie Plus były: brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, modyfikujących lub wprowadzających nowe instrumenty w ramach poszczególnych działań programu. Podejmowane przez kolejnych Ministrów inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania programu Mieszkanie Plus, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia podaży gruntów Skarbu Państwa i wykorzystania ich na cele mieszkaniowe, co miało negatywny wpływ na wzrost dostępności mieszkań dla osób o umiarkowanych dochodach.

Kompleksowe zmiany w obszarze budownictwa społecznego, wprowadzenie przepisów mających na celu stworzenie podstaw do realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem gmin i KZN, czy przepisów wdrażających instrument ułatwiający pozyskanie przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych, nastąpiło dopiero pod koniec 2020 r.

KZN realizował zadania w sytuacji braku stabilności warunków prawnych i organizacyjnych, a przede wszystkim przy zmieniających się regulacjach ustawowych dotyczących koncepcji gospodarowania Zasobem. Gospodarowanie nieruchomościami przez KZN, prowadzone było bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, a także wieloletniej strategii działania KZN. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych organów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj.: Rady Nadzorczej KZN oraz Prezesa KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Ponadto, skuteczne przeznaczanie nieruchomości na inwestycje utrudnione było ze względu na brak przez ponad dwa lata, aktu wykonawczego do ustawy o KZN⁴³, umożliwiającego zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. W konsekwencji do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁴⁴ nie osiągnięto zamierzonych efektów rzeczowych zarówno w postaci przejęcia do Zasobu planowanej liczby nieruchomości, jak i budowy mieszkań na nieruchomościach przejętych do Zasobu.

Skontrolowane gminy skutecznie korzystały z rynkowych narzędzi dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus na budowę mieszkań, a także prawidłowo określiły kryteria korzystania z mieszkań powstałych w ramach tego programu. Jednakże większość z nich nie prowadziła wcześniejszego rozpoznania rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, do których skierowany był ten program.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości – (Dz. U. z 2019 r. poz. 2382).

⁴⁴ Tj.: do 30 czerwca 2021 r.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Podjęmowane w latach 2016–2021 (I kwartał)⁴⁵ przez kolejnych Ministrów działania w ramach programu Mieszkanie Plus, nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci wzrostu dostępności mieszkań.

Brak zakładanych efektów rzeczowych programu Mieszkanie Plus

Według danych na dzień 31 października 2021 r.⁴⁶ w ramach programu Mieszkanie Plus wybudowano: 15,3 tys. mieszkań⁴⁷, a 20,5 tys. mieszkań znajdowało się w budowie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że na program Mieszkanie Plus składają się działania⁴⁸ służące realizacji głównych celów NPM⁴⁹, tj.: celu związanego ze zwiększeniem dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, a także celu związanego ze zwiększeniem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Oznacza to, w perspektywie do 2030 r., konieczność wybudowania 2 mln mieszkań⁵⁰ oraz pozyskania przez gminy ponad 165 tys. mieszkań⁵¹.

⁴⁵ Zmiany wprowadzone w grudniu 2020 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11) przyniosły w I półroczu 2021 r. widoczne efekty w postaci wzrostu liczby przekazanych przez KZN nieruchomości na cele mieszkaniowe. Jednakże, zmiany te nie przyniosły jeszcze efektów rzeczowych w postaci wybudowania i oddania do użytkowania mieszkań.

⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>

⁴⁷ 1839 mieszkań wybudowanych przez PFR Nieruchomości S.A., 8570 mieszkań wybudowanych przy udziale programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, 4896 mieszkań wybudowanych przy udziale programu społecznego budownictwa czynszowego.

⁴⁸ Program budowy na zasadach rynkowych mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności, adresowanych do osób o umiarkowanych dochodach posiadających tzw. zdolność czynszową (tzw. rynkowa część programu Mieszkanie Plus); Zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (tzw. społeczna część programu Mieszkanie Plus), w skład którego wchodzi: program wsparcia inwestorów społecznego budownictwa czynszowego budujących mieszkania na wynajem lub mieszkania spółdzielcze lokatorskie, adresowane do osób o średnich dochodach, program wsparcia gmin współpracujących z innymi podmiotami przy tworzeniu mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, adresowanych do osób o niższych dochodach, program wsparcia samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w zakresie budownictwa komunalnego i wspomagane, adresowane do osób o najniższych dochodach oraz osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej.

⁴⁹ Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych (Cel 1); Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową (Cel 2),

⁵⁰ Miernik dla Celu 1 NPM: do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika do 435 mieszkań na 1000 osób.

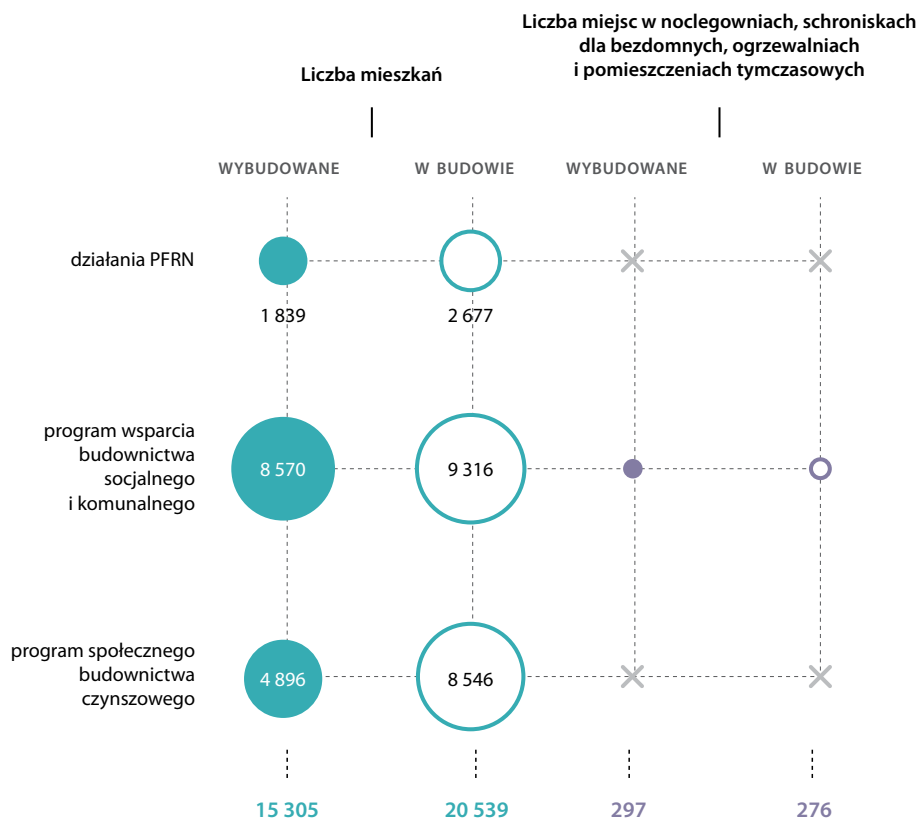
⁵¹ Miernik dla Celu 2 NPM: Miernik: Do 2030 r. samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Efekty rzeczowe programu Mieszkanie Plus w latach 2016–2021

(stan na 30.10.2021 r. dane narastające od 2016 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Efekty wdrażanych rozwiązań dotyczących budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz budowy mieszkań przy udziale preferencyjnego kredytu z BGK odbiegały od zakładanych celów.

Od początku funkcjonowania programu SBC do końca I kwartału 2021 r. wybudowano 735 lokali na wynajem o umiarkowanym czynszu⁵², wobec prognozowanych 72,5 tys. do końca 2025 r., a przy udziale kredytu preferencyjnego wybudowano 4566 mieszkań⁵³, wobec 30 tys. zakładanych do końca 2025 r.

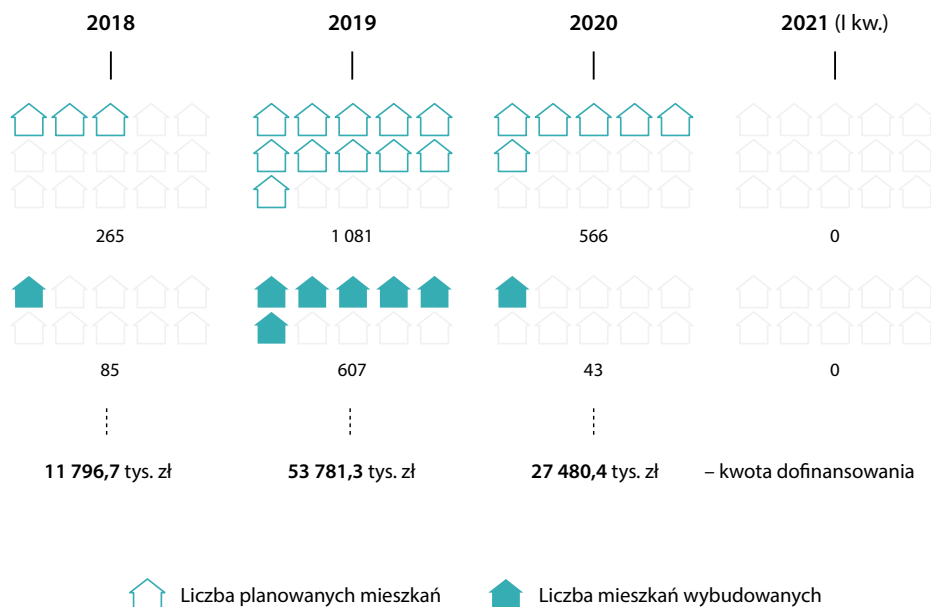
⁵² W budowie pozostawało 1177 lokali. Ponadto w ramach wniosków złożonych w I kwartale 2021 r., a kwalifikowanych w kolejnym kwartale, zaplanowano budowę ponad 570 lokali.

⁵³ Od początku funkcjonowania programu do końca I kwartału 2021 r. z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK wybudowanych zostało 4566 mieszkań, w budowie pozostawało 4805 mieszkań (dodatkowo z wniosków złożonych w marcu 2021 r., a zakwalifikowanych przez BGK w czerwcu 2021 r. zaplanowano wybudowanie 4220 mieszkań).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

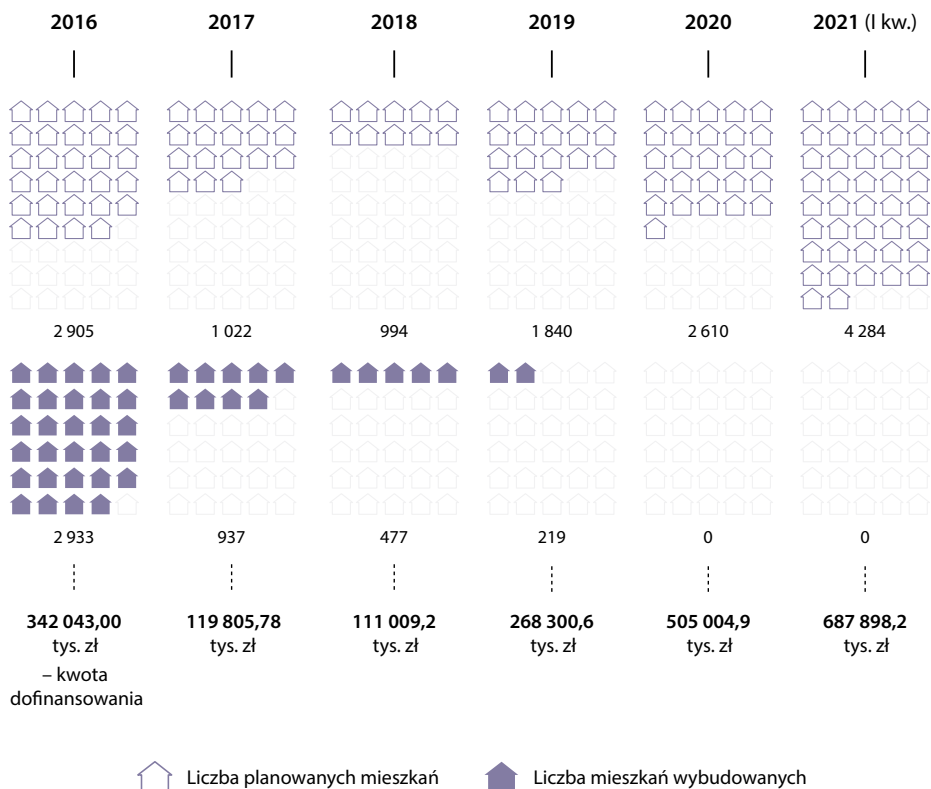
Efekty rzeczowe – działanie E programu Mieszkanie Plus – Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym – Instrument 3



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Infografika nr 3

Efekty rzeczowe – działanie E programu Mieszkanie Plus – Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym – Instrument 4



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wprowadzone rozwiązania dotyczące zwiększenia wysokości finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat na realizację inwestycji mieszkaniowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających nie przyczyniły się do znacznego wzrostu liczby tych mieszkań.

Pomimo zwiększenia poziomu dofinansowania przedsięwzięć inwestycji mieszkaniowych w tym obszarze, malała liczba wniosków kierowanych do Banku Gospodarstwa Krajowego o dofinansowanie inwestycji mieszkaniowych, a w szczególności budowy mieszkań komunalnych⁵⁴. W okresie 2016–2021 (I kwartał) do BGK wpłynęło 799 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na realizację mieszkań komunalnych, z których 535 zostały zakwalifikowane do udzielenia wsparcia⁵⁵ na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 628 812,8 tys. zł. Z powyższym wsparciem zostało zrealizowanych 6445 lokali mieszkalnych⁵⁶ oraz 247 miejsc w noclegowniach, ogrzewalniach, schroniskach dla osób bezdomnych i w tymczasowych pomieszczeniach.

Realizacja zadań w ramach programu Mieszkanie Plus nie przyniosła znacznego ożywienia w zakresie budownictwa spółdzielczego, komunalnego czy społecznego czynszowego. W konsekwencji nie osiągnięto znacznej poprawy wskaźnika Celu 2 NPM.

Zakładana w NPM likwidacja kolejki po mieszkania komunalne do 2030 r. powinna skutkować, wobec aktualnego zapotrzebowania⁵⁷, oddawaniem do użytku 136,2 tys. mieszkań. A więc do zapewnienia realnego wzrostu dostępności mieszkań dla osób niemogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na warunkach rynkowych, w ramach budowy społecznego budownictwa czynszowego liczba budowanych mieszkań winna wynieść minimum 13,6 tys. mieszkań rocznie. Taką liczbę mieszkań tj. 13,5 tys. oddano do użytku w ramach realizacji części społecznej programu Mieszkanie Plus przez cały okres jego funkcjonowania.

⁵⁴ W 2016 r. wpłynęły do BGK 262 wnioski o udzielenie wsparcia na realizację inwestycji mieszkań komunalnych, w 2017 r. 212 wniosków, w 2018 r. 127, 2019 r. 60, w 2020 r. 54 oraz 84 wnioski w I kwartale 2021 r.

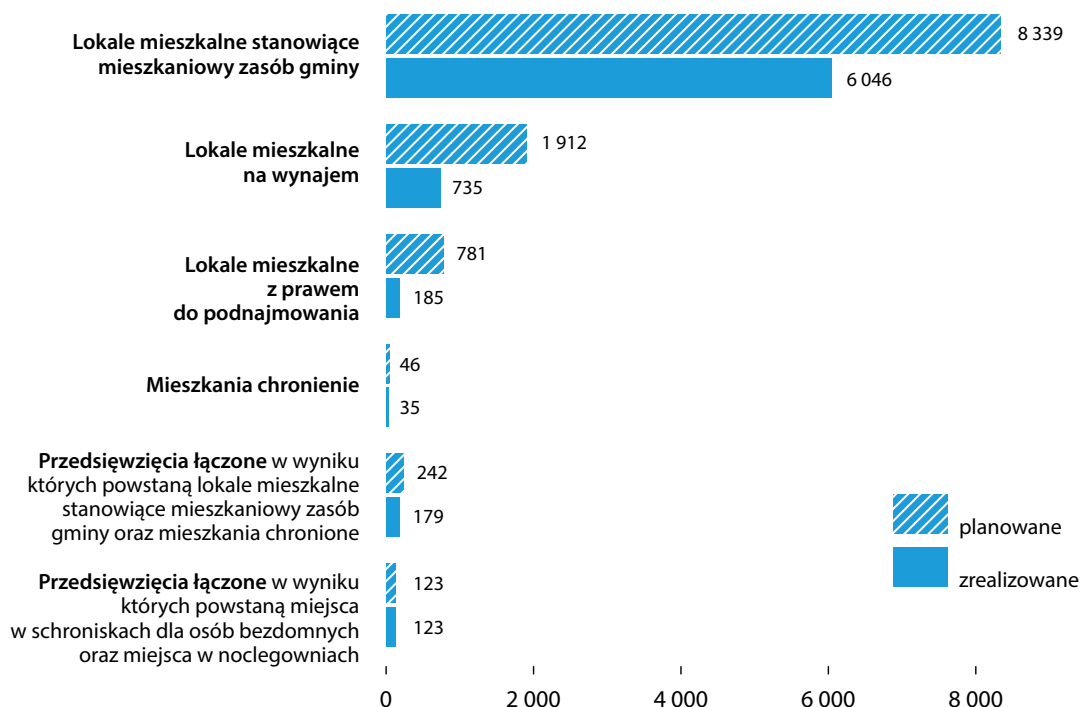
⁵⁵ Zakwalifikowane do udzielenia wsparcia finansowego gminom, zostały 193 wnioski w 2016 r., 169 w 2017 r., 88 w 2018 r., 46 w 2019 r. oraz 39 w 2020 r.

⁵⁶ 3160 lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, 735 lokali mieszkalnych na wynajem, 185 lokali mieszkalnych z prawem do podnajmowania, 24 mieszkania chronione oraz 134 lokale w ramach przedsięwzięć łączonych, w wyniku których powstały lokalne mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy oraz mieszkania chronione.

⁵⁷ W 2020 r. wskaźnik Celu 2 osiągnął wartość 136,2 tys. gospodarstw domowych oczekujących na wynajem mieszkania gminnego.

Infografika nr 4

Efekty rzeczowe uzyskane w latach 2016–2021 (I kwartał) – działanie E programu Mieszkanie Plus – poprawa dostępności mieszkań przez zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających – Instrument 2



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Głównymi barierami zmniejszającymi efektywność NPM, jak i programu Mieszkanie Plus były: brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, a także opieszałość we wdrażaniu aktów wykonawczych. Rozwiązania usprawniające realizację inwestycji mieszkaniowych na gruntach Skarbu Państwa zostały przyjęte dopiero pod koniec 2020 r., a w związku z tym nie przyniosły jeszcze oczekiwanych rezultatów w postaci wzrostu liczby mieszkań wybudowanych w ramach programu Mieszkanie Plus.

Brak skutecznych i spójnych rozwiązań prawnych skutkowało zmniejszeniem efektywności programu Mieszkanie Plus

Podejmowane przez kolejnych Ministrów inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania KZN, były wdrażane zbyt późno, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przejętymi do Zasobu i wymagały kolejnych zmian. Brak przepisów wykonawczych do ustawy o KZN, umożliwiających zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu⁵⁸, przez ponad dwa lata, utrudniał KZN przeznaczenie tych nieruchomości na inwestycje mieszkaniowe. Do końca 2019 r. żadna z nieruchomości Zasobu nie została przekazana na te cele. Dopiero zmiany wprowadzone w grudniu 2020 r.⁵⁹ przyniosły w I półroczu 2021 r. widoczne efekty w postaci zwiększenia liczby nieruchomości przeznaczanych przez KZN na cele mieszkaniowe.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości – (Dz. U. z 2019 r. poz. 2382).

⁵⁹ Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

Opracowanie i wdrożenie standardów (zaplanowane w NPM na 2017 r.) mających na celu zapewnienie odpowiedniej jakości tworzonego zasobu mieszkaniowego, nastąpiło dopiero w marcu 2019 r.⁶⁰ W konsekwencji poprawa dostępności mieszkań przez opracowanie i wdrożenie obowiązujących standardów budownictwa czynszowego w ramach programów opartych na bezzwrotnym finansowaniu części kosztów inwestycji w oparciu ośrodki budżetu państwa, nastąpiło z opóźnieniem prawie dwóch lat.

Kompleksowe zmiany w obszarze budownictwa społecznego, wprowadzenie przepisów mających na celu stworzenie podstaw do realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem gmin i KZN⁶¹ czy przepisów wdrażających instrument ułatwiający pozyskanie przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych⁶² nastąpiło dopiero pod koniec 2020 r.

Sprawozdania
z wykonania NPM
niewiarygodnym źródłem
stopnia realizacji celów
Programu

Nie został zmieniony sposób opracowania sprawozdań z realizacji NPM. Sprawozdania te w obecnej, niezmienionej formule nadal zawierają informacje nieadekwatne do okresu objętego sprawozdaniem i nie mogą być traktowane jako źródło wiarygodnej informacji o stopniu realizacji celów tego Programu.

Rzetelność składanych przez Ministra sprawozdań z realizacji NPM została zakwestionowana już po kontroli P/19/033 „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Wyniki ww. kontroli wykazały, że w sprawozdaniach nie przedstawiano wymaganych danych lub nie odnosiły się one do działań w okresie sprawozdawczym. NIK wskazała przy tym, że wartości mierników służących dokonaniu oceny realizacji celów NPM odnosiły się do lat poprzednich i tym samym nie miały związku z danymi rzeczowo-finansowymi przedstawionymi w częściach sprawozdania odnoszących się do poszczególnych działań realizowanych w ramach programu. NIK wskazała również na konieczność wypracowania nowego sposobu pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdań.

Wyniki obecnej kontroli wskazują, że nie został zmieniony sposób opracowania sprawozdań z realizacji NPM, co potwierdza, że sprawozdania te w obecnej, niezmienionej formule zawierają informacje nieadekwatne do okresu objętego sprawozdaniem i nie mogą być traktowane jako źródło wiarygodnej informacji o stopniu realizacji celów tego Programu.

⁶⁰ Standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.), zostały wdrożone Rozporządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. ws. standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt (Dz. U. z 2019 r. poz. 457), które weszło w życie 9 marca 2019 r.

⁶¹ Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

⁶² Program „Lokal za grunt” wdrożony na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczeniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, która weszła w życie 1 kwietnia 2021 r. Dz. U. z 2021 r. poz. 223.

Sprawowany, w latach 2017–2019, przez kolejnych Ministrów nadzór nad KZN był nierzetelny.Nierzetelny nadzór
Ministra nad KZN

W jednostce tej, w tym okresie, wystąpiły liczne nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników. Pierwsza kontrola w KZN przeprowadzona została dopiero w grudniu 2019 r. tj. po dwóch latach od utworzenia jednostki, na zlecenie ówczesnego Ministra Rozwoju, po przejęciu przez niego działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Zaniechania po stronie Ministra w zakresie przesłania do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w KZN, skutkowałe przedawnieniem karalności części stwierdzonych czynów.Doprowadzenie
do przedawnienia
karalności czynów
stanowiących
naruszenie dyscypliny
finansów publicznych

Zawiadomienie o ujawnionych, w toku kontroli w KZN⁶³, okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tej jednostce, Minister⁶⁴ przesłał do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych dopiero 20 lipca 2021 r.⁶⁵, tj. 16 miesięcy od dnia sporządzenia i wysłania do KZN wystąpienia pokontrolnego⁶⁶ i ponad półtora roku po zakończeniu czynności kontrolnych w tej jednostce. Ponadto dokument ten został złożony w terminie, w którym zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁷, nastąpiło już przedawnienie karalności części stwierdzonych w toku kontroli w KZN czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nieuzasadniona zwłoka w powoływaniu, przez kolejnych Ministrów, ustawowych organów KZN, tj. Prezesa oraz Rady Nadzorczej, skutkowałe gospodarowaniem Zasobem KZN bez przyjętych podstawowych dokumentów programowych i strategicznych.Gospodarowanie
Zasobem KZN
bez przyjętych
podstawowych
dokumentów
programowych
i strategicznych

Przez cały okres objęty kontrolą, KZN gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów będących podstawą realizacji ustawowych zadań jednostki, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, jak i wieloletniej strategii działania KZN⁶⁸. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych organów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj. Rady Nadzorczej i Prezesa

⁶³ Kontrola przeprowadzona w KZN w dniach od 4 grudnia 2019 r. do 10 stycznia 2020 r. przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju.

⁶⁴ Zawiadomienie zostało podpisane przez Dyrektora Generalnego z upoważnienia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii.

⁶⁵ Pismo Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 19 lipca 2021 r. znak: DKT-I.0710.1.2021.

⁶⁶ Wystąpienie pokontrolne z dnia 13 marca 2020 r.

⁶⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm. Karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje co do zasady, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły trzy lata.

⁶⁸ Jedynymi dokumentami na podstawie których następowała realizacja ustawowych działań KZN były roczne plany działalności, z których pierwszy został sporządzony dopiero na rok 2019.

Procedura przejmowania
gruntów do Zasobu
zgodna z ustawą o KZN

KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Powołanie organów KZN przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nastąpiło: 30 sierpnia 2019 r. – Rady Nadzorczej⁶⁹, a Prezesa KZN⁷⁰ dopiero z dniem 19 marca 2020 r.

KZN prawidłowo przejmowała gruntu do Zasobu. Niska skuteczność w przejmowaniu nieruchomości wynikała przede wszystkim z braku uregulowań prawnych (w pierwotnej ustawie o KZN) w zakresie finansowych rozliczeń za przekazywane grunty do Zasobu oraz ze wstrzymywania się z przekazywaniem gruntów do Zasobu przez zobowiązane do tego podmioty.

KZN prawidłowo weryfikował wykazy nieruchomości, prawidłowo sporządzał wnioski i protokoły zdawczo-odbiorcze nieruchomości przejmowanych do Zasobu. Od początku funkcjonowania KZN, tj. od 11 września 2017 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce (30 czerwca 2021 r.), do Zasobu przejęto 150 nieruchomości o łącznej powierzchni 949,0613 ha, spośród planowanych w tym okresie do przejęcia 271 nieruchomości, co stanowiło 55,3% planu.

Niska skuteczność KZN w przejmowaniu nieruchomości do Zasobu, wynikała z: wstrzymywania się z przekazywaniem do Zasobu nieruchomości przez zobowiązane do tego organy, a w szczególności KOWR i AMW, ujmowania w wykazach nieruchomości, które z racji swoich funkcji i przeznaczenia były nieprzydatne do realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz braku wiedzy, po stronie podmiotów przekazujących wykazy, o aktualnej sytuacji prawnej nieruchomości, w tym o zgłoszonych roszczeniach, a także braku uregulowań prawnych (w pierwotnej ustawie o KZN) w zakresie finansowych rozliczeń za przekazywane grunty do Zasobu. Zarówno Agencje Państwowe jak i spółki należące do Skarbu Państwa nie wykazywały zainteresowania bezpłatnym przekazywaniem działek na rzecz KZN. W efekcie główny cel działania KZN, czyli pozyskanie gruntów dla programu Mieszkanie Plus był zagrożony. Dopiero nowelizacją ustawy o KZN z czerwca 2019 r.⁷¹ uregulowano kwestie rozliczeń pomiędzy KZN a podmiotami zobowiązanymi do przekazania gruntów do Zasobu.

⁶⁹ Pisma Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 30 sierpnia 2019 r. powołujące członków Rady Nadzorczej KZN na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości – (Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, z 2019 r. poz. 1309).

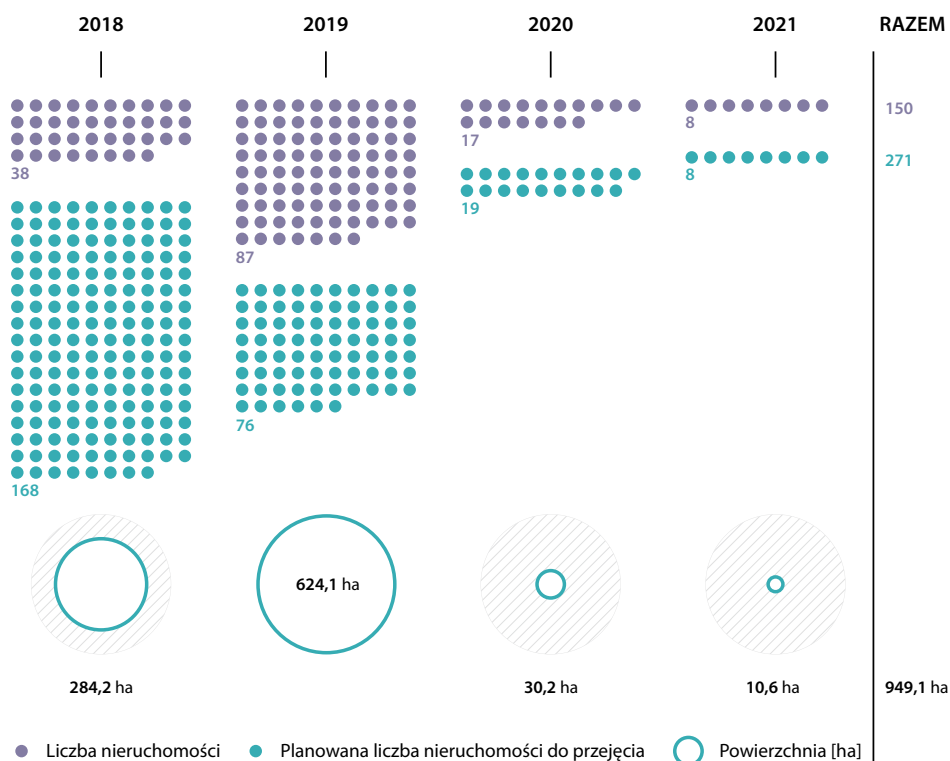
⁷⁰ Pismo z dnia 19 marca 2020 r. Znak sprawy: DNP-VII.0111.10.1.2020.

⁷¹ Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba nieruchomości przekazana do Zasoby KZN, ich powierzchnia, w latach 2018–2021 (II kwartał), wg stanu na 30.06.2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Brak przez ponad dwa lata, wydania przez Ministra aktu wykonawczego do ustawy o KZN, uniemożliwił zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

Brak efektów i opóźnienie w realizacji celu inwestycyjnego

Rozporządzenie w sprawie przeprowadzenia przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu zostało wydane dopiero 3 grudnia 2019 r.⁷² tj. ponad dwa lata od dnia powołania do życia KZN, a rozpoczęcie realizacji celu inwestycyjnego, do osiągnięcia którego został powołany KZN, tj. zwiększenie dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, poprzez rozdysponowanie nieruchomości przejętych do Zasobu na te inwestycje, nastąpiło dopiero po niemal trzech latach funkcjonowania KZN. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r., na cele inwestycyjne rozdysponowano łącznie 14 nieruchomości.

Gminy skutecznie korzystały z rynkowych narzędzi dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus na budowę mieszkań, a także prawidłowo określiły kryteria korzystania z mieszkań powstałych w ramach tego programu.

Skuteczne korzystanie przez gminy z rynkowych narzędzi budowy mieszkań dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus

W wyniku realizowanych inwestycji na terenie ośmiu kontrolowanych gmin (*Biała Podlaska, Dębica, Jarocin, Katowice, Kępice, Kępno, Radom i Wałbrzych*) powstało łącznie 1683 lokale mieszkalnych na wynajem,

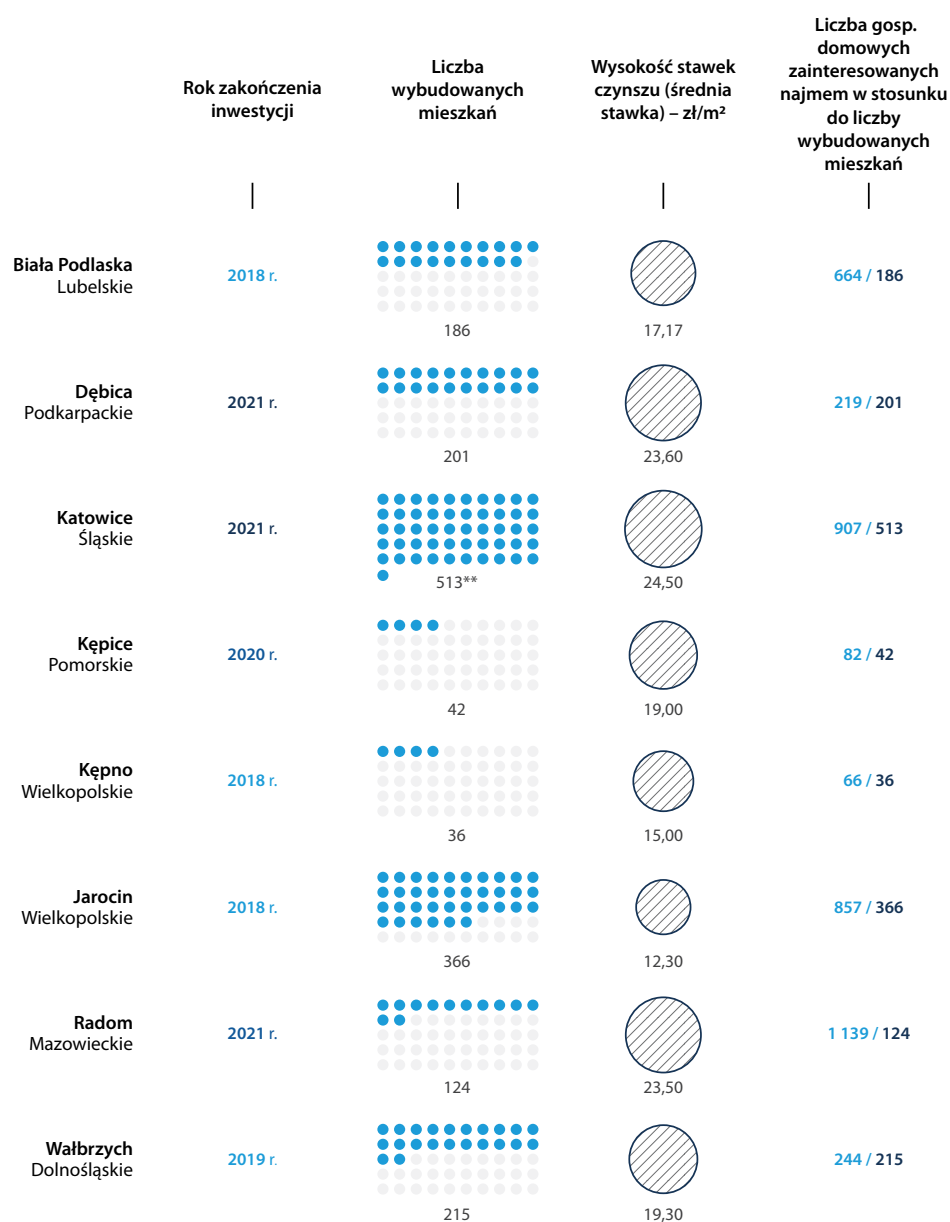
⁷² Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2382).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach posiadających zdolność czynszową, ponadto wydano pozwolenie na budowę dla kolejnych 522 takich lokali. Gminy określiły kryteria i zasady pierwszeństwa korzystania z mieszkań powstających w ramach programu Mieszkanie Plus oraz rzetelnie przeprowadzały i nadzorowały proces naboru najemców. Ponadto gminy skutecznie pozyskiwały środki z BGK dla najemców tych mieszkań, na dopłaty do ponoszonych kosztów mieszkaniowych.

Infografika nr 6

Realizacja inwestycji w ramach programu Mieszkanie Plus – instrument rynkowy z udziałem PFRN BGK S.A.



** na kolejne 522 wydano pozwolenie na budowę

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Gminy, uczestnicząc w programie Mieszkanie Plus, w większości nie prowadziły wcześniejszego rozpoznania rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, do których skierowany był ten program.

Brak rzetelnej
diagnozy potrzeb
mieszkaniowych
lokalnej społeczności

Jedynie, w dwóch spośród ośmiu skontrolowanych gmin (*w Katowicach i Kępicach*) diagnozowano potrzeby mieszkaniowe w różnych grupach zamożności gospodarstw domowych, podejmując działania w zakresie zaspokojenia tych potrzeb, co w ocenie NIK należy wskazać jako dobre praktyki. Również w większości kontrolowanych gmin, problemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, nie były ujmowane w dokumentach strategicznych, czy planach i programach rozwoju tych gmin. Spośród ośmiu skontrolowanych gmin, jedynie trzy z nich (Dębica, Katowice, Kępice) odnosiły się do tych zagadnień w opracowanych i przyjętych gminnych strategiach lub programach, wskazując działania w tym zakresie. Zdaniem NIK, dla prowadzenia skutecznej, lokalnej polityki mieszkaniowej, gminy powinny dysponować rzetelną diagnozą sytuacji mieszkaniowej i struktury potrzeb w tym zakresie.

4. WNIOSKI

**Minister Rozwoju
i Technologii**

NIK wnioskuję do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o:

1. podjęcie działań w celu wypracowania spójnej i kompleksowej polityki w poszczególnych segmentach budownictwa mieszkaniowego, gwarantującej w sposób trwały i ciągły stosowanie skutecznych rozwiązań, odpowiadających oczekiwaniom społecznym;
2. wdrożenie skutecznego nadzoru nad KZN w celu poprawy warunków realizacji zadań ustawowych przez tę jednostkę oraz zapewnienia prowadzenia przez nią prawidłowej gospodarki finansowej;
3. wdrożenie skutecznych metod pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich wiarygodnego źródła aktualnych informacji, umożliwiających ocenę efektywności prowadzonych działań w ramach tego programu;
4. wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających ujawnianie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przed upływem terminów przedawnienia karalności.

**Krajowy Zasób
Nieruchomości**

NIK wnioskuję do Prezesa KZN, o zapewnienie funkcjonowania KZN w oparciu o wymagane dokumenty, poprzez niezwłoczne opracowanie i uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa projektów programu gospodarowania Zasobem oraz wieloletniej strategii działania KZN i przedłożenie tych dokumentów Radzie Nadzorczej KZN do zatwierdzenia

**Wójtowie,
burmistrzowie,
prezydenci miast**

NIK wnioskuję do organów wykonawczych gmin o diagnozowanie na własnym terenie sytuacji mieszkaniowej w różnych grupach zaможności gospodarstw domowych oraz uwzględnianie wyników tych diagnoz przy opracowaniu i wdrożeniu lokalnej polityki mieszkaniowej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wdrażanie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa instrumentów programu Mieszkanie plus, w ramach NPM

5.1.1. Przygotowanie i wdrożenie przez Ministra rozwiązań organizacyjnych, prawnych i finansowych dla obszaru – Dostępne mieszkania na wynajem oraz dla obszaru – Społeczne budownictwo czynszowe

Główne kierunki prowadzenia polityki mieszkaniowej państwa zostały określone w Narodowym Programie Mieszkaniowym (dalej: NPM) przyjętym uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. i ujęte w katalogu dziewięciu działań mających służyć realizacji celów polityki mieszkaniowej tj.:

- usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego – **Działanie A**;
- racjonalizacja zasad funkcjonowania rynku najmu – **Działanie B**;
- rozwój społeczności mieszkaniowej – **Działanie C**;
- dostępne mieszkania na wynajem – **Działanie D**;
- społeczne budownictwo czynszowe (SBC) – **Działanie E**;
- oszczędzanie na cele mieszkaniowe – **Działanie F**;
- pomoc w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych – **Działanie G**;
- poprawa warunków zamieszkiwania – **Działanie H**;
- Mieszkanie dla Seniora – **Działanie I**.

Podstawą do opracowania NPM była szczegółowa diagnoza sytuacji mieszkaniowej w Polsce, która wykazała przede wszystkim znaczące niedobory mieszkań na wynajem dla osób nieposiadających zdolności kredytowej, a także konieczność uelastycznienie przepisów dotyczących najmu.

Przyjęte w NPM środki realizacji polityki mieszkaniowej mają przyczynić się do osiągnięcia do 2030 r. trzech podstawowych celów programu tj.:

- zwiększenia dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, tj. umiarkowanych dochodach (Cel 1);
- zwiększenie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową (Cel 2);
- poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej (Cel 3).

Główne kierunki polityki mieszkaniowej państwa

Tabela nr 1

Główne cele i działania określone w NPM

Nr celu z NPM	Nazwa celu	Oczekiwane rezultaty
Cel 1	Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych	Zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu oraz aktywizacja podmiotów dostarczających tego typu mieszkania; obniżenie kosztów budowy mieszkań, w szczególności przez tworzenie warunków regulacyjnych; wykorzystanie podaży dostępnych gruntów publicznych pod budownictwo mieszkaniowe oraz upowszechnienie optymalnych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nr celu z NPM	Nazwa celu	Oczekiwane rezultaty
		technologii i projektów architektonicznych w zakresie szeroko rozumianego społecznego budownictwa; zachęcanie do systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe; ułatwienie podmiotom instytucjonalnym inwestowania na rynku mieszkań na wynajem, zwiększenie możliwości finansowania rodzin.
Cel 2	Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową	Zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych; rozwój mieszkalnictwa wspomagane; reedukacja skutków bezdomności przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych; wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia w ramach polityki mieszkaniowej w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych; pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej, wpływającej m.in. na możliwość uiszczenia opłat za mieszkanie lub spłat kredytu hipotecznego.
Cel 3	Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej	Racjonalizacja zasad zarządzania budynkami i lokalami mieszkaniowymi w zasobie publicznym; wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych, w tym szerszych inwestycji podejmowanych w ramach projektów rewitalizacji obszarów zdegradowanych; zapewnienie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Źródło: Narodowy Program Mieszkaniowy.

Działania w ramach programu Mieszkanie Plus

Wdrażanie działań przyczyniających się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, zaplanowanych w NPM, następowało w ramach programu Mieszkanie Plus. Zgodnie z przyjętymi w 2016 r. założeniami, dotyczyły one:

- wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych;
- wzmocnienia już istniejących instrumentów realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego (dalej: SBC)⁷³;
- wprowadzenia korzystnych warunków do systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.

⁷³ Rządowy program popierania budownictwa mieszkaniowego jest kontynuacją programu finansowania społecznego budownictwa czynszowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, realizowanego do 2009 roku. Aktualny program wsparcia został uruchomiony na przełomie 2015 i 2016 r. Instrumentem wsparcia przedsięwzięć polegających na budowie lokali mieszkalnych na wynajem dla gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach jest preferencyjny kredyt udzielany przez Bank Gospodarstwa Krajowego społecznym inicjatywom mieszkaniowych (dawniej: towarzystwom budownictwa społecznego), spółdzielniom mieszkaniowym oraz spółkom gminnym.

W ramach programu Mieszkanie Plus, prowadzone były następujące działania priorytetowe:

- **Działanie D:** zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności;
- **Działanie E:** uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia SBC, uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym;
- **Działanie F:** wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe⁷⁴.

Zadania wskazane w **Działaniu D** realizowane były poprzez wdrożenie dwóch instrumentów:

Realizacja zadań
w ramach Działania D

- **Instrument 1** – Zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności wykorzystanie nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa.

W ramach **Instrumentu 1**, w 2017 r. powołano państwową osobę prawną, Krajowy Zasób Nieruchomości (dalej: KZN), której powierzone zostały zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami gruntowymi przekazanymi do Zasobu w celu wspierania budownictwa mieszkaniowego. W 2020 r. uzupełniono instrument o program Lokal za Grunt⁷⁵, który miał służyć ograniczaniu barier w pozyskiwaniu przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym, poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych;

- **Instrument 2** – Budowa dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych na zasadach pilotażowych przez BGK. Realizacja **Instrumentu 2** była oparta na działalności inwestycyjnej PFR Nieruchomości S.A., spółki zależnej Polskiego Funduszu Rozwoju⁷⁶, której rząd powierzył zadanie organizowania działań polegających na budowie dostępnych mieszkań na wynajem (w tym mieszkań z opcją dojścia przez najemcę do własności), adresowanych do gospodarstw domowych posiadających zdolność czynszową.

Działanie E obejmowało trzy komponenty wsparcia:

Realizacja zadań
w ramach Działania E

- zwiększenie efektów w segmencie mieszkań komunalnych;
- finansowe wsparcie tworzenia mieszkań na wynajem;
- poprawa efektywności programu preferencyjnego kredytowania BGK.

⁷⁴ Projektowane rozwiązania zakładały finansowe wsparcie osób systematycznie oszczędzających na cele mieszkaniowe, np. na zakup mieszkania, budowę domu jednorodzinnego lub podjęcie działań zmierzających do podniesienia jakości zamieszkiwania. Zgodnie z rekomendacją Rady Mieszkalnictwa, wyrażoną w 2018 r., zrezygnowano z dalszych prac nad projektem ustawy dotyczącej wsparcia systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe, wprowadzając w to miejsce nowy instrument finansowego wsparcia osób fizycznych w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, tj. program dopłat do czynszu Mieszkanie na Start. Program dopłat do czynszu jest realizowany jako nowy instrument w ramach Działania G Narodowego Programu Mieszkaniowego.

⁷⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości Dz. U. z 2021 r. poz. 223. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 2021 r.

⁷⁶ Wcześniej spółka pod nazwą BGK Nieruchomości S.A. działała w strukturach Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego w ramach **Działania E**, następowało poprzez realizację następujących programów: preferencyjnych kredytów objętych dopłatami do odsetek z budżetu państwa, udzielanych przez BGK na społeczne budownictwo czynszowe, na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁷⁷; bezzwrotnego dofinansowania części kosztów inwestycji mieszkaniowych z Funduszu Dopłat w BGK, udzielanego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń⁷⁸.

Wymienione komponenty wsparcia społecznego budownictwa czynszowego były realizowane w ramach czterech instrumentów.

Instrument 1 – Poprawa dostępności mieszkań przez opracowanie i wdrożenie obowiązkowych standardów dotyczących mieszkań budowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego w ramach programów opartych na bezzwrotnym finansowaniu części kosztów inwestycji w oparciu o środki budżetu państwa. Głównym założeniem tego instrumentu było m.in. zapewnienie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego tworzonego przy udziale finansowania o charakterze bezzwrotnym oraz wysokiej użyteczności społecznej realizowanych przedsięwzięć, w tym zagwarantowanie późniejszej efektywnej eksploatacji zasobów;

Instrument 2 – Poprawa dostępności mieszkań przez zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających. Instrument był realizowany na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. Założeniem instrumentu było przede wszystkim ułatwienie gminom podejmowania inicjatyw związanych z tworzeniem zasobu mieszkaniowego;

Instrument 3 – Poprawa dostępności mieszkań przez wdrożenie mechanizmu realizacji i finansowania zwiększającego podaż mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, tworzących spójną ofertę mieszkań społecznego budownictwa czynszowego kierowanych do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe. Instrument był realizowany na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. Założeniem instrumentu bezzwrotnego wsparcia udzielanego na partycypację gmin w tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem (innych niż komunalne) było zwiększenie podaży lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób, które uzyskują dochody zbyt niskie, by zaspokoić potrzeby mieszkaniowe w warunkach komercyjnych lub w systemie najmu mieszkań

⁷⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2195, ze zm.

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.

oferowanych na zasadach rynkowych, w tym z opcją dochodzenia do własności, a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o lokal komunalny. Instrument opiera się na współpracy jednostek samorządu terytorialnego z inwestorami prywatnymi, zajmującymi się działalnością w zakresie budownictwa mieszkaniowego;

Instrument 4 – Poprawa dostępności mieszkań przez zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań społecznych czynszowych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających. Instrument był realizowany na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Założeniem instrumentu było wsparcie inwestorów społecznego budownictwa czynszowego w tworzeniu zasobu mieszkaniowego dla osób o umiarkowanych dochodach, które nie kwalifikują się jednak do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, a ich dochody nie pozwalają jednocześnie na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na rynku.

W przypadku **Działania F**, projektowane rozwiązania zakładały finansowe wsparcie osób systematycznie oszczędzających na cele mieszkaniowe, np. na zakup mieszkania, budowę domu jednorodzinnego lub podjęcie działań zmierzających do podniesienia jakości zamieszkiwania. Jednakże, zgodnie z rekomendacją Rady Mieszkalnictwa (zespół doradców utworzony przy Prezesie Rady Ministrów⁷⁹), w 2018 r. zrezygnowano z dalszych prac nad tym instrumentem, wprowadzając w to miejsce nowy instrument finansowego wsparcia osób fizycznych w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, tj. program dopłat do czynszu Mieszkanie na Start⁸⁰. Program ten był realizowany jako instrument⁸¹ w ramach **Działania G**⁸² NPM, a jego podstawowymi celami są:

- cel społeczny (realizowany poprzez adresowanie dopłat do osób o dochodach uniemożliwiających samodzielny zakup mieszkania o odpowiednim standardzie w warunkach komercyjnych);
- cel inwestycyjny (realizowany poprzez adresowanie dopłat do osób zasiedlających nowe budynki, których tworzenie zwiększa wolumen inwestycji mieszkaniowych).

Decyzja o rezygnacji z rozwiązań dotyczących oszczędzania na cele mieszkaniowe w ramach **Działania F**, podjęta na wstępnym etapie ich projektowania i wprowadzenie w to miejsce nowego instrumentu Mieszkanie na Start, zdaniem NIK świadczy o niewystarczających analizach wyjściowych prowadzonych w 2016 r. na etapie projektowania instrumentów dla realizacji celów NPM.

Zmiany realizacji
zadań w zakresie
Działania F

⁷⁹ Zarządzenie Nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie Rady Mieszkalnictwa (M.P. poz. 129, ze zm.).

⁸⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Dz. U. z 2021 r. poz. 2158.

⁸¹ Instrument 1 w działaniu G: Poprawa dostępności mieszkań poprzez bezzwrotną pomoc finansową najemcom nowych mieszkań w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

⁸² Wspieranie mniej zamożnych gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków związanych z zaspokajaną potrzebą mieszkaniową

Po zmianach dokonanych w NPM, program Mieszkanie Plus obejmował:

- program budowy na zasadach rynkowych mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności, adresowanych do osób o umiarkowanych dochodach posiadających tzw. zdolność czynszową organizowany przez PFR Nieruchomości S.A. (tzw. rynkowa część programu Mieszkanie Plus);
- zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (tzw. społeczna część programu Mieszkanie Plus), w tym:
 - program wsparcia inwestorów społecznego budownictwa czynszowego budujących mieszkania na wynajem lub mieszkania spółdzielcze lokatorskie, adresowane do osób o średnich dochodach,
 - program wsparcia gmin współpracujących z innymi podmiotami przy tworzeniu mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, adresowanych do osób o niższych dochodach;
- program wsparcia samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w zakresie budownictwa komunalnego i wspomaganego, adresowanego do osób o najniższych dochodach oraz osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej.

Minister zgodnie z art. 9a ust.1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸³, odpowiada za dział administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, który obejmuje m.in. wspieranie mieszkalnictwa. Minister odpowiada również za kształtowanie i wdrażanie rządowych strategii i programów polityki mieszkaniowej państwa. Minister, zgodnie z uchwałą w sprawie przyjęcia NPM, koordynuje działania służące realizacji przyjętego Narodowego Programu Mieszkaniowego, a w tym programu Mieszkanie Plus.

5.1.2. Prowadzenie przez Ministra monitoringu i oceny skuteczności wdrażanych rozwiązań w ramach programu Mieszkanie Plus

Monitoring jedynie
w zakresie celów NPM

W celu monitorowania realizacji celów określonych w NPM, przyjęto trzy podstawowe mierniki:

- zwiększenie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców⁸⁴,
- zmniejszenie liczby osób oczekujących na najem mieszkania gminnego⁸⁵,
- zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych⁸⁶.

⁸³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1893.

⁸⁴ Do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika do 435 mieszkań na 1000 osób.

⁸⁵ Do 2030 r. samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy.

⁸⁶ Do 2030 r. liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przełudnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób (z ok. 5,3 mln do ok. 3,3 mln).

Działania składające się na program Mieszkanie Plus miały służyć realizacji głównych celów wskazanych w NPM, nie zostały jednak określone dla nich szczegółowe mierniki, pozwalające na ocenę w jakim stopniu wpływają one na poziom osiągania celów.

Podejmowane w latach 2016–2021 (I kwartał)⁸⁷ przez kolejnych ministrów ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania, nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci wzrostu dostępności mieszkań.

Brak oczekiwanych efektów programu Mieszkanie Plus

Według danych na dzień 31 października 2021 r.⁸⁸ w ramach programu Mieszkanie Plus wybudowano: 15,3 tys. mieszkań⁸⁹, a 20,5 tys. mieszkań znajdowało się w budowie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że na program Mieszkanie Plus składają się działania⁹⁰ służące realizacji głównych celów NPM⁹¹, tj.: celu związanego ze zwiększeniem dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, a także celu związanego ze zwiększeniem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Oznacza to, w perspektywie do 2030 r., konieczność wybudowania 2 mln mieszkań⁹² oraz pozyskania przez gminy ponad 165 tys. mieszkań⁹³.

⁸⁷ Zmiany wprowadzone w grudniu 2020 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11) przyniosły w I półroczu 2021 r. widoczne efekty w postaci wzrostu liczby przekazanych przez KZN nieruchomości na cele mieszkaniowe. Jednakże, zmiany te nie przyniosły jeszcze efektów rzeczowych w postaci wybudowania i oddania do użytkowania mieszkań.

⁸⁸ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>

⁸⁹ 1839 mieszkań wybudowanych przez PFR Nieruchomości S.A., 8570 mieszkań wybudowanych przy udziale programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, 4896 mieszkań wybudowanych przy udziale programu społecznego budownictwa czynszowego.

⁹⁰ Program budowy na zasadach rynkowych mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności, adresowanych do osób o umiarkowanych dochodach posiadających tzw. zdolność czynszową (tzw. rynkowa część programu Mieszkanie Plus); Zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (tzw. społeczna część programu Mieszkanie Plus), w skład którego wchodzi: program wsparcia inwestorów społecznego budownictwa czynszowego budujących mieszkania na wynajem lub mieszkania spółdzielcze lokatorskie, adresowane do osób o średnich dochodach, program wsparcia gmin współpracujących z innymi podmiotami przy tworzeniu mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, adresowanych do osób o niższych dochodach, program wsparcia samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w zakresie budownictwa komunalnego i wspomagane, adresowane do osób o najniższych dochodach oraz osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej.

⁹¹ Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych (Cel 1); Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową (Cel 2).

⁹² Miernik dla Celu 1 NPM: do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika do 435 mieszkań na 1000 osób.

⁹³ Miernik dla Celu 2 NPM: Miernik: Do 2030 r. samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Postępy w realizacji wskaźniki celów wyznaczonych w Narodowym Programie Mieszkaniowym

Cel	Wskaźnik	Wartość wyjściowa wskaźnika ⁹⁴	Wartość wskaźnika w poszczególnych latach	Wartość docelowa wskaźnika do osiągnięcia w 2030 r.
Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkań na zasadach komercyjnych	Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	363,4	375,7 (2017) 380,5 (2018) 385,9 (2019) 392,4 (2020) ⁹⁵	435
Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową	Liczba gospodarstw domowych oczekujących na wynajem mieszkania gminnego	165,2 tys. gospodarstw domowych	2017 r. – 154,2 tys. gospodarstw domowych; 2018 r. – 149,3 tys. gospodarstw domowych; 2019 r. – 150,6 tys. gospodarstw domowych; 2020 r. – 136,2 tys. gospodarstw domowych	0
Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej	Liczba osób zamieszkujących w warunkach substandardowych (przeludnienie, zły stan techniczny lub brak odpowiednich instalacji technicznych)	5360,2 tys. osób	Brak danych	3300 tys. osób

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ze sprawozdań z realizacji działań w ramach NPM oraz danych GUS.

Analiza wartości poszczególnych wskaźników w NPM wskazuje, że najlepiej realizowany był Cel 1. W zakresie liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w 2020 r. liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wzrosła w porównaniu do 2014 r. o 29. Takie tempo przyrostu wskaźnika w ocenie NIK powinno pozwolić uzyskać zamierzony Cel do 2030 r. Należy jednak podkreślić, że na osiągnięcie wspomnianego wyniku nie składają się efekty NPM, ale prawie wyłącznie komercyjne budownictwo mieszkaniowe.

⁹⁴ W NPM jako rok bazowy dla wskaźników monitorowania postępów w osiągnięciu celów przyjęto rok 2014.

⁹⁵ Dane GUS. https://sdg.gov.pl/statistics_nat/1-4-a/

Tabela nr 3

Mieszkania oddane do użytkowania w latach 2013–2020 według formy organizacyjnej

Forma budownictwa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016–2020	
									Liczba	%
Inwestycje indywidualne	71 952	66 266	67 753	65 706	67 657	66 220	69 226	74 140	342 949	35,9%
Deweloperzy	65 723	68 928	74 425	91 516	105 027	112 317	131 435	143 770	584 065	61,1%
Spółdzielnie mieszkaniowe	3493	3490	2115	2707	2311	3024	2167	1498	11707	1,2%
Gminy	2218	2177	1686	1746	1715	1863	1838	1035	8197	0,9%
Towarzystwa budownictwa społecznego	1308	1715	1265	1340	1486	1510	2467	1508	8311	0,9%
Zakłady pracy	442	590	467	310	146	129	292	27	904	0,1%
Ogółem	145 136	143 166	147 711	163 325	178 342	185 063	207 425	221 978	956 133	100%

Źródło: Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 r. Marzec 2021 r.

Na problem ten zwracało uwagę Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazując w Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 r. (str. 11 i 12), m.in., że w latach 2016–2020 wybudowano ok. 956 tys. mieszkań ogółem, czyli przeciętnie blisko 191,2 tys. rocznie. Wzrost liczb oddawanych mieszkań nie przekłada się na znaczną poprawę dostępności mieszkań dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć lub wynająć mieszkanie na zasadach rynkowych, a jednocześnie zbyt wysokich, by móc ubiegać się o najem mieszkania komunalnego. Problem ten dotyczy przede wszystkim ludzi młodych, którzy wchodzi na rynek pracy, oraz rodzin wielodzietnych. W ostatnich pięciu latach udział mieszkań, które służyły potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach, stanowił średnio 1,8% nowych zasobów mieszkaniowych. Rok 2020 nie doprowadził do przełamania tej niekorzystnej tendencji. Pomimo wzrostu rok do roku ogólnej liczby mieszkań oddanych do użytkowania liczba mieszkań społecznych oddanych do użytkowania była najniższa w ostatnich ośmiu latach.

Realizacja zadań w ramach programu Mieszkanie Plus nie przyniosła znacznego ożywienia w zakresie budownictwa spółdzielczego, komunalnego czy społecznego czynszowego.

Efekty wdrażanych rozwiązań dotyczących budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu⁹⁶ oraz budowy mieszkań przy udziale preferencyjnego kredytu z BGK⁹⁷ odbiegały od zakładanych. Od początku funkcjonowania programu do końca I kwartału 2021 r. wybudowano 735 lokali na wynajem o umiarkowanym czynszu⁹⁸, wobec prognozowanych 72,5 tys. do końca 2025 r., a przy udziale kredytu preferencyjnego wybudowano

⁹⁶ Oferta kierowana była do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi m.in. na niższe dochody.

⁹⁷ W ramach inwestycji realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11).

⁹⁸ W budowie pozostawało 1177 lokali. Ponadto w ramach wniosków złożonych w I kwartale 2021 r., a kwalifikowanych w kolejnym kwartale, zaplanowano budowę ponad 570 lokali.

4566 mieszkań⁹⁹, wobec 30 tys. zakładanych do końca 2025 r. Również rozwiązania dotyczące wysokości finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat¹⁰⁰ na realizację inwestycji mieszkaniowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających, nie przynosiło oczekiwanych rezultatów¹⁰¹, co miało bezpośrednie odzwierciedlenie w zmniejszającej się liczbie wniosków kierowanych do BGK o dofinansowanie tych inwestycji¹⁰².

W okresie 2016–2021 (I kwartał) do BGK wpłynęło 799 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na realizację mieszkań komunalnych, z których 535 zostały zakwalifikowane do udzielenia wsparcia¹⁰³ na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 628 812,8 tys. zł. Z powyższym wsparciem zostało zrealizowanych 6445 lokali mieszkalnych¹⁰⁴ oraz 247 miejsc w noclegowniach, ogrzewalniach, schroniskach dla osób bezdomnych i w tymczasowych pomieszczeniach. Miało to wpływ na niską realizację wskaźnika Celu 2, związanego ze zmniejszeniem do zera liczby oczekujących na wynajem mieszkania z zasobu gminnego. Zakładana w NPM likwidacja kolejki po mieszkania komunalne do 2030 r. powinna skutkować, wobec aktualnego zapotrzebowania, oddawaniem do użytku 136,2 tys. mieszkań. A więc do zapewnienia realnego wzrostu dostępności mieszkań dla osób niemogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na warunkach rynkowych, w ramach budowy społecznego budownictwa czynszowego liczba budowanych mieszkań winna wynieść minimum 13,6 tys. mieszkań rocznie. Taką liczbę mieszkań tj. 13,5 tys. oddano do użytku w ramach realizacji części społecznej programu Mieszkanie Plus przez cały okres jego funkcjonowania.

Jak ważnym jest kwestia rozwoju budownictwa społecznego świadczyć mogą wyniki badań przeprowadzone przez (A. Muzioł-Węclawowicz)¹⁰⁵ dotyczące dostępności czynszowej mieszkań z których wynika, że dla 60% gospodarstw domowych w Polsce¹⁰⁶ zasoby czynszowe prywatne, Funduszu Mieszkań na Wynajem, czy programu Mieszkanie Plus (części rynkowej) są niedostępne.

⁹⁹ Od początku funkcjonalna programu do końca I kwartału 2021 r. z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK wybudowanych zostało 4566 mieszkań, w budowie pozostawało 4805 mieszkań (dodatkowo z wniosków złożonych w marcu 2021 r., a zakwalifikowanych przez BGK w czerwcu 2021 r. zaplanowano wybudowanie 4220 mieszkań).

¹⁰⁰ Zasady dofinansowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego z Funduszu Dopłat utworzonego w BGK, zostały określone w ustawie o finansowym wsparciu.

¹⁰¹ Z wyjaśnień Ministra wynikało, że gmin wskazywały na brak wystarczających środków finansowych na budownictwo komunalne przy dużej ilości ustawowych zadań własnych gmin.

¹⁰² W 2016 r. wpłynęły do BGK 262 wnioski o udzielenie wsparcia na realizację inwestycji mieszkań komunalnych, w 2017 r. 212 wniosków, w 2018 r. 127, 2019 r. 60, w 2020 r. 54 oraz 84 wnioski w I kwartale 2021 r.

¹⁰³ Zakwalifikowane do udzielenia wsparcia finansowego gminom, zostały 193 wnioski w 2016 r., 169 w 2017 r., 88 w 2018 r., 46 w 2019 r. oraz 39 w 2020 r. W trakcie kontroli wnioski, które wpłynęły w I kwartale 2021 r. były w toku rozpatrywania. Wsparcie finansowe dla inwestorów w latach 2016–2017 udzielane było inwestorom na podstawie ówczesnych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.).

¹⁰⁴ 3160 lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, 735 lokali mieszkalnych na wynajem, 185 lokali mieszkalnych z prawem do podnajmowania, 24 mieszkania chronione oraz 134 lokale w ramach przedsięwzięć łączonych, w wyniku których powstały lokalne mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy oraz mieszkania chronione.

¹⁰⁵ Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia. Studia BAS. 2(66) 2021.

¹⁰⁶ Gospodarstwa domowe z trzech pierwszych kwintyli dochodowych.

Również osiągnięte efekty wdrażania instrumentu NPM „Mieszkanie na Start”¹⁰⁷ odbiegały od zakładanych. Według stanu na 31 marca 2021 r., od początku prowadzenia działań w tym obszarze zrealizowano dopłaty tylko 715 gospodarstw domowym, na łączną kwotę 2018,3 tys. zł tj. 0,01% zaplanowanych środków z budżetu państwa na realizację dopłat w ramach tego instrumentu do 2028 r. Ponadto w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy zakładano, że do systemu dopłat do czynszu, co roku będzie przystępować 50 tys. gospodarstw domowych. Niskie efekty wdrożenia instrumentu Mieszkanie na Start było konsekwencją nieosiągnięcia zamierzonego celu inwestycyjnego tj. zwiększenia wolumenu inwestycji mieszkaniowych. Instrument ten okazał się mało atrakcyjny dla inwestorów komercyjnych, którzy angażowali się w budowę mieszkań własnościowych, gdzie okres zwrotu z inwestycji jest bardzo szybki. Inwestycje w ramach instrumentu „Mieszkanie na Start” realizowane były tylko przez PFR Nieruchomości lub TBS¹⁰⁸.

W przypadku realizacji Celu 3 NPM dotyczącego poprawy warunków mieszkaniowych społeczeństwa należy zwrócić uwagę, że w ogóle nie jest on monitorowany. Najbliższe dane na ten temat będzie można uzyskać w 2022 r., gdy zostaną upublicznione efekty Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 r.

Brak skutecznych rozwiązań prawnych, ich spójności oraz opieszałość we wdrażaniu aktów wykonawczych, to główne bariery zmniejszające skuteczność NPM, jak i programu Mieszkanie Plus. Wiele niezbędnych rozwiązań pojawiło się dopiero pod koniec 2020 r. i nie mogły one przynieść jeszcze oczekiwanych rezultatów.

Przyczyny braku
zamierzonych
rezultatów programu
Mieszkanie Plus

Już na wczesnym etapie realizacji programu Mieszkanie Plus zrezygnowano z wdrożenia rozwiązań dotyczących oszczędzania na cele mieszkaniowe w ramach **Działania F**, zastępując go nowym, obowiązującym od 1 stycznia 2019 r., instrumentem „Mieszkanie na Start”, co świadczy o niewystarczających analizach wyjściowych prowadzonych w 2016 r. na etapie projektowania instrumentów dla realizacji celów NPM.

W ramach programu Mieszkanie Plus, w celu zapewnienia odpowiedniej jakości tworzonego zasobu mieszkaniowego, wdrożone zostały standardy dotyczące m.in.: przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego¹⁰⁹. Opracowanie i wdro-

¹⁰⁷ Działania w tym obszarze prowadzono na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158). Zgodnie z tą regulacją, najemcy mogli korzystać z dopłat do czynszu od 1 stycznia 2019 r.

¹⁰⁸ Sprawozdanie z zadania zapewniającego pt. „Sprawowanie nadzoru nad realizacją celów w obszarze mieszkalnictwo – analiza wybranych aspektów wdrażania Narodowego Programu Mieszkaniowego” – 22 maja 2020 r.

¹⁰⁹ Standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.), zostały wdrożone Rozporządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. ws. standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (Dz. U. z 2019 r. poz. 457), które weszło w życie 9 marca 2019 r.

zenie standardów (zaplanowane w NPM na 2017 r.) wymagało jednak dokonania zmian ustawowych, które wprowadzono dopiero w maju 2018 r.¹¹⁰, a akt wykonawczy dotyczący ww. standardów wydano dopiero po kolejnych dziesięciu miesiącach, tj. 9 marca 2019 r. W konsekwencji wdrożenie w **Działaniu E** Instrumentu 1 – Poprawa dostępności mieszkań przez opracowanie i wdrożenie obowiązujących standardów budownictwa czynszowego w ramach programów opartych na bezzwrotnym finansowaniu części kosztów inwestycji w oparciu o środki budżetu państwa, nastąpiło z opóźnieniem prawie dwóch lat.

W celu realizacji zamierzeń programu Mieszkanie Plus, w 2017 r., utworzony został KZN¹¹¹, któremu powierzone zostały m.in. zadania: stworzenia Zasobu¹¹², w drodze przejmowania nieruchomości Skarbu Państwa na zasadach określonych w ustawie o KZN, gospodarowania tymi nieruchomościami, w tym przede wszystkim przeznaczania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Celem takich działań, było zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Nie zostały wyznaczone ilościowe mierniki i wskaźniki osiągnięcia tego celu.

W celu usprawnienia procesu tworzenia Zasobu i przekazywania nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego, kolejni Ministrowie podejmowali prace nad nowelizacją ustawy o KZN, wdrażając nowe rozwiązania prawne i finansowe. Zakres wprowadzonych zmian, a także ich znaczenie dla możliwości gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu świadczą o braku zapewnienia, w pierwotnej ustawie powołującej KZN¹¹³, skutecznych narzędzi prawnych, a także finansowych¹¹⁴, co w efekcie uniemożliwiało realizację ustawowych zadań przez tę jednostkę¹¹⁵.

Zmiany wprowadzone w ustawie o KZN ustawą z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw nie przyniosły oczekiwanych efektów rzeczowych. Na nieruchomościach z Zasobu nie wybudowano żadnego mieszkania. W późniejszych pracach nad kolejnymi

¹¹⁰ Zmiany legislacyjne Minister zaplanował w ramach dwóch odrębnych projektów ustaw, jednak w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych procedowanych projektów zgłoszone zostały m.in. uwagi wskazujące na konieczność odpowiedniego skorelowania treści obydwu projektów. W efekcie termin wdrożenia nowych regulacji wydłużył się z uwagi na konieczność przeprowadzenia procesu legislacyjnego nowego, połączonego projektu ustawy, a sama ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 756, ze zm.).

¹¹¹ KZN (państwowa osoba prawna) został utworzony na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości – (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961.) – zwana dalej ustawą o KZN.

¹¹² O którym mowa w art. 1 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961).

¹¹³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN. (Dz. U. poz. 1529).

¹¹⁴ KZN nie tworzył spółek celowych z jednostkami samorządu terytorialnego ze względu na brak zainteresowania samorządów realizacją inwestycji mieszkaniowych w tej formule. Samorządy nie miały możliwości zasilenia mieszkaniowego zasobu gminy lokalami powstałymi w ramach spółki celowej utworzonej w trybie art. 7 ustawy o KZN (w pierwotnym brzmieniu) oraz brak było możliwości dofinansowania gminom takich przedsięwzięć z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego. Dokonane w tym zakresie korzystne dla gmin zmiany w 2018 r., zostały wycofane w drodze nowelizacji ustawy o KZN, przeprowadzonej w 2019 r.

¹¹⁵ Minister wskazał, że (...) nie dokonywał dodatkowych analiz diagnozujących brak zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego i ich związków tworzeniem spółek celowych z KZN do realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz że (...) mając jednak na uwadze, że prace te były prowadzone w okresie przed powstaniem Ministerstwa Rozwoju Przedsiębiorczości i Technologii, nie można jednoznacznie potwierdzić powyższej informacji.

zmianami ustawy o KZN, wycofano się z części rozwiązań przyjętych w drodze ww. nowelizacji, jak np.: z wypłaty rekompensat (art. 62a ustawy o KZN), potwierdzając tym samym brak skutecznych rozwiązań prawnych i finansowych dotyczących realizacji zadań przez KZN.

Kolejna zmiana ustawy o KZN, z inicjatywy ówczesnego Ministra Rozwoju, a obecnie Ministra Rozwoju i Technologii, dokonana ustawą z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa¹¹⁶, wynikała z oceny działalności KZN, wskazującej m.in. na niewystarczający stopień realizacji celów ustawowych, w szczególności przeznaczenia na budownictwo mieszkaniowe nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, jak również na problemy jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych¹¹⁷. Nowelizacja, w sposób kompleksowy zmieniła sposób gospodarowania Zasobem, a w szczególności formułę realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem nieruchomości Zasobu. Wyżej wymienione zmiany w ustawie o KZN pozwoliły na rozpoczęcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w celu utworzenia SIM¹¹⁸.

Instrument ułatwiający pozyskanie przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych zaczął obowiązywać dopiero w 2021 r. Program „Lokal za grunt”. wdrożony został na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. rozliczania ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, która weszła w życie 1 kwietnia 2021 r.¹¹⁹

5.1.3. Sporządzanie i przedstawianie przez Ministra rocznych informacji o realizacji działań w ramach NPM

Przepisy § 4 ust. 1 Uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia NPM zobowiązały począwszy od 2018 r. ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do przedstawiania Radzie Ministrów (RM), w terminie do dnia 31 marca, rocznej informacji o realizacji działań w ramach NPM.

Ministrowie właściwi ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przekazali na podstawie ww. uchwały 4 informacje: za 2017, 2018, 2019, 2020 r. Z opóźnieniem zostały przekazane: sprawozdanie z realizacji działań w ramach NPM w 2017 r., przekazane RM przy piśmie z 9 kwietnia 2018 r., sprawozdanie za 2018 r. przekazane przy piśmie z 8 kwietnia 2019 r., oraz sprawozdanie za 2019 r. przekazane przy piśmie z 3 kwietnia 2020 r. Dopiero sprawozdanie za 2020 r. zostało przekazane RM przy piśmie z dnia 23 marca 2021 r. tj. z zachowaniem terminu wyznaczonego w ww. uchwale.

Brak przejrzystości w sporządzanych przez Ministra rocznych informacjach z działań w ramach NPM

¹¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 11.

¹¹⁷ Konieczność zaspokajania innych potrzeb mieszkańców przez gminy, brak środków na partycypację w kosztach inwestycji mieszkaniowych.

¹¹⁸ Według stanu na dzień 15 czerwca 2021 r. KZN podpisał osiem umów na przekazanie nieruchomości, jednocześnie zakładając SIM i obejmując w nich udziały.

¹¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 223.

Należy zwrócić uwagę, że przedkładane corocznie sprawozdania z realizacji działań Narodowego Programu Mieszkaniowego, nie mogą stanowić podstawy bieżącego monitoringu stopnia realizacji osiągniętych celów NPM. Wynika to z faktu, że sprawozdania te zawierają informacje nieadekwatne do okresu objętego sprawozdaniem. Na problem ten, NIK zwróciła już uwagę w informacji o wynikach kontroli P/19/033 „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”, gdzie zakwestionowała rzetelność sprawozdań z realizacji NPM, wskazując przy tym na konieczności wypracowania nowego sposobu pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdań. Wyniki ww. kontroli wykazały, że w sprawozdaniach nie przedstawiano wymaganych danych lub nie odnosiły się one do działań w okresie sprawozdawczym. NIK wskazała przy tym, że wartości mierników służących dokonaniu oceny realizacji celów NPM odnosiły się do lat poprzednich i tym samym nie miały związku z danymi rzeczowo-finansowymi przedstawionymi w częściach sprawozdania odnoszących się do poszczególnych działań realizowanych w ramach programu.

Wyniki niniejszej kontroli wskazują, że nie został zmieniony sposób opracowania sprawozdań z realizacji NPM, co potwierdza, że sprawozdania te w obecnej, niezmienionej formule zawierają informacje nieadekwatne do okresu objętego sprawozdaniem i nie mogą być traktowane jako źródło rzetelnej informacji o stopniu realizacji celów tego Programu.

W celu potwierdzenia możliwości realizacji ww. wniosku pokontrolnego¹²⁰ ówczesne Ministerstwo Rozwoju wystąpiło 7 maja 2020 r. do GUS i Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)¹²¹ z zapytaniem o możliwość udostępnienia danych wskazanych w informacji NIK we wcześniejszym terminie¹²². Z otrzymanych odpowiedzi wynika jednak, że nie ma możliwości przyśpieszenia procesu przetwarzania i udostępniania wskazanych danych¹²³. Minister (poza przekazaniem zapytań do GUS i MRPiPS) nie podjął innych działań, w celu wypracowania rozwiązań umożliwiających przekazanie Radzie Ministrów sprawozdań, które

¹²⁰ Wniosek dot. „Wypracowania z GUS i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiającego dokonanie Radzie Ministrów oceny efektywności i skuteczności realizowanego programu”. Kontrola P/19/033.

¹²¹ Pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju znak: DM-VI.033.1.2020(1) oraz DM-VI.033.1.2020(2).

¹²² Obecnie dane udostępniane są w ramach statystyki publicznej przez GUS w terminie do końca września danego roku (dane za rok poprzedni) oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w terminie do końca sierpnia danego roku (dane za rok poprzedni). Tymczasem minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawia Radzie Ministrów informację o realizacji działań w ramach NPM w terminie do 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym – zgodnie z uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

¹²³ Pisma znak: GUS-DK02.601.911.2020.9 oraz DPS-III.070.12.2020.DK.

będą zawierały aktualne dane w zakresie gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego oraz miejsc w mieszkaniach chronionych, noclegowaniach i schroniskach dla bezdomnych¹²⁴.

Na problem z rzetelnością i adekwatnością danych gromadzonych w ramach monitoringu stopnia realizacji zadań w ramach NPM wskazują również ustalenia audytu z 2020 r., przeprowadzonego w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju, w obszarze dotyczącym wybranych aspektów programu Mieszkanie Plus¹²⁵.

W części dokumentu poświęconej adekwatności mierników w odniesieniu do celów i zadań, jak i instrumentów (przy ocenie instrumentu E.3) audytorzy wskazali m.in., że:

Przykład

Mierniki w NPM określono dla celów, nie mierzą one efektów działania poszczególnych instrumentów. (...) Oprócz lokali mieszkalnych na wynajem do wyliczenia wartości miernika uwzględniane są lokale mieszkalne w mieszkaniowym zasobie gminy, lokale z prawem do podnajmowania i mieszkania chronione. Nie są to lokale, które zaspokajają potrzeby mieszkaniowe grupy docelowej dla instrumentu E3 – osób o dochodach zbyt wysokich, aby uzyskać najem mieszkania do gminy i zbyt niskich, aby nabyć lub wynająć mieszkanie na rynku. Nie wyodrębniono miernika, który obejmowałby wyłącznie liczbę mieszkań dotyczących badanego instrumentu. W ocenie audytu określenie mierników w stosunku do poszczególnych instrumentów NPM oraz ich wartości planowanych do osiągnięcia w kolejnych latach, umożliwiłoby monitorowanie efektów działania tych instrumentów.

Do wyliczenia wartości miernika uwzględniane są liczby lokali wykazywane w pozytywnie zakwalifikowanych wnioskach. Liczba ta może różnić się od liczby lokali rzeczywiście powstałych z wykorzystaniem wsparcia, m.in. z powodu rezygnacji wnioskodawcy z podpisania umowy. Oceniając efektywność działania instrumentu należy uwzględnić mieszkania, które przyczyniają się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

¹²⁴ Podsekretarz Stanu w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii wyjaśniła, m.in. że: (...) Przedmiotowy wniosek pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli odnosi się do danych, które nie są zbierane ani opracowywane przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT). (...) Autorami programów badań statystycznych w ww. zakresie są Główny Urząd Statystyczny i Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, które odpowiadają za zbieranie, weryfikowanie, opracowywanie i udostępnianie wspomnianych danych. MRPiT jest jedynie ich użytkownikiem. (...) Powyższe podmioty wskazały, że ze względu na dużą próbę badawczą, konieczność weryfikacji i obróbki wielu danych, nie jest możliwe skrócenie procesu opracowywania wyników badania. W ocenie MRPiT wyjaśnienia te są uzasadnione. Nie jest również zasadne dublowanie tych zadań poprzez utworzenie własnego badania w ww. zakresie. Dodatkowo MRPiT nie posiada niezbędnego doświadczenia, wykwalifikowanych służb statystycznych oraz odpowiedniego systemu informatycznego. Ponadto, niecelowe i niegospodarne wydaje się tworzenie i prowadzenie identycznych badań przez dwa resorty, szczególnie, że takie badanie prawdopodobnie (ze względu na wyżej wskazane czynniki) nie doprowadziłoby do istotnego przyspieszenia publikacji wskazanych danych. W związku z powyższym MRPiT w dalszym ciągu korzystać będzie z danych udostępnianych w ramach statystyki publicznej przez Główny Urząd Statystyczny oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

¹²⁵ „Sprawowanie nadzoru nad realizacją celów w obszarze mieszkalnictwo – analiza wybranych aspektów wdrażania Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM)”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Audytorzy zwrócili również uwagę na wpływ jaki wywiera możliwość łączenia instrumentów wsparcia na wartość przyjętych mierników.

Przykład

Dla działania (...) „Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego, w tym budowy mieszkań komunalnych, i mieszkań chronionych”, miernikiem jest suma lokali mieszkalnych objętych dofinansowaniem w ramach programu budownictwa specjalnego i komunalnego wg pozytywnie zakwalifikowanych wniosków o finansowe wsparcie, dla działania (...) „Dopłaty do oprocentowania finansowania zwrotnego udzielanego na budowę lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanym czynszu” (Instrument E4) określono miernik: Liczba lokali mieszkalnych, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa czynszowego (szt.), natomiast dla działania (...) „Dopłaty do czynszów w pierwszych latach najmu mieszkania” (instrument G1) zdefiniowano miernik: Liczba mieszkań objęta dopłatami do czynszu (szt.). Jeżeli lokal objęty jest wsparciem w ramach instrumentu E3, a jednocześnie ten sam lokal powstał z wykorzystaniem instrumentu E4 i G1, zostanie ujęty do wyliczenia wszystkich trzech mierników, pomimo tego, że wsparciem objęto jedno mieszkanie.

W części sprawozdania poświęconej skuteczności i adekwatności wpływu informacji, audytorzy stwierdzili m.in., że:

Przykład

Dane pozyskiwane z BGK są podstawą analiz i ocen dotyczących badanego instrumentu przekazywanych Kierownictwu i Radzie Mieszkalnictwa. W opinii audytu, należy je uznać za niewystarczające do oceny czy i w jakim stopniu instrument zaspokaja potrzeby grupy docelowej, przyczynił się do poprawy sytuacji mieszkaniowej wspieranych gmin. W sprawozdaniach BGK, jak również w sprawozdaniach z realizacji NPM wykazuje się liczbę lokali objętych wsparciem na podstawie liczby lokali wykazywanych we wnioskach zakwalifikowanych przez BGK do wsparcia. W opinii audytu, istotniejsze jest wykazywanie liczby lokali faktycznie powstałych z wykorzystaniem wsparcia (inwestycji zakończonych). (...) O zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych możemy mówić dopiero wówczas, gdy zawarte zostaną umowy najmu, co będzie wskazywać na prawidłowość wyboru lokalizacji inwestycji i rozpoznania potrzeb lokalowych mieszkańców.

NIK zwraca przy tym uwagę, że w NPM określne zostały mierniki stopnia wdrożenia celów całego programu, nie zaś poszczególnych jego komponentów w tym programu Mieszkanie Plus. Mierniki te, jak np.: liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców, udział osób w wieku 25 do 34 lat zamieszkujących wspólnie z rodzicami, czy stosunek przeciętnego wydatku na budowę 1m² mieszkania, odnoszą się do sytuacji mieszkaniowej w kraju i są pochodną działań, które tylko częściowo wynikają z realizacji celów NPM. Takie określenie mierników nie daje możliwość oceny skuteczności realizacji zadań i osiągnięcia celów programu.

5.2. Nadzór i kontrola ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, nad działalnością KZN

Zgodnie z art. 31. ust 3 ustawy o KZN, nadzór nad działalnością KZN sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W ramach tego nadzoru minister – stosownie do art. 31 ust. 4 ustawy o KZN – uprawniony jest w szczególności do żądania: udostępnienia przez KZN dokumentów związanych z działalnością tej jednostki, w tym gospodarowaniem Zasobem, lub ich kopii; przekazania wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących działalności Prezesa i Rady Nadzorczej oraz pracowników Biura KZN. Nadzór ten, w myśl uzasadnienia do projektu ustawy o KZN¹²⁶, ma charakter stały i merytoryczny, a jego celem jest zapewnienie, zgodne z przepisami prawa i założeniami polityki mieszkaniowej, rzetelnego, celowego i gospodarnego realizowania zadań KZN oraz gospodarowania przez tą jednostkę powierzonym mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa.

Sprawowany, w latach 2017–2019, przez kolejnych ministrów właściwych ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nadzór nad KZN był nierzetelny. Pierwsza kontrola w KZN przeprowadzona została dopiero w grudniu 2019 r.¹²⁷, tj. po dwóch latach od utworzenia jednostki, na zlecenie ówczesnego Ministra Rozwoju, po przejęciu przez niego działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. W jednostce, w tym okresie, wystąpiły liczne nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników, co potwierdziły wyniki ww. kontroli.

Brak skutecznego nadzoru i kontroli Ministra nad działalnością KZN

Przykład

Negatywnie należy ocenić udzielanie zamówień publicznych przez KZN w latach 2018–2019. Stwierdzone nieprawidłowości stanowią istotne naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, w szczególności zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych¹²⁸. W KZN nagminnie udzielano zamówień bez zastosowania ustawowych trybów udzielania zamówień, mimo ciążącego na jednostce obowiązku, co stanowiło przesłankę naruszenia określoną w art. 17 ust. 1 pkt. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹²⁹.

¹²⁶ Druk sejmowy nr 1726 z dnia 12 lipca 2017 r.

¹²⁷ Kontrola w KZN, przeprowadzona w dniach 4.12.2019 r. – 10.01.2020 r. Kontrolą został objęty okres od dnia 11 września 2017 r. (wejście w życie ustawy o KZN) do dnia zakończenia kontroli tj. 10 stycznia 2020 r. Zakres kontroli obejmował wybrane aspekty funkcjonowania oraz realizacji przez KZN zadań ustawowych w latach 2017–2019.

¹²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przedawnienie karalności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych

W związku ze stwierdzonymi negatywnymi efektami działalności KZN, sformułowanych zostało 15 zaleceń pokontrolnych¹³⁰ o charakterze systemowym, jak również wskazano na okoliczności świadczące o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zawiadomienie o ujawnionych, w toku ww. kontroli, okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w KZN, Minister¹³¹ przesłał do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych dopiero 20 lipca 2021 r.¹³², tj. 16 miesięcy od dnia sporządzenia i wysłania do KZN wystąpienia pokontrolnego¹³³ i ponad półtora roku po zakończeniu czynności kontrolnych w tej jednostce.

Dokument ten został złożony w terminie, w którym zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³⁴, nastąpiło już przedawnienie karalności części stwierdzonych w toku kontroli w KZN czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto ww. zawiadomienie zostało przygotowane bez zachowania należytej staranności. Dokument ten nie odpowiadał wymogom ustalonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 udfp, tj. m.in. nie określono w nim wymaganego zakresu ujawnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czasu popełnienia wskazanych w zawiadomieniu czynów oraz naruszonych przepisów prawa. Pomimo zwrócenia (w lipcu br.) przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia do MRPiT w celu usunięcia braków formalnych, co najmniej do dnia 20 września 2021 r. Ministerstwo nie przesłało uzupełnionego zawiadomienia do rzecznika.

Nieuzasadniona zwłoka w powoływaniu przez Ministra ustawowych organów KZN

W ocenie NIK, nieuzasadniona była zwłoka w powoływaniu, przez kolejnych ministrów właściwych ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ustawowych organów KZN, tj. Prezesa oraz Rady Nadzorczej, co miało istotny wpływ na funkcjonowanie tej jednostki.

Przez cały okres objęty kontrolą, KZN gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów będących podstawą realizacji ustawowych zadań jednostki, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, jak i wieloletniej strategii działania KZN¹³⁵. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych orga-

¹³⁰ Wszystkie zalecenie pokontrolne zostały przez KZN zrealizowane. Prezes KZN do dnia 15 maja 2020 r. wprowadził m.in. wewnętrzne procedury zatrudniania pracowników zgodne z wymaganiami określonymi w art. 41 ust. 3 i art. 42 ust. 8 ustawy o KZN oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

¹³¹ Zawiadomienie zostało podpisane przez Dyrektora Generalnego z upoważnienia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii.

¹³² Pismo Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 19 lipca 2021 r. znak: DKT-I.0710.1.2021.

¹³³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 13 marca 2020 r.

¹³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm. Karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje co do zasady, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata.

¹³⁵ Jedynymi dokumentami na podstawie których następowała realizacja ustawowych działań KZN były roczne plany działalności, z których pierwszy został sporządzony dopiero na rok 2019.

nów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj. Rady Nadzorczej i Prezesa KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Ponadto nie powołując Rady Nadzorczej, Minister pozbawił się jednego z narzędzi kontroli i nadzoru na KZN. W myśl bowiem art. 33 ust. 1 Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad działalnością KZN (pkt 9), udziela Prezesowi KZN wytycznych dotyczących działalności KZN, w tym gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu (pkt 10), czy dokonywanie wyboru firmy audytorskiej do badania rocznego sprawozdania finansowego KZN (pkt 12).

5.3. Pozyskiwanie przez KZN nieruchomości do Zasobu

Dla realizacji *Celu 1 NPM – Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych*, w ramach programu Mieszkanie Plus, wprowadzony został m.in.: *Instrument 1 – zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe*. Zadania w ramach *Instrumentu 1* realizował KZN, do którego przede wszystkim należało utworzenie Zasobu Nieruchomości KZN. W skład Zasobu wchodziły nieruchomości przekazane KZN w trybie ustawy o KZN oraz nieruchomości nabyte przez KZN na rzecz Skarbu Państwa.

Podaż dostępnych
gruntów
pod budownictwo
mieszkaniowe

Na podstawie art. 4 ust. 4¹³⁶ ustawy o KZN, Skarb Państwa powierzył KZN wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3¹³⁷ oraz nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa, o których mowa w art. 2 ust. 2¹³⁸ ustawy.

Wstępna kwerenda gruntów Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa, przeprowadzona w ramach prac nad NPM wykazała, że według stanu na 30 marca 2016 r. ww. podmioty gospodarowały nieruchomościami o powierzchni ok. 8942 ha, z czego ok. 6558 ha zarządzała ówczesna Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), 1078 ha pozostawało w zarządzie starostów, 1306 ha w części spółek kontrolowanych przez ówczesne Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Energii oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Zgodnie z przyjętymi wytycznymi, wskazane przez poszczególne podmioty zasoby gruntowe stanowiące własność Skarbu Państwa mogły być wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego. Mimo, że nie wszystkie grunty posiadały dostęp do infrastruktury technicznej istotnej dla funkcji mieszkaniowej, w ocenie podmiotów uczestniczących w kwerendzie, ich lokalizacja i charakterystyka przemawiała za tym, że mogły być zagospodarowane na cele mieszkaniowe.

¹³⁶ Art. 4 ust. 4 zmieniony przez art. 1 pkt 4 ppkt a) ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw z dniem 15 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

¹³⁷ Nieruchomości zakwalifikowane i przekazane do Zasobu, które stanowią przedmiot: a) własności Skarbu Państwa, w tym powierzonych Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, b) użytkowania wieczystego Skarbu Państwa – którymi gospodarują właściwe organy, c) własności spółek Skarbu Państwa, d) własności Skarbu Państwa i są przedmiotem użytkowania wieczystego spółek Skarbu Państwa.

¹³⁸ Nieruchomości nabyte przez KZN na rzecz Skarbu Państwa.

Wykazy nieruchomości

Na podstawie art. 10 ustawy o KZN, właściwe organy¹³⁹ oraz spółki Skarbu Państwa zobowiązane zostały do sporządzania wykazów nieruchomości, którymi gospodarują, wg stanu na dzień 31 grudnia każdego roku i przekazywania tych wykazów do KZN.

W celu usprawnienia procesu sporządzania i przekazywania wykazów nieruchomości przez ww. podmioty, KZN:

- w Biuletynie Informacji Publicznej, zamieścić pliki pomocnicze do sporządzania wykazów (w wersji word, excel i xml);
- kierował pisma przypominające o obowiązku sporządzenia i przekazania wykazów do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstw, Agencji Mienia Wojskowego (zwana dalej AMW) oraz Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., KOWR, do wojewodów nadzorujących proces przygotowania wykazów nieruchomości przez starostów.

Przekazywane przez ww. podmioty wykazy nieruchomości były weryfikowane przez KZN pod względem kompletności danych wymaganych ustawą o KZN oraz ich zgodności z wymaganiami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości¹⁴⁰ oraz w Rozporządzeniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości¹⁴¹.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sporządzonym wykazie nieruchomości, KZN wzywał właściwe podmioty do usunięcia niezgodności lub uzupełnienia wykazu. Po sporządzeniu poprawnego wykazu lub jego uzupełnieniu, KZN przysyłał pisemną informację o zatwierdzeniu wykazu nieruchomości.

W latach 2017–2021 (do dnia 30 czerwca) do KZN wpłynęło łącznie 3412 wykazów nieruchomości.

Przykłady

W 2017 r. – 380 wykazów, w tym 377 wykazów od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu oraz po jednym wykazie od AMW, KOWR i Lasów Państwowych.

W 2018 r. – 697 wykazów, w tym 377 wykazów z terenów miejskich i 314 z terenów wiejskich, od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu oraz po dwa wykazy (podział na wykaz z terenów miejskich i wiejskich) od AMW, KOWR i Lasów Państwowych.

W 2019 r. – 697 wykazów, w tym 377 wykazów z terenów miejskich i 314 z terenów wiejskich, od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu oraz po dwa wykazy (podział na wykaz z terenów miejskich i wiejskich) od AMW, KOWR i Lasów Państwowych.

W 2020 r. – 819 wykazów, w tym w tym 377 wykazów z terenów miejskich i 314 z terenów wiejskich, od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, 124 ze Spółek Skarbu Państwa oraz po dwa wykazy (podział na wykaz z terenów miejskich i wiejskich) od AMW i KOWR.

¹³⁹ Starostowie oraz prezydenci miast na prawach powiatu, Lasy Państwowe (do 2019 r.), Agencja Mienia Wojskowego i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

¹⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1764.

¹⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2300.

W 2021 r. (do 30 czerwca) – 819 wykazów, w tym w tym 377 wykazów z terenów miejskich i 314 z terenów wiejskich, od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, 124 ze Spółek Skarbu Państwa oraz po dwa wykazy (podział na wykaz z terenów miejskich i wiejskich) od AMW i KOWR.

Dokonano celowego doboru próby, na podstawie wytypowania wykazów w których znajdowało się 10 nieruchomości gruntowych o największej powierzchni, będących w Zasobie KZN oraz po dwa wykazy właściwych organów oraz spółek Skarbu Państwa, przekazanych do KZN w latach 2018–2021.

Wyniki szczegółowego badania wykazów nieruchomości zatwierdzonych przez KZN w latach 2018–2020 wskazały, że wszystkie wykazy zawierały wymagane ustawą o KZN informacje i były zgodne z ww. rozporządzeniami.

W wykazach przekazywanych do KZN umieszczane były nieruchomości, które z racji funkcji i przeznaczenia nie mogły zostać wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego, a w szczególności dotyczyło to: nieruchomości zajętych przez pas drogowy, pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi lub powierzchniowymi wodami stojącymi, zajętych pod infrastrukturę kolejową lub dworce kolejowe, a także zajętych na prowadzenie działalności statutowej przez Poczta Polską. Było to konsekwencją konieczności przekazania przez właściwe organy i spółki Skarbu Państwa wykazów wszystkich gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi te podmioty gospodarowały, zgodnie z art. 10¹⁴² pierwotnej ustawy o KZN. Wydłużało to, prowadzony przez KZN proces selekcji nieruchomości typowanych do przejęcia do Zasobu. W celu ograniczenia liczby nieruchomości wskazywanych w wykazach, które nie są przydatne do realizacji zadań inwestycyjnych, a tym samym skrócenia czasu analizy wykazów, z inicjatywy KZN rozpoczęto proces legislacyjny dotyczący zmiany ustawy o KZN.

Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw¹⁴³, m.in. zrezygnowano z obowiązku sporządzania wykazu nieruchomości przez Dyрекję Generalną Lasów Państwowych, a także ujmowania w wykazach nieruchomości nieprzydatnych do realizacji zadań ustawowych KZN.

Również z inicjatywy KZN, w ramach ww. nowelizacji ustawy o KZN, wprowadzono przepisy mające na celu uzyskanie dokładniejszych informacji na temat nieruchomości ujętych w wykazach, tj. o:

- podjętych uchwałach przez rady gmin na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁴⁴, jak również wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- podstawie prawnej nabycia nieruchomości, o ile jest znana;
- realizowanych na nieruchomościach inwestycji mieszkaniowych albo rozpoczęciu procesu realizacji takich inwestycji.

Szczegółowe badanie
próby wykazów
nieruchomości

Działania
usprawniające proces
weryfikacji wykazów
nieruchomości

¹⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 1529.

¹⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538.

Bariery/trudności w przejmowaniu nieruchomości

Wprowadzenie ww. rozwiązań do ustawy o KZN skróciło proces weryfikacji przez KZN przekazywanych wykazów nieruchomości oraz usprawniło procedury przejmowania nieruchomości do Zasobu.

Pierwsza nieruchomość do Zasobu została przejęta dopiero w dniu 12 września 2018 r., tj. po roku funkcjonowania KZN. Średni czas przekazywania nieruchomości do Zasobu KZN, wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniósł 134 dni¹⁴⁵. Szczegółowe badanie 10 wniosków Prezesa KZN o przekazanie nieruchomości do Zasobu KZN¹⁴⁶ oraz 10 protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości wraz z dokumentacją wykazało, że:

- wnioski o przekazanie nieruchomości do Zasobu były zgodne z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o KZN i były podpisane przez upoważnionych pracowników KZN;
- protokoły zdawczo-odbiorcze spełniały wymogi art. 22 ustawy o KZN oraz były podpisywane przez upoważnionych pracowników tej jednostki;
- KZN kwalifikując nieruchomości do Zasobu analizował m.in. zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, położenie nieruchomości, jej powierzchnię i cech geometryczne, a także potencjał popytu na mieszkania w danej lokalizacji. Ponadto we wnioskach o przekazanie danej nieruchomości do Zasobu, KZN zobowiązywał podmioty, w dyspozycji których pozostawała dana nieruchomość, do przygotowania i uzupełnienia protokołu zdawczo-odbiorczego, w którym zawarte były informacje i oświadczenia dotyczące nieruchomości, w tym aktualnego stanu prawnego nieruchomości.

Długotrwała procedura przejmowania nieruchomości do Zasobu, wynikała z opieszałości po stronie podmiotów zobowiązanych do sporządzania i przekazania do KZN corocznych wykazów nieruchomości, a w szczególności AMW i KOWR.

W pierwszych latach funkcjonowania KZN, Pełnomocnik do spraw organizacji KZN, podejmował działania zmierzające do usprawnienia procesu pozyskiwania nieruchomości do Zasobu. W tym celu podpisał dwa porozumienia: 18 października 2018 r. – z Ministrem Obrony Narodowej, usprawniające przekazywanie gruntów przez Agencję Mienia Wojskowego oraz 31 października 2018 r. – z Głównym Geodetą Kraju, służące podniesieniu efektywności identyfikacji oraz lokalizacji nieruchomości będących w obszarze zainteresowania KZN¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Najkrótszy czas od przekazania wniosku Prezesa KZN o przejęcie nieruchomości do podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego wyniósł 21 dni, a najdłuższy 917 dni.

¹⁴⁶ Doboru celowego dokonano na podstawie wytypowania 10 nieruchomości gruntowych o największej powierzchni, będących w Zasobie. Łączna powierzchnia nieruchomości wyniosła 483,1683 ha. Nieruchomości były przejmowane do Zasobu w okresie od 10 grudnia 2018 r. do 16 maja 2019 r.

¹⁴⁷ Na mocy porozumienia Krajowy Zasób Nieruchomości zobowiązał się do udostępniania Głównemu Geodecie Kraju danych określających lokalizację działek ewidencyjnych należących do Zasobu KZN oraz działek ewidencyjnych, które KZN zamierza przejąć do Zasobu, a Główny Geodeta Kraju zobowiązał się do bezpłatnego opublikowania każdorazowo udostępnionych przez KZN danych w Geoportalu Infrastruktury Informacji Przestrzennej.

Brak należytej współpracy KOWR z KZN był m.in. przyczyną nieprzejęcia do Zasobu planowanych w 2020 r. nieruchomości. KOWR wstrzymywał się z przekazywaniem nieruchomości do Zasobu KZN uznając, że obowiązek ten dotyczył jedynie nieruchomości, które zostały ujęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, co było niezgodne z art. 10 ustawy o KZN. W celu wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości, KZN organizował robocze spotkania z KOWR (odbyło się siedem spotkań), kierował pisma informujące i wyjaśniające do: ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. Działania te (prowadzone w okresie od 14.12.2018 r. do 20.01.2020 r.), pozwoliły na poprawę współpracy z KOWR¹⁴⁸.

Długotrwała procedura przejmowania nieruchomości do Zasobu wynikała również z braku pełnej wiedzy po stronie podmiotów zobowiązanych do sporządzenia i przekazania do KZN wykazów o toczących się, w stosunku do nieruchomości, postępowaniach administracyjnych i sądowych, zgłoszonych roszczeniach repriwatyzyacyjnych, czy rozpoczętych postępowaniach komunalizacyjnych. Informacje te, na etapie sporządzania wykazów nieruchomości przesyłanych do KZN przez właściwe organy, nie były przez nie rozpoznawane i aktualizowane.

Główną jednak przyczyną braku współpracy z KZN, podmiotów zobowiązanych do przekazywania nieruchomości do Zasobu był brak uregulowań prawnych (w pierwotnej ustawie o KZN) w zakresie finansowych rozliczeń za przekazane grunty do Zasobu. Przepisy ustawy o KZN miały charakter fakultatywny i nie określały trybu przekazania gruntów. Agencje państwowe nie wykazywały zainteresowania bezpłatnym przekazywaniem działek na rzecz KZN. Nie sposób było też wyegzekwować działek od spółek państwowych. W efekcie wszystkie najważniejsze założenia ustawy o KZN, czyli pozyskanie gruntów dla programu Mieszkanie Plus były zagrożone. W wyniku nowelizacji ustawy o KZN w 2019 r.¹⁴⁹, spółki Skarbu Państwa zostały zobowiązane do cyklicznego przekazywania do KZN wykazów nieruchomości, którymi gospodarują. Jednocześnie przyjęto, że jeśli KZN przejmie nieruchomość, wówczas wypłaci spółce jej równowartość na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego. Z kolei zachętą dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Agencja Mienia Wojskowego miał być 90% udział w dochodach uzyskanych ze zbycia nieruchomości przejętych do KZN. W sytuacji gdzie większość gruntów do Zasobu została przejęta od tych podmiotów, ich zbycie zdaniem KZN mogło spowodować szkodę dla jednostki i w oczekiwaniu na nowe rozwiązania prawne wstrzymywano proces zbywania gruntów na cele inwestycyjne.

¹⁴⁸ W okresie od 16 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. KOWR przekazał do Zasobu 14 nieruchomości.

¹⁴⁹ Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

Obowiązek wypłaty przez KZN rekompensaty w przypadku zbycia nieruchomości przejętych do Zasobu od KOWR i AMW w wysokości 90% wartości nieruchomości został zniesiony kolejną nowelizacją ustawy o KZN¹⁵⁰, którą uchylono art. 62a ustawy.

Wielkość Zasobu

Pierwszy plan działalności KZN został przyjęty dopiero na 2019 r. W planie tym założono przejęcie do Zasobu KZN nieruchomości o powierzchni 780 ha. W 2019 r. KZN przejął do Zasobu nieruchomości o pow. 889 ha, tj. większej o 109 ha od zaplanowanej na ten rok.

Plan działalności KZN na 2020 r. nie został zrealizowany. W 2020 r. przejęto do Zasobu KZN jedynie 17 nieruchomości, wobec planowanych do przejęcia 87 nieruchomości.

W planie działalności KZN na 2021 r. zaplanowano przejęcie 15 nieruchomości o pow. 7,9586 ha. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. przejęto osiem nieruchomości o pow. 10,612 ha.

Prezes KZN wyjaśnił, m.in., że: zaplanowanie w 2021 r. przejęcia mniejszej, niż w latach ubiegłych liczby nieruchomości do Zasobu, wynikało ze zmniejszającej się liczby atrakcyjnych gruntów możliwych do pozyskania.

Od początku funkcjonowania KZN, tj. od 11 września 2017 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (30 czerwca 2021 r.), do Zasobu przejęto 150 nieruchomości o łącznej powierzchni 949,0613 ha. Według stanu na dzień 31 grudnia danego roku Zasób KZN stanowiło:

- w 2018 r. – 37 nieruchomości o łącznej powierzchni 284,1849 ha;
- w 2019 r. – 120 nieruchomości o łącznej powierzchni 886,4305 ha;
- w 2020 r. – 135 nieruchomości o powierzchni 908,0965 ha.

Spośród planowanych w tym okresie do przejęcia 271 nieruchomości, łącznie do końca II połowy 2021 r. przejęto 150 nieruchomości, co stanowiło 55,3% planu. Na dzień 30 czerwca 2021 r. w Zasobie pozostawało 133¹⁵¹ nieruchomości o łącznej powierzchni 897,3134 ha.

5.4. Gospodarowanie przez KZN nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu

Gospodarowanie Zasobem bez przyjęcia dokumentów programowych i strategicznych

KZN był obowiązany do gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu z zachowaniem szczególnej staranności oraz zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały określone w ustawie o KZN. Stosownie do art. 51 ust. 1 tej ustawy nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przedmiotem: 1) sprzedaży; 2) oddania w użytkowanie wieczyste; 3) nieodpłatnego prze-

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11). Ustawa została uchwalona w dniu 10 grudnia 2020 r., a przepisy dotyczące KZN weszły w życie w styczniu 2021 r.

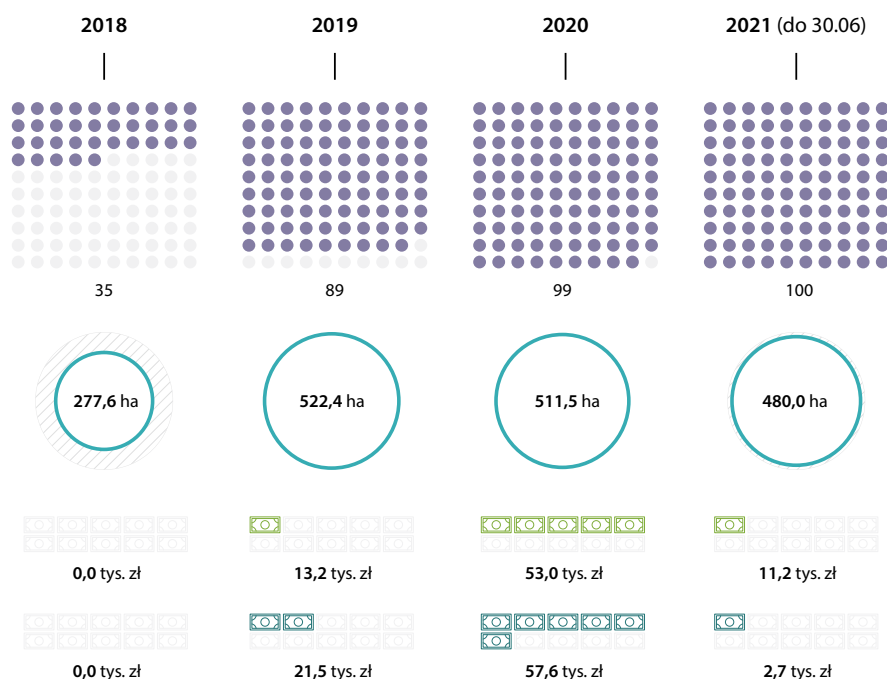
¹⁵¹ Ze 150 nieruchomości przejętych do Zasobu w okresie objętym kontrolą, 14 nieruchomości zostało rozdysponowane na cele budownictwa mieszkaniowego, jedna na realizację infrastruktury towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej, a dwie zostały zwrócone dotychczasowym dysponentom.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kazania jednostce samorządu terytorialnego, związkowi tych jednostek lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego; 4) aportu do spółki celowej; 5) umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym; 6) zamiany nieruchomości.

Infografika nr 7

Koszty poniesione z tytułu utrzymania nieruchomości gruntowych będących w Zasobie KZN (w zł) wg stanu na 30.06.2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie objętym kontrolą, KZN gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, bez podstawowych dokumentów które, w wieloletniej perspektywie określałyby, kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, jak i wieloletniej strategii działania KZN¹⁵². Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych organów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj. Rady Nadzorczej KZN oraz Prezesa KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Powołanie organów KZN przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nastąpiło odpowiednio: 30 sierpnia 2019 r. – Rada Nadzorcza¹⁵³, a 19 marca 2020 r. – Prezes KZN¹⁵⁴.

¹⁵² Jedynymi dokumentami na podstawie, których następowała realizacja ustawowych działań KZN były roczne plany działalności z których pierwszy został sporządzony dopiero na rok 2019.

¹⁵³ Pisma Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 30 sierpnia 2019 r. powołujące członków Rady Nadzorczej KZN na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, z 2019 r. poz. 1309).

¹⁵⁴ Pismo z dnia 19 marca 2020 r. Znak sprawy: DNP-VII.0111.10.1.2020.

Projekty wymienionych dokumentów, pomimo ich przygotowania w 2019 r. przez Pełnomocnika do spraw organizacji KZN, nie mogły zostać przedłożone Radzie Nadzorczej po jej powołaniu. Zgodnie bowiem z art. 135 ustawy o KZN, to Prezes KZN, nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia powołania, przedstawia Radzie Nadzorczej do uchwalenia pierwszy, po utworzeniu KZN, program gospodarowania Zasobem, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Kierujący jednostką Pełnomocnik do spraw organizacji KZN, nie posiadał uprawnień do przedkładania Radzie Nadzorczej ww. wymienionych dokumentów.

W dniu 19 maja 2020 r., tj.: zgodnie z terminem określonym w art. 135 ustawy o KZN, Prezes KZN (powołany w dniu 20 marca 2020 r.) przedłożył Radzie Nadzorczej, projekt „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023”, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotowy projekt programu nie został zatwierdzony przez Radę Nadzorczą. Przewodnicząca Rady Nadzorczej podjęła decyzję, aby nie głosować nad przyjęciem programu oraz zdecydowała o zdjęciu powyższej tematyki z punktu posiedzenia.

Wstrzymanie głosowań nad przyjęciem programu

Przykład

Przewodnicząca Rady Nadzorczej KZN wyjaśniła, że „(...) decyzja Rady Nadzorczej z dnia 3.06.2020 r. o niegłosowaniu nad zatwierdzeniem „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023” została poprzedzona dyskusją członków RN, w której podnoszono wątpliwości związane z procedowaną wówczas nowelizacją ustawy o KZN, która miała na celu przebudowanie zadań KZN i położenie nacisku na tworzenie spółek celowych. Zmiana ustawy miała nieść za sobą również zmianę sposobu finansowania zadań KZN. Członkowie RN, a także Prezes KZN, mieli świadomość, że przyjęcie Programu na posiedzeniu Rady w dniu 3.06.2020 r. w proponowanym kształcie wiązałoby się z koniecznością całkowitego przebudowania założeń tego Programu po wejściu w życie nowelizacji KZN. W toku dyskusji ustalono, że niecelowe jest głosowanie na przyjęciem programu nieaktualnego już w momencie głosowania i zadecydowano o powrocie do kwestii zatwierdzenia zaktualizowanego programu, który miał zostać przygotowany i przedstawiony Radzie po wejściu w życie nowych przepisów ustawy o KZN. W związku z powyższym, po potwierdzeniu telefonicznym w Departamencie Mieszkalnictwa MRPiT informacji dot. etapu procedowania projektu nowelizacji ustawy o KZN, sprawa została zdjęta z porządku obrad”.

Ówczesne Ministerstwo Rozwoju¹⁵⁵ zostało poinformowane o odstąpieniu przez Radę Nadzorczą od zatwierdzenia, przedłożonego przez Prezesa KZN, projektu „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023” i powodach tego zaniechania.

¹⁵⁵ Zastępca Dyrektora Departamentu Transakcji KZN poinformował Naczelnika Wydziału Koordynacji i Nadzoru w Departamencie Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju, że Rada Nadzorcza KZN nie podjęła uchwały z uwagi na zaawansowany proces legislacyjny dot. zmian ustawie o KZN, w szczególności mając na uwadze możliwość tworzenia TBS-ów (SIM), które nie zostały uwzględnione w programie i konieczność ‘szybkich’ zmian programu po wejściu w życie nowych przepisów.

W związku z decyzją Rady Nadzorczej odnośnie niezatwierdzenia „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023”, zostały również wstrzymane dalsze prace nad wieloletnią strategią działania KZN do czasu wejścia w życie procedowanego projektu nowelizacji ustawy o KZN¹⁵⁶.

Prezes KZN poinformował, że trwają prace nad zmianą projektów wymienionych dokumentów, uwzględniające nowe możliwości wnoszenia nieruchomości Zasobu, nowych źródeł finansowania inwestycji i zostaną zakończone wraz z końcem 2021 r. Termin przygotowania nowego projektu programu i strategii przewidywany jest na przełomie III i IV kwartału 2021 r., tak aby program gospodarowania Zasobem i wieloletnia strategia działania KZN mogły zostać przyjęte przez Radę Nadzorczą KZN przed końcem 2021 r. i wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

KZN, przez prawie trzy lata od dnia utworzenia, nie przeznaczył na cele budownictwa mieszkaniowego lub na realizację uzbrojenia technicznego gruntów, żadnej nieruchomości z Zasobu. Pierwsza umowa dot. przekazania nieruchomości z Zasobu na realizację inwestycji mieszkaniowych, została zawarta 9 lipca 2020 r. z Regionalnym Funduszem Gospodarczym S.A. w Częstochowie.

Brak realizacji celów inwestycyjnych

Wpływ na ten stan miały brak dostosowania regulacji prawnych do możliwości realizacji zadań przez KZN, jak również brak programu gospodarowania Zasobem i wieloletniej strategii działania KZN wynikający z niepowołania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa organów KZN odpowiedzialnych za opracowanie i zatwierdzenie tych dokumentów. Stan ten potwierdziła również kontrola przeprowadzona w KZN na zlecenie Ministra Rozwoju na przełomie 2019 r. i 2020 r.¹⁵⁷

Przykład

(...) Poziom realizacji celów inwestycyjnych przez KZN należy ocenić negatywnie. Pomimo zaangażowania środków w znacznej wysokości (wydatki KZN w 2018 r. stanowiły 4,5 mln zł, a na koniec III kwartału 2019 r. 7,5 mln zł) w ciągu ponad 2 lat funkcjonowania żadna nieruchomość z Zasobu nie została rozdysponowana na cele budownictwa mieszkaniowego, bądź realizację uzbrojenia technicznego. Choć realizację zadań istotnie utrudniało niewydanie odpowiednich aktów wykonawczych do ustawy o KZN oraz niepowołanie ustawowych organów jednostki (Prezesa i Rady Nadzorczej), to jednak należy podkreślić, że działania jednostki w zakresie realizacji celów ustawowych były nieskuteczne i niegospodarne. Wobec nieopracowania programu gospodarowania nieruchomościami krytycznie należy odnieść się do zlecenia opracowania pełnych analiz *due diligence* dla wszystkich nieruchomości w Zasobie, a nie jedynie wytypowanych do zbycia w pierwszej kolejności. W ocenie kontroli, stwierdzone nieprawidłowości w obszarze odbioru wycen nieruchomości przyjętych do Zasobu i niski stan zaawansowania merytorycznego odbioru operatów szacunkowych przez zespół dokonujący tych odbiorów, wymagają podjęcia pilnych i skutecznych działań naprawczych.

¹⁵⁶ Ponadto, wraz z wejściem w życie ustawy Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa – (Dz. U. z 2021 r. poz. 11), zmieniono zapis dot. zadań Rady Nadzorczej (art. 33 ust. 1 pkt 1) rezygnując z obowiązku zatwierdzenia raz na 5 lat, wieloletniej strategii działania KZN przedstawionej przez Prezesa KZN, pozostawiając jedynie obowiązek zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą tego dokumentu.

¹⁵⁷ Kontrola obejmowała wybrane aspekty funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych przez KZN w latach 2017–2019. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 4 grudnia 2019 r. do 10 stycznia 2020 r.

W okresie od 11 września 2017 r. do 14 sierpnia 2019 r.¹⁵⁸ zgodnie z art. 7 ustawy o KZN przeznaczanie nieruchomości na cele inwestycji mieszkaniowych mogło być realizowane przez KZN jedynie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst) oraz ich związkami. KZN w trybie bezprzetargowym (na podstawie pisemnej zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa) mógł przekazywać tym jednostkom nieodpłatnie grunty pod budownictwo mieszkaniowe (budownictwo komunalne) lub wносить nieruchomości aportem do spółek celowych tworzonych z gminami. I tak:

**Brak Rady Nadzorczej
przyczyną odmowy
ministra w sprawie
nieodpłatnego
przekazania gruntów**

– Pełnomocnik do spraw organizacji KZN wystąpił w dniu 27 czerwca 2019 r. do ministra właściwego do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, z wnioskiem o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazanie gminie Wrocław¹⁵⁹ nieruchomości z Zasobu w celu realizacji infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej. Brak zgody na powyższe działanie, minister uzasadnił brakiem opinii Rady Nadzorczej¹⁶⁰. Kontynuowanie procedury przekazania wymienionej nieruchomości nastąpiło dopiero po powołaniu Rady Nadzorczej w dniu 30 sierpnia 2019 r., pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez Radę Nadzorczą w dniu 08.11.2019 r. i zakończone zostało podpisaniem aktu notarialnego w dniu 30.04.2020 r.;

**Brak spójnych
uregulowań prawnych**

– KZN nie tworzył spółek celowych z jst ze względu na brak zainteresowania samorządów realizacją inwestycji mieszkaniowych w tej formule. Wynikało to z braku możliwości zasilenia mieszkaniowego zasobu gminy lokalami powstałymi w ramach spółki celowej utworzonej w trybie art. 7 ustawy o KZN (w pierwotnym brzmieniu)¹⁶¹ oraz z braku możliwości dofinansowania gminom takich przedsięwzięć z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego. Próbą rozwiązania tego problemu była nowelizacja ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń¹⁶², w której do grona beneficjentów wymienionego wsparcia zaliczono również spółkę celową utworzoną z KZN. W konsekwencji spółka celowa mogła ubiegać się o środki na tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy. Jednak, (pół roku później) zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw¹⁶³, z mieszkaniowego zasobu gminy wykluczone zostały lokale mieszkalne utworzone przez spółki celowe utworzone z KZN. Ostatecznie, w wyni-

¹⁵⁸ Tj. w okresie obowiązywania ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN – (Dz. U. z 2017 r. poz. 1529, ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 756 oraz Dz. U. z 2018 r. poz. 2363).

¹⁵⁹ Wniosek gminy Wrocław z dnia 03.04.2019 r.

¹⁶⁰ Art. 33 ust. 1 pkt 5a ustawy o KZN.

¹⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1529.

¹⁶² Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.

¹⁶³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

- ku kolejnych zmian ustawowych¹⁶⁴ w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń – wyłączono spółki celowe tworzone z KZN z grona beneficjentów wsparcia środkami z Funduszu Dopłat BGK;
- dokonana w 2019 r. ww. nowelizacja ustawy o KZN m.in.: rozszerzyła grono potencjalnych partnerów KZN do tworzenia spółek celowych. KZN mógł obejmować udziały w zamian za wniesienie aportem lub oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu do spółek celowych tworzonych nie tylko z jst, ale również m.in. z funduszami inwestycyjnymi. Pełnomocnik do spraw organizacji KZN, przedłożył Radzie Nadzorczej w 2019 r. w celu zaopiniowania, wnioski w sprawie utworzenia spółek celowych z PFR Nieruchomości¹⁶⁵ i wniesienia do tych spółek aportem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Jednak Rada Nadzorcza, odstąpiła od głosowania tych wniosków, a Przewodnicząca Rady Nadzorczej wskazała, że (...) *niezbędne jest opracowanie przez KZN strategii postępowania w sprawie gospodarowania nieruchomościami Zasobu*;
 - po opublikowaniu w dniu 6 maja 2020 r. rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa¹⁶⁶, który przewidywał zmianę przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. o KZN, Prezes KZN wstrzymał się z przeznaczaniem do zbycia nieruchomości Zasobu. Kierował się tym, że ww. projekt ustawy zakładał uchylenie art. 62a ustawy o KZN nakładający na KZN obowiązek wypłaty rekompensaty w przypadku zbycia nieruchomości przejętych do Zasobu od KOWR i AMW w wysokości 90% wartości nieruchomości¹⁶⁷. Ponadto ww. projekt zakładał powstanie Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN, zasilanego środkami KZN stanowiącymi 60% dochodów ze zbycia nieruchomości Zasobu. Projektowane przepisy zdaniem Prezesa KZN były korzystniejsze dla gospodarki finansowej KZN, dlatego też zdecydował, że KZN nie będzie przeznaczał do zbycia nieruchomości do momentu uchwalenia ww. przepisów. O podjętych decyzjach Prezes KZN na bieżąco informował ówczesne Ministerstwo Rozwoju¹⁶⁸.

KZN do grudnia 2019 r. nie mógł w drodze przetargu zbywać nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu poprzez ich sprzedaż oraz zawarcie umów

Brak opracowania strategii gospodarowania nieruchomościami, przyczyną odmowy tworzenia spółek celowych z PFRN

Projektowana zmiana przepisów ustawy, przyczyną wstrzymania się KZN od zbywania nieruchomości na cele inwestycyjne

Brak przepisów umożliwiających racjonalne gospodarowanie Zasobem

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

¹⁶⁵ Spółka wchodząca w skład grupy Polskiego Funduszy Rozwoju S.A. utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego.

¹⁶⁶ Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD 89.

¹⁶⁷ Większość gruntów Zasobu KZN została przejęta od tych podmiotów i ich zbycie, zdaniem KZN spowodowałoby szkodę dla jednostki.

¹⁶⁸ O podejmowanych działaniach w zakresie planowanego rozdysponowania nieruchomości Zasobu. Ponadto, zgodnie z dyspozycją Ministra Rozwoju wyrażaną w piśmie z dnia 17.07.2020 r. znak: DM-V.0111.12.2020, w której KZN zobowiązany został do przekazywania do Ministerstwa Rozwoju raportów dotyczących zadań realizowanych przez KZN, raporty były sporządzane na koniec każdego kwartału, zgonie z przekazanym wzorem.

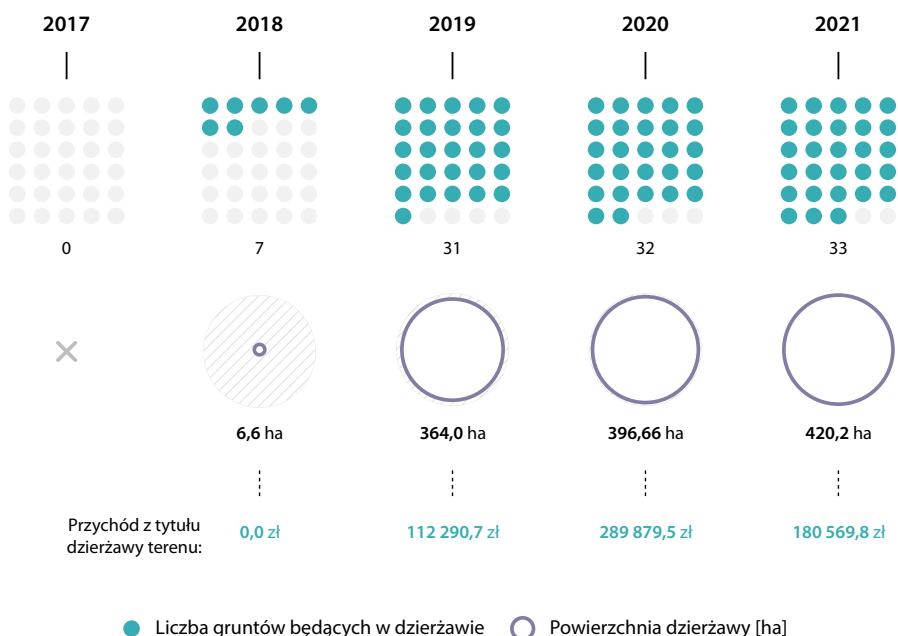
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie przetargu, możliwe było dopiero od dnia 11 grudnia 2019 r., tj.: po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości¹⁶⁹.

Do dnia 14 sierpnia 2019 r.¹⁷⁰ przepisy ustawy o KZN nie przewidywały możliwości wdzierżawiania i oddawania w najem nieruchomości Zasobu w drodze przetargu, co uniemożliwiało KZN racjonalne gospodarowanie nieruchomościami Zasobu do czasu ich przeznaczenia pod inwestycje mieszkaniowe.

Infografika nr 8

Zestawienie przychodów z tytułu dzierżawy nieruchomości Zasobu KZN wg stanu na dzień 30.06.2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zmiana formuły realizacji inwestycji mieszkaniowych na gruntach Zasobu

Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r.¹⁷¹ wprowadzających nową formułę realizacji inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem nieruchomości Zasobu, tj. w formie Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej¹⁷² (SIM), Prezes KZN nawiązał współpracę z gminami w wyniku której, według stanu na 30 czerwca 2021 r., podpisał 227 porozumień mających m.in. na celu wymianę informacji, materiałów oraz dokumentów, dotyczących nieruchomości stanowiących własność jst lub Skarbu Państwa wykazujących potencjał inwestycyjny.

¹⁶⁹ Dz. U. 2019 r. poz. 2382.

¹⁷⁰ Tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

¹⁷¹ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

¹⁷² Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe to instrumenty wsparcia budownictwa na wynajem z niskim czynszem przy udziale samorządów. Mieszkania mają być przeznaczone dla osób z niższym dochodem, dla których uzyskanie kredytu jest niemożliwe albo obciążałoby znacząco ich budżety domowe.

Ponadto do 30 czerwca 2021 r., Prezes KZN podpisał 14 umów dotyczących zbycia nieruchomości Zasobu na cele związane z inwestycjami mieszkaniowymi, w tym 12 nieruchomości w II kwartale 2021 r. Łączna wartość nieruchomości Zasobu wniesionych aportem do spółek, TBS lub SIM wyniosła brutto 63 123,5 tys. zł. Z podpisanych umów wynika, że po zakończeniu tych inwestycji¹⁷³ ma powstać 1514 lokali. Łączna powierzchnia gruntów przekazanych na inwestycje mieszkaniowe, w ramach ww. 14 umów, wyniosła 27,0168 ha¹⁷⁴.

5.5. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach, w ramach programu Mieszkanie Plus

5.5.1. Diagnozowanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach i uwzględnianie tych potrzeb w planach i strategiach dotyczących rozwoju gmin

Większość kontrolowanych gmin, przed przystąpieniem do realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus, nie prowadziła odrębnych analiz i badań, nie były też wykonywane ekspertyzy i opracowania, w celu rozpoznania sytuacji mieszkaniowej i określenia rzeczywistej skali potrzeb lokalnej społeczności odnośnie do tego rodzaju budownictwa mieszkaniowego. Głównym źródłem informacji w tym zakresie były dane uzyskane pośrednio, tj. przy okazji rozpatrywania spraw osób ubiegających się o najem mieszkania komunalnego lub socjalnego. Liczba spraw rozstrzygniętych negatywnie, w związku z przekroczeniem kryterium dochodowego uprawniającego do najmu socjalnego lub komunalnego, była w większości gmin podstawą szacowania lokalnej skali potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach.

Rozpoznawanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach

Przykłady

W Białej Podlaskiej – miasto nie dokonało rozpoznania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o umiarkowanych dochodach przed przystąpieniem do programu Mieszkanie Plus. Takie rozpoznanie przeprowadzono dopiero po przystąpieniu do programu.

¹⁷³ Zakończenie inwestycji planowane jest na lata 2021–2033.

¹⁷⁴ Tj.: 3 inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Śląskim (w miejscowościach Częstochowa, Zawiercie i Chorzów). Łączna planowana liczba mieszkań to 410 w przypadku Zawiercia i Chorzowa oraz 26,4 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkania; dwie inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Lubuskim (w miejscowościach Międzyrzecz i Strzelce Krajeńskie). Łączna planowana liczba mieszkań to 338; dwie inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Podkarpackim (w miejscowościach Stalowa Wola oraz Medyka). Łączna planowana liczba mieszkań to 279; dwie inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Pomorskim (w miejscowościach Tczew i Lębork. Łączna planowana liczba mieszkań to 140; dwie inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Wielkopolskim (w miejscowościach Kalisz i Powidz). Łączna planowana liczba mieszkań to 217; jedną inwestycję mieszkaniową zaplanowano w Województwie Łódzkim (w miejscowości Pabianice). Wartość umów wyniosła 1508,62 tys. zł. Planowana liczba mieszkań to 58; jedną inwestycję mieszkaniową zaplanowano w Województwie Świętokrzyskim (w miejscowości Jędrzejów). Planowana liczba mieszkań to osiem; jedną inwestycję mieszkaniową zaplanowano w Województwie Zachodniopomorskim (w miejscowości Koszalin). Wartość umów wyniosła 988 tys. zł. Planowana liczba mieszkań to 64.

W Kępnie – diagnoza potrzeb opierała się na weryfikacji składanych wniosków do gminy o mieszkania komunalne, socjalne, przeznaczonych dla najuboższych. Ustalając spełnianie kryteriów dochodowych przewidzianych dla tej grupy najemców, przy okazji uzyskiwano informacje o gospodarstwach domowych o umiarkowanych dochodach.

W Radomiu – inwestycja w ramach programu Mieszkanie Plus realizowana była bez wcześniejszego rozpoznania rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, do których skierowany był ten program.

Ujmowanie w dokumentach strategicznych i programowych gmin potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach

W gminach, problemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, nie były ujmowane w dokumentach strategicznych, czy planach i programach rozwoju tych gmin. Spośród ośmiu skontrolowanych gmin, jedynie trzy z nich (Dębica, Katowice, Kępice) odnosiły się do tych zagadnień w opracowanych i przyjętych gminnych strategiach lub programach, wskazując działania w tym zakresie.

Przykłady

W Dębicy – źródłem informacji o skali potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności były dane Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu w zakresie liczby składanych wniosków o przydział mieszkań komunalnych. Uchwałą RM z dnia 29 maja 2017 r. przyjęto do wykonania „Strategię Rozwoju Miasta Dębica na lata 2017–2022”. W dokumencie, jako cele strategiczne do realizacji wskazano m.in.: budowę mieszkań na wynajem w ramach programu Mieszkanie Plus.

W Katowicach – na podstawie diagnozy sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, uwzględniono w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy potrzebę rozwiązania problemu i podejmowano różne działania w tym zakresie, jak m.in.: mieszkanie za remont, wynajem mieszkań za wylicytowaną w przetargu stawkę czynszu (wyższą od przyjętej stawki czynszu za mieszkanie komunalne), czy dofinansowywanie inwestycji Katowickiego TBS.

W Kępicach – gmina diagnozowała potrzeby mieszkaniowe mieszkańców w różnych grupach zamożności i uwzględniała je w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju gminy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷⁵ do zadań własnych gminy, obejmujących zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, należą m.in. sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Kontrolowane gminy wskazywały, iż przystąpienie do realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus nie było uwarunkowane ustawowym wymogiem wcześniejszego diagnozowania potrzeb mieszkaniowych w szerszym zakresie, wg różnych grup zamożności gospodarstw domowych oraz ujmowania tych zagadnień w dokumentach strategicznych, programowych, dotyczących lokalnej polityki mieszkaniowej.

Zdaniem NIK, pomimo braku szczegółowych regulacji ustawowych w tym zakresie, ocena potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności oraz możliwości działania w celu ich zaspokajania, sprzyja prowadzeniu przez gminy

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834).

długofalowej polityki rozwoju i racjonalnemu gospodarowaniu zasobem gminnych nieruchomości. Gminy chcąc korzystać z proponowanego instrumentarium krajowej polityki w zakresie mieszkalnictwa powinny mieć dobrze zdiagnozowaną sytuację mieszkaniową na swoim terenie i dostosowaną do niej opracowaną i wdrożoną politykę mieszkaniową.

W dwóch spośród ośmiu skontrolowanych gmin (w Katowicach i Kępicach) diagnozowano potrzeby mieszkaniowe w różnych grupach zaможności gospodarstw domowych, podejmując działania w zakresie zaspokojenia tych potrzeb, co w ocenie NIK należy wskazać jako dobre praktyki. W Katowicach analizowano potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, a rozwiązania będące odpowiedzią na te potrzeby ujmowane były w stosownych dokumentach, jak uchwały rady miasta, regulaminy, porozumienia. Do rozwiązań, które NIK uznaje za dobre praktyki, w zakresie zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych stosowanych w Katowicach, niezależnie od programu Mieszkanie Plus, zaliczyć można: oddawanie w najem lokali mieszkalnych po przeprowadzeniu remontu tego lokalu przez przyszłego najemcę; przekazywanie w najem lokalu mieszkalnego wylicytowanego w przetargu na ustalenie stawek czynszu; współpracę z Katowickim TBS, w ramach której gmina przez podwyższenie jego kapitału zakładowego dofinansowała inwestycje mieszkaniowe realizowane przez TBS.

Również w Kępicach, przy wsparciu z Funduszu Dopłat gmina budowała, remontowała lub kupowała lokale z przeznaczeniem na mieszkania komunalne. Rozpoznano również grupę mieszkańców, którzy przekraczali kryterium dochodowe uprawniające do najmu lokalu komunalnego, a jednocześnie nie było ich stać na kupno mieszkania, czy wniesienie kwoty partycypacji na wynajęcie mieszkania w TBS.

W wszystkich skontrolowanych gminach, decyzja o podjęciu budowy mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus, podejmowana była w oparciu o gminną politykę w zakresie zatrzymania młodych mieszkańców.

5.5.2. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach zgodnie z przyjętymi założeniami i zawartymi umowami

Dla realizacji Celu 1 NPM – Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych – służyły prowadzone w ramach programu Mieszkanie Plus, różnorodne działania i określone instrumenty, w tym **Instrument 2** – program budowy na zasadach rynkowych mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności, adresowanych do osób posiadających zdolność czynszową, organizowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Polski Fundusz Rozwoju Nieruchomości S.A.).

Inwestycje mieszkaniowe w gminach w ramach programu Mieszkanie Plus

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Inwestycje mieszkaniowe PFRN realizowane w latach 2016–2021 (I półrocze)



Źródło: Efekty działań PFRN w ramach części rynkowej programu Mieszkanie Plus. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii – Departament Mieszkalnictwa. 21.05.2021 r.

Skontrolowane gminy korzystały, w ramach programu Mieszkanie Plus, z możliwości budowy na zasadach rynkowych mieszkań na wynajem we współpracy z funduszami inwestycyjnymi BGK Nieruchomości S.A. W wyniku realizowanych inwestycji na terenie ośmiu skontrolowanych gmin powstało łącznie 1683 lokali mieszkalnych na wynajem, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach i posiadających zdolność czynszową. Ponadto wydano pozwolenia na budowę kolejnych 522 takich lokali.

W celu realizacji tych inwestycji, gminy/spółki gminne dysponujące gruntami pod budownictwo mieszkaniowe, zawierały umowy z funduszem inwestycyjnym, dysponującym środkami na sfinansowanie budowy mieszkań. Na wstępnym etapie współpracy z BGK Nieruchomości S.A. zawierane były porozumienia, określające warunki utworzenia spółki celowej do realizacji inwestycji mieszkaniowej oraz zasady przystąpienia do niej przez gminę lub/i spółkę gminną (najczęściej poprzez wniesienie aportem nieruchomości). Następnie pomiędzy stronami, tj. gminą, spółką gminną, a BGK Nieruchomości S.A. reprezentowanym przez Fundusz Sektora Mieszkań Na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, zawierana była umowa inwestycyjna, będąca podstawą realizacji inwestycji, określająca ład korporacyjny, w tym udział przedstawicieli stron w organach statutowych spółki celowej, zasady rozliczenia inwestycji, sposób zbycia udziałów przez jedną ze stron oraz gospodarowania nieruchomością. Formuła rynkowa budowy mieszkań w ramach programu

Mieszkanie Plus dla gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, w ocenie gmin stanowiła tańszy od oferowanego w bankach komercyjnych model finansowania inwestycji.

Przykłady

W Jarocinie – (...) przyjęto następujący model finansowania: wykupienie udziałów ze spółki celowej Projekt Muncypalny Jarocin 1 sp. z o.o., która sfinansowała inwestycję, a w której partycypowała gmina, przekazując środki z Jarocińskiego TBS, jako podwyższenie kapitału. Jednocześnie, w umowie zagwarantowano zawarcie umowy dzierżawy pomiędzy PM Jarocin 1 sp. z o.o. i Jarocińskim TBS na wybudowane mieszkania. Dzięki temu wyłącznie koszt dzierżawy był składnikiem czynszu dla najemców, który wynosi ok. 12 zł za m². Realizacja inwestycji w formule rynkowej w ramach programu Mieszkanie Plus, dała możliwość uzyskania tańszego od oferowanych w bankach komercyjnych finansowania, na inwestycję (wybudowano 366 lokali mieszkalnych), której koszt oszacowano na ok. 50 mln. zł.

W Katowicach – w dniu 13 kwietnia 2017 r. gmina zawarła z BGKN S.A porozumienie w sprawie realizacji inwestycji mieszkaniowej. Gmina odpowiadała za sporządzenie wyceny nieruchomości w celu wniesienia jej aportem do spółki celowej oraz wybudowanie infrastruktury drogowej i technicznej. Gmina przekazała aportem nieruchomość do Katowickiego TBS, a następnie KTBS przekazało je spółce celowej realizującej inwestycję w zamian za udziały. Wg stanu na dzień 20 maja 2021 r. gmina poniosła koszty związane z realizacją inwestycji w łącznej kwocie 26 691,9 tys. zł, z tego 25 283,6 tys. zł w związku z wybudowaniem infrastruktury, 1407,2 tys. zł stanowił podatek od towarów i usług naliczony od aportu wniesionego do KTBS, a 1,1 tys. zł za sporządzenie ulotek informacyjnych i publikację informacji o naborze wniosków w lokalnej prasie. Powstało 513 lokali. W dniu 8 sierpnia 2018 r. gmina zawarła z BGKN kolejne porozumienie w sprawie realizacji inwestycji mieszkaniowej. W dniu 2 czerwca 2021 r. udzielono inwestorowi pozwolenia na budowę. W dokumentacji projektowej założono realizację 522 lokali. Na dzień 20 maja 2021 r. na realizację ww. inwestycji gmina poniosła koszty w łącznej wysokości 1058,4 tys. zł.

W Wałbrzychu – w celu wybudowania budynków wielorodzinnych, w których lokale przeznaczone zostały na długoterminowy wynajem, w tym najem z opcją ich wykupu miasto przystąpiło do programu Mieszkanie Plus w dniu 5 czerwca 2017 r. podpisując „Warunkową Umowę Inwestycyjną” z inwestorem, tj. „Funduszem Sektora Mieszkań Na Wynajem – Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych z siedzibą w Warszawie” w zamian za wkład niepieniężny w postaci: udziału w 1/2 części praw autorskich do dokumentacji projektowej o wartości 55,00 tys. zł, udziału w 1/2 części w praw własności nieruchomości gruntowej o wartości 517,00 tys. zł, miasto objęło 5720 udziałów w spółce MP Wałbrzych (po 0,1 tys. zł każdy). W dniu 14 sierpnia 2019 r. została zawarta umowa sprzedaży przez miasto udziałów w spółce MP Wałbrzych (miasto wyraziło wolę sprzedaży wszystkich posiadanych 5720 udziałów spółki, a spółka MP Wałbrzych wyraziła wolę nabycia wszystkich posiadanych przez miasto udziałów w celu ich umorzenia). Na podstawie umowy sprzedaży udziałów w spółce MP Wałbrzych (w wyniku rozliczenia wartości udziałów i dopłaty ze strony miasta w kwocie 4084,0 tys. zł netto, tj. 4410,7 tys. zł brutto), Wałbrzych stał się właścicielem budynku typu B z 23 mieszkaniami (pozostałe cztery budynki ze 192 lokalami mieszkalnymi były własnością spółki MP Wałbrzych). Łącznie wybudowano 215 mieszkań. Koszty poniesione ze strony gminy Wałbrzych w zakresie budowy mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus wyniosły 36,0 tys. zł (co stanowiło 0,1% udziału

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w całości kosztów inwestycji). Dodatkowo, gmina Wałbrzych wyposażała teren inwestycji w podstawową dla funkcji mieszkaniowej infrastrukturę techniczną dla gruntu, na którym realizowana była inwestycja polegająca na budowie mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus, na kwotę 36,0 tys. zł (2,6% udziału w całości kosztów na uzbrojenie techniczne).

Realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus, na terenie kontrolowanych gmin, przebiegała zgodnie z przyjętymi założeniami i zawartymi umowami. W sześciu gminach inwestycje zostały ukończone, a w dwóch (w Dębicy i Radomiu) inwestycje były w trakcie realizacji. W Dębicy wykonywano ostatnie prace instalacyjne oraz roboty w otoczeniu budynków¹⁷⁶. Budowa była realizowana zgodnie z przyjętym harmonogramem rzeczowo – finansowym, który przewidywał w lipcu 2021 r. dokonanie odbiorów inwestorskich oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Natomiast w Radomiu zakończenie prac i oddanie budowanych obiektów planowano na IV kwartał 2021 r.

Infografika nr 10

Efekty rzeczowe działania D programu Mieszkanie Plus – Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności – Instrument 2

	Rok zakończenia inwestycji	Liczba mieszkań	Podmiot współpracujący z BGKN/PFRN	Lokalizacja
Biała Podlaska	2018 r.	 186	miasto Biała Podlaska, Zarząd Gospodarki Lokalowej sp. z o.o. w Białej Podlaskie	ul. Jana III Sobieskiego
Jarocin	2018 r.	 258	miasto Jarocin, Jarocińskie TBS sp. z o.o.	Jarocin: ul. Leszczyce (42 lokale); ul. Siedleńska (120 lokali – 1 etap); Siedlemin: ul. Główna, (96 lokali)
Kępno	2018 r.	 36	miasto Kępno, TBS – Kępno sp. z o.o.	ul. Przemysłowa
Wałbrzych	2019 r.	 215	miasto Wałbrzych	ul. Husarska
Jarocin	2020 r.	 108	miasto Jarocin, Jarocińskie TBS sp. z o.o.	ul. Siedleńska (II etap)
Kępice	2020 r.	 42	miasto Kępice, Kępickie TBS sp. z o.o.	ul. Niepodległości

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁷⁶ W listopadzie 2021 r. rozpoczęto zasiedlanie inwestycji przy ulicy Ratuszowej.

Tereny, na których realizowano inwestycje wyposażane były przez gminy w niezbędną infrastrukturę techniczną, często posiadały również infrastrukturę społeczną, w tym oświatową oraz kulturalną.

Ustalenia kontroli wykazały, że trzy spośród ośmiu skontrolowane gminy, realizując inwestycje w ramach programu Mieszkanie Plus nie dochowały należytej staranności w zarządzaniu mieniem.

Przykłady

W Radomiu – bez zachowania zasady szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem, wymaganej w art. 50 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art 24 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Prezydent zobowiązał się do zbycia posiadanych w spółce celowej (utworzonej do realizacji inwestycji mieszkaniowej w ramach programu Mieszkanie Plus) udziałów, w zamian za wynagrodzenie w wysokości nominalnej odpowiadającej wartości wniesionego aportu (w formie nieruchomości pod inwestycję) z dnia jego wniesienia, pomniejszonej o poniesione przez tę spółkę celową wydatki na remediację terenu, bez uwzględnienia ewentualnego wzrostu wartości wyceny jej udziałów w czasie trwania umowy spółki. Gmina, jako współnik w spółce celowej, nie dążyła do utrzymania zasad zbycia przynależnych jej udziałów pierwotnie zaproponowanych przez większościowego współnika, tj. Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, zgodnie z którymi cena transakcji została ustalona w oparciu o aktualną wycenę udziałów. Ponadto mimo planowanego zakończenia inwestycji w 2021 r. i zbycia udziałów gminy w terminie 12 miesięcy od tej daty, przyjęto warunek zapłaty ceny sprzedaży udziałów w terminie do 31 grudnia 2025 r. Oznacza to, że fundusz mimo wykupu udziałów gminy w 2022 r., należną jej zapłatę może uiścić nawet do trzech lat później.

W Białej Podlaskiej – pomimo osiągniętego efektu w postaci zrealizowanej inwestycji, w maju 2018 r. oddano do użytkowania 186 lokali, ZGL nie zachował należytej staranności w udokumentowaniu sposobu ustalania wartości nieruchomości przyjętej w umowie inwestycyjnej i umowie wniesienia aportu.

W Dębicy – przystępując do programu Mieszkanie Plus nie zapewniono aktualnych operatów szacunkowych dla gruntów przeznaczanych pod realizację inwestycji.

Dwie spośród ośmiu kontrolowanych gmin wskazały na brak dalszego zainteresowania rynkową formułą budowy mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus. W ocenie gminy **Biała Podlaska** program nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań dotyczących zaspokojenia potrzeb osób o umiarkowanych dochodach, m.in. przez wysokie koszty utrzymania mieszkania, jak na lokalne warunki. Ponadto podkreślono, że lokale można wynajmować osobom z całej Polski, w związku z tym nie służą one zaspokajaniu tylko potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

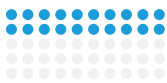
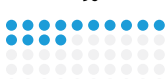
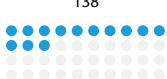
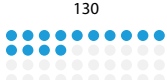
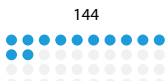
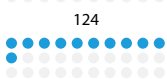
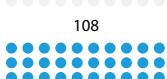
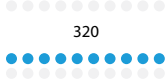
W Jarocinie po wybudowaniu czterech osiedli w rynkowej formule programu Mieszkanie Plus, pomimo poczynionych przygotowań do kolejnych inwestycji (zgromadzone niezbędne dokumenty, projekty), ze względu na przedłużające się uzgodnienia z BGK, wyższe stawki czynszu niż w już wybudowanych osiedlach, gmina odstąpiła od realizacji inwestycji w tej formule. Podjęto decyzję, że Jarociński TBS będzie realizowało przygotowane inwestycje korzystając z rządowego dofinansowania Społecznego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Budownictwa Czynszowego, obsługiwanego przez BGK w połączeniu z bezzwrotnym finansowym wsparciem budownictwa w postaci grantów ze środków Funduszu Dopłat.

Infografika nr 11

Inwestycje mieszkaniowe w budowie (wg stanu na dzień 30.04.2021r.) – działanie D programu Mieszkanie Plus – Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności – Instrument 2

	Zakładany termin realizacji inwestycji	Potencjalna liczba mieszkań	Podmiot współpracujący z BGKN/PFRN	Lokalizacja
Dębica	III kw. 2019 – III kw. 2021	 201	miasto Dębica	ul. Ratuszowa
Katowice	I kw. 2018 – II kw. 2021	 513	miasto Katowice, Katowickie TBS sp. z o.o.	ul. Górniczego Dorobku
Kraków	III kw. 2019 – II kw. 2022	 481	podmiot prywatny – Bartla Development sp. z o.o.	ul. A. Szwed-Śniadowskiej
Łowicz	II kw. 2020 – IV kw. 2021	 96	miasto Łowicz	ul. Krudowskiego
Mińsk Mazowiecki	IV kw. 2019 – III kw. 2021	 138	podmiot prywatny – PHU Partner sp.j.	ul. Klonowa
Nowy Targ	IV kw. 2020 – II kw. 2022	 130	miasto Nowy Targ, TBS Małopolska sp. z o.o.	ul. Gen. Sikorskiego
Oława	I kw. 2021 – II kw. 2022	 144	miasto Oława	ul. Paderewskiego
Radom	I kw. 2020 – IV kw. 2021	 124	miasto Radom	ul. Tytoniowa
Świdnik	IV kw. 2019 – III kw. 2021	 108	miasto Świdnik	ul. Gen. Roweckiego
Toruń	III kw. 2020 – II kw. 2022	 320	miasto Toruń	ul. Okólna
Września	III kw. 2020 – I kw. 2022	 100	podmiot prywatny – Everest Development sp. z o.o.	ul. B. Śmidowicz
Zamość	III kw. 2020 – III kw. 2022	 96	miasto Zamość	ul. Parkowa

Źródło: Efekty działań PFRN w ramach części rynkowej programu Mieszkanie Plus. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii – Departament Mieszkalnictwa. 21.05.2021 r.

5.6. Dostępność mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus dla lokalnej społeczności

Gminy rzetelnie określały zasady pierwszeństwa korzystania z mieszkań powstających w ramach programu Mieszkanie Plus, uwzględniając lokalne uwarunkowania. Analiza przyjętych uchwał rady gminy, jak również innych wewnętrznych wytycznych obowiązujących w gminach, w zakresie zasad kwalifikowania osób do najmu mieszkań realizowanych w ramach programu Mieszkanie Plus wykazała, że kontrolowane gminy przygotowały i wdrożyły skuteczne procedury wyboru przyszłych najemców zgodne z obowiązującym prawem miejscowym. Przyjęte procedury zapewniały gminom nadzór lub bezpośrednie uczestniczenie w kwalifikowaniu osób oczekujących na mieszkania.

Kryterium dochodowe kwalifikowania do najmu wybudowanych mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus – tzw. *umiarkowane dochody*, definiowane było najczęściej, jako: (...) *wyższe niż kryterium określone dla mieszkań komunalnych ale na tyle niskie, że nie pozwala na zaciąganie kredytu i zakup mieszkania na rynku*.

Gminy określając zasady i kryteria naboru wskazywały przede wszystkim na preferencje dla osób nieposiadających mieszkania, osób z niepełnosprawnością, rodzin z dziećmi, osób pracujących lub będących mieszkańcami danej gminy i rozliczających podatki w gminie. Decydującym jednak czynnikiem zakwalifikowania zainteresowanych osób na listę potencjalnych najemców, była zdolność czynszowa rozumiana jako, możliwości finansowe rodziny pod kątem terminowego opłacania czynszu za mieszkanie o określonym metrażu. W kontrolowanych gminach, po przystąpieniu do programu Mieszkanie Plus i rozpoczęciu naboru najemców odnotowano wyższe zainteresowanie najmem mieszkań, niż oferta realizowanych inwestycji.

Gminy zapewniły dostępność mieszkań dla lokalnej społeczności

Przykłady

W Białej Podlaskiej – po przystąpieniu do programu, do 31 grudnia 2017 r. wpłynęło 1420 ankiet zgłoszeniowych od osób zainteresowanych takim mieszkaniem. Ostatecznie, złożono 642 wnioski o najem lokalu w ramach programu, z czego ze względu na zdolność czynszową pozytywnie zweryfikowano 380 wniosków, następnie po nadaniu dodatkowych punktów utworzono listę 186 wnioskodawców (odpowiadającą liczbie wybudowanych lokali), listę rezerwową 110 wnioskodawców i listę 84 wniosków negatywnie zweryfikowanych. Do końca 2018 r. zawarto 176 umów najmu, pozostałe lokale nie zostały zagospodarowane (ze względu na brak zainteresowania lub niespełnienie kryteriów najmu przez potencjalnych najemców).

W Katowicach – po przeprowadzeniu naboru i formalnej wstępnej weryfikacji do dnia 30 kwietnia 2021 r., na liście było 907 potencjalnych najemców na 513 wybudowanych mieszkań.

W Radomiu – według stanu na dzień 25 czerwca 2021 r. gmina była w trakcie weryfikacji 1139 wniosków (na 124 budowane mieszkania). Zakończenie pierwszego etapu naboru, tj. sporządzenie listy najemców, zaplanowano do 31 lipca 2021 r.

Koszty utrzymania mieszkania w ramach programu Mieszkanie Plus

Zgodnie z założeniami rynkowej części realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus, czynsze w mieszkaniach budowanych przez BGK Nieruchomości (BGKN), później Polski Fundusz Rozwoju Nieruchomości (PFRN) miały być niższe o około 25%, niż średnia rynkowa w danym regionie. Wysokość czynszów nie podlegała ustawowym limitom. Czynsze kalkulowane były w sposób rynkowy, na początkowym etapie realizacji każdej inwestycji i w oparciu o ich koszty. Analiza wysokości stawek czynszu w zrealizowanych inwestycjach w ramach programu Mieszkanie Plus w kontrolowanych gminach wskazała, że wysokość stawek czynszu była zróżnicowana i kształtowała się na poziomie od 12 zł¹⁷⁷ za m² do 29,5 zł¹⁷⁸ za m².

Wyniki ekspertyz¹⁷⁹ wskazują, że w latach 2017–2019 czynsze w większych ośrodkach miejskich rosły szybciej niż dochody rozporządzalne znaczącej części najemców. W 2019 r. średnie stawki czynszu w polskich miastach¹⁸⁰ wahały się od 26 zł/m² do 56,5 zł/m², przy trendzie wzrostowym stawek czynszu¹⁸¹.

Wpływ na wysokość stawek czynszu miały przede wszystkim: koszty budowy, amortyzacja budynków, podatek od nieruchomości, ubezpieczenia, utrzymanie czystości, koszty energii elektrycznej i drobnych napraw. Stawki w umowie najmu z dojściem do własności były wyższe i wynosiły np. w Białej Podlaskiej – 19,56 zł/m², a stawka czynszu za najem bez dojścia do własności 14,78 zł/m².

Przykłady

W Katowicach – średnia stawka czynszu wyniosła 24,0 zł/m² plus opłata eksploatacyjna 5,50 zł/m², łącznie 29,5 zł/m². Stawki czynszu w lokalnym Katowickim TBS wynosiły od 12,49 zł/m² do 15,61 zł/m², a w formule dojścia do własności w KTBS 20–26,5 zł/m², a w zasobie niepublicznym w II poł. 2020 r. – 13,9 zł/m².

W Kępnie – stawka czynszu obowiązująca w budynkach powstałych przy ul. Przemysłowej ustalona została zarządzeniem nr 8/2018 Zarządu TBS – Kępno z dnia 26 lipca 2018 r. w wysokości 15 zł/m². Została ona skalkulowana tak, aby z opłat uiszczanych przez najemcę zostały pokryte koszty obsługi nieruchomości oraz spłaty dzierżawy budynków i wykupienia udziałów, zgodnie z umową inwestycyjną. Jest ona wyższa od obecnie obowiązujących stawek czynszu lokali komunalnych, ale jednocześnie nie wyższa od odpowiednich stawek czynszu wolnorynkowego.

W Wałbrzychu – czynsz za najem lokali mieszkalnych w realizowanych inwestycjach w ramach programu Mieszkanie Plus wynosił, w okresie pierwszego zasiedlania, średnio 991,95 zł miesięcznie, a po waloryzacji w 2020 r. było to 1014,76 zł miesięcznie. W przeliczeniu na metr kwadratowy powierzchni mieszkania było to odpowiednio 19,05 zł i 19,48 zł. W tym samym okresie, uchwalona przez Radę

¹⁷⁷ W gminie Kępno, czynsz za najem 1 m² mieszkania (osiedla Leszczyce i Siedleńska I) wynosił 12 zł i wzrósł od września 2019 r. (ze skutkiem dla aktualnych mieszkańców od stycznia 2020 r.) do 12,50 zł.

¹⁷⁸ Średnia stawka czynszu dla inwestycji zrealizowanych w Katowicach.

¹⁷⁹ Raport „Rynek najmu nieruchomości mieszkaniowych” Kraków 20 marca 2020 r., Raport REAS. Najem mieszkań w Polsce. Właściciele indywidualni – umowy i najemcy z 2018 r.

¹⁸⁰ Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

¹⁸¹ Raport „Preferencje oraz oczekiwania społeczeństwa polskiego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz zakresu i jakości usług najmu na rynku krajowym. Program Analityczno-Badawczy. Warszawa, sierpień 2020 r.

Miejską Wałbrzycha wysokość stawki bazowej czynszu najmu w gminnych lokalach mieszkalnych wynosiła 6,58 zł za m² powierzchni mieszkania, przy czym, rzeczywista wysokość czynszu po uwzględnieniu obowiązujących zwyczaj i zniżek np. w budynku komunalnym przejętym przez gminę w ramach rozliczenia inwestycji Mieszkanie Plus przy ul. Husarskiej 8 wynosiła, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy Wałbrzych, 17,18 zł. Stawki czynszu w mieszkaniach na wynajem stanowiących zasób mieszkaniowy Wałbrzyskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. były uzależnione od standardu lokalu i wynosiły od 3,58 zł do 7,87 zł, a wraz z ratą kredytu od 10,15 zł do 11,95 zł za metr kwadratowy powierzchni mieszkania.

We wszystkich skontrolowanych gminach stawki czynszu w mieszkaniach wybudowanych w ramach programu Mieszkanie Plus, były znacznie wyższe od czynszów za mieszkania komunalne i socjalne, przekraczały również stawki, w działających na terenach tych gmin TBS-ów. Stawki czynszów w inwestycjach Mieszkanie Plus, a szczególnie mieszkań wynajmowanych długoterminowo z opcją dojścia do własności, stanowiących ok. 80% wynajmowanych lokali, były zbliżone lub osiągały (np. w Katowicach) poziomu czynszów w zasobie niepublicznym.

W celu złagodzenia kosztów utrzymania mieszkań powstających w ramach programu Mieszkanie Plus, w dniu 1 stycznia 2019 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158). Na podstawie zawartych w tej ustawie regulacji, gmina właściwa miejscowo dla inwestycji mieszkaniowej występuje do BGK z wnioskiem o zawarcie umowy w sprawie stosowania dopłat, zwanej dalej umową w sprawie stosowania dopłat, w celu zabezpieczenia środków na dopłaty (art. 12 ust.1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych).

Kontrolowane gminy, skutecznie pozyskiwały środki z BGK dla najemców mieszkań, na dopłaty do ponoszonych kosztów mieszkaniowych. Jedynie w Dębicy i Katowicach, gdzie nie zakończono procesu zasiedlania mieszkań powstałych w ramach programu Mieszkanie Plus nie skierowano jeszcze wniosków o dopłaty do czynszów, o których mowa w art. 12 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

Przykłady

Biała Podlaska – w 2019 r. – uzyskano dopłaty dla 151 gospodarstw, na kwotę 105,67 tys. zł; w 2020 r. – dla 161 gospodarstw, na kwotę 415,24 tys. zł; a w 2021 r. (do dnia 31 marca) – dla 161 gospodarstw, na kwotę 253,73 tys. zł.

Kępice – dopłatami z BGK do czynszu objęto razem 42 mieszkania. Kwota zapotrzebowania na środki zabezpieczające od kwietnia 2020 r. do marca 2035 r. wyniosła – 2340,83 tys. zł. Otrzymano w 2020 r. (od czerwca do grudnia) dopłaty – w wysokości 84,45 tys. zł; w 2021 r. (do maja tj. do końca kontroli) dopłaty w wysokości 64,98 tys. zł, razem 149,42 tys. zł.

Wałbrzych – łącznie w latach 2019–2021 (do kwietnia) dopłatami objęto odpowiednio 44, 60 i 60 gospodarstw domowych z wysokością dopłat odpowiednio 35,7 tys. zł, 151,5 tys. zł i 56,3 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto stwierdzono brak możliwości skierowania wniosków do BGK o dopłaty do ponoszonych wydatków w pierwszych latach najmu mieszkania, w Jarocinie. Ograniczenie to wystąpiło ze względu na fakt, że Jarociński TBS po zakończeniu realizacji inwestycji w 2018 r. został dzierżawcą wybudowanych mieszkań, a regulacje ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych, nie uwzględniają dzierżawcy jako podmiotu uprawnionego do składania wniosków o dopłaty do BGK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena – czy realizacja programu rządowego Mieszkanie Plus przyczynia się do poprawy warunków/rozwiązywania problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności.

Cel główny kontroli

Cele szczegółowe kontroli dotyczyły oceny:

Cele szczegółowe

- czy działania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w ramach programu Mieszkanie Plus były skuteczne i przyczyniały się do poprawy dostępności mieszkań;
- czy Krajowy Zasób Nieruchomości skutecznie pozyskiwał nieruchomości do Zasobu i prawidłowo nimi gospodarował;
- czy gminy skutecznie korzystały z instrumentów dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus, w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

Kontrola została przeprowadzona w ośmiu urzędach gmin i w pięciu spółkach gminnych, a także w dwóch podmiotach administracji rządowej (w ministerstwie oraz państwowej osobie prawnej).

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸². Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarność, rzetelności i celowość w odniesieniu do ministerstwa i KZN), (legalność, gospodarność i rzetelności w odniesieniu do urzędów gmin i spółek gminnych).

Zakres podmiotowy

Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 8 kwietnia 2021 r., a zakończono 7 września 2021 r.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgano informacji od: BGK oraz spółek celowych powołanych do realizacji w gminach inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola *Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus* (P/21/026) została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 15 wystąpień pokontrolnych.

Do kontrolowanych jednostek skierowano łącznie osiem wniosków pokontrolnych z czego, według stanu na dzień 10 lutego 2022 r., cztery wnioski zostały zrealizowane, dwa były w trakcie realizacji, a dwa wnioski nie zostały zrealizowane.

Wnioski pokontrolne

Niezrealizowane wnioski, kierowane do Prezydenta Miasta Radomia dotyczyły:

- 1) przeprowadzenia diagnozy potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach i uwzględnienie ich w planach i strategiach dotyczących rozwoju gminy,
- 2) dokonania zmian harmonogramów działań wynikających z umów zawartych przez gminę w formach przewidzianych w tych umowach.

¹⁸² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia do wystąpień¹⁸³ złożyło dwóch kierowników jednostek tj. Minister Rozwoju i Technologii oraz Prezydent Miasta Radomia. Komisja Rozstrzygająca, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Radomia, oddaliła je w całości. Kolegium NIK po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Rozwoju i Technologii, jedno zastrzeżenie uwzględniło w całości, jedno zastrzeżenie uwzględniło częściowo, a dwa zastrzeżenia oddaliło w całości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (obecnie Ministerstwo Rozwoju i Technologii), pl. Trzech Krzyży 3/5 00–507 Warszawa	Mateusz Morawicki Prezes Rady Ministrów – wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju i Technologii obecnie: Piotr Nowak Minister Rozwoju i Technologii ¹⁸⁴
		Krajowy Zasób Nieruchomości, ul. Nowy Świat 19, 00–029 Warszawa	Bartłomiej Druziński Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości obecnie: Arkadiusz Urban Zastępca Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości, pełniący obowiązki Prezesa ¹⁸⁵
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miasta Biała Podlaska, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3, 21–500 Biała Podlaska	Michał Litwiniuk Prezydent Miasta Biała Podlaska
		Zakład Gospodarki Lokalowej sp. z o.o., ul. Żeromskiego 5, 21–500 Biała Podlaska	Wojciech Chlewicki Prezes Zakładu
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Kępicach, ul. Niepodległości 6, 77–230 Kępice	Magdalena Majewska Burmistrz Kępice
		Kępickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., ul. Niepodległości 6, 77–230 Kępice	Bożena Gierszewska Prezes Zarządu
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Katowice, ul. Młyńska 4, 40–098 Katowice	Marcin Krupa Prezydent Miasta Katowice
		Katowickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., ul. Z. Krasińskiego 14, 40–019 Katowice	Janusz Olesiński Prezes Zarządu

¹⁸³ Łącznie 6 zastrzeżeń.

¹⁸⁴ Osoby pełniące funkcję kierownika kontrolowanej jednostki, w okresie objętym kontrolą, zostały wskazane w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli w MRPiT zamieszczonym na stronach BIP NIK.

¹⁸⁵ Osoby pełniące funkcję kierownika kontrolowanej jednostki, w okresie objętym kontrolą, zostały wskazane w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli w KZN zamieszczonym na stronach BIP NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Jarocinie, Aleja Niepodległości 10, 63–200 Jarocin	Adam Pawlicki Burmistrz Jarocina
		Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., ul. Kościuszki 18, 63–200 Jarocin	Jerzy Wolski Prezes Zarządu
		Urząd Miasta i Gminy Kępno, ul. Ratuszowa 1, 63–600 Kępno	Piotr Psikus Burmistrz Miasta i Gminy Kępno
		Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Kępno sp. z o.o. w Kępnie, ul. Kościuszki 9, 63–600 Kępno	Radosław Pielas Prezes Zarządu Towarzystwa Budownictwa Społecznego – Kępno sp z o.o.
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miejski w Dębicy, ul. Ratuszowa 2, 39–200 Dębica	Mariusz Szewczyk Burmistrz Miasta Dębica
7.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miejski w Radomiu, ul. Jana Kilińskiego 30, 26–600 Radom	Radosław Witkowski Prezydent Miasta Radomia
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski w Wałbrzychu; Plac Magistracki 1, 58–300 Wałbrzych	Roman Szełemej Prezydent Miasta Wałbrzycha

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii, pl. Trzech Krzyży 3/5 00–507 Warszawa	w formie opisowej	Wdrażanie działań i instrumentów zaplanowanych w ramach programu Mieszkanie Plus	Brak skutecznego nadzoru ministra nad działalnością KZN, opieszałość w powołaniu Prezesa KZN i Rady Nadzorczej, brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, a także opieszałość w ich wdrażaniu, nierzetelna sprawozdawczość z realizacji NPM, doprowadzenie do przedawnienia karalności czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych
2.	Krajowy Zasób Nieruchomości, ul. Nowy Świat 19, 00–029 Warszawa	w formie opisowej	Działania służące usprawnieniu procesu przejmowania nieruchomości do Zasobu	Brak programu gospodarowania Zasobem i strategii. Brak realizacji celów inwestycyjnych.
3.	Urząd Miasta Biała Podlaska, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3, 21–500 Biała Podlaska	w formie opisowej	Przystąpienie do programu Mieszkanie Plus. Prawdłowo określono zasady i kryteria wyłaniania najemców do wybudowanych mieszkań na wynajem. Zapewniono pomoc najemcom w ponoszeniu wydatków na cele mieszkaniowe.	Nie dokonano rozpoznania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o umiarkowanych dochodach przed przystąpieniem do Programu Mieszkanie Plus.
4.	Zakład Gospodarki Lokalowej sp. z o.o., ul. Żeromskiego 5, 21–500 Biała Podlaska	w formie opisowej	Realizacja inwestycji ramach programu Mieszkanie Plus, osiągnięcie zakładanych efektów – wybudowanie 186 mieszkań na wynajem z opcją wykupu). Prawdłowo przeprowadzono postępowanie kwalifikacyjne najemców.	Brak należytej staranności w udokumentowaniu sposobu ustalania przyjętej w mowie inwestycyjnej z 12 grudnia 2016 r., w umowie wniesienia aportu oraz umowie sprzedaży z 22 marca 2017 r. wartości nieruchomości.
5.	Urząd Miejski w Kępicach, ul. Niepodległości 6, 77–230 Kępice	pozytywna	Gmina diagnozowała potrzeby mieszkańców w różnych grupach zamożności przed przystąpieniem do programu Mieszkanie Plus. Diagnozowane potrzeby uwzględniane były w gminnych programach. Gmina określiła zasady i kryteria dla mieszkań na wynajem, wybudowanych w ramach programu Mieszkanie Plus oraz zapewniła środki na te inwestycje i na pomoc dla uprawnionych najemców.	
6.	Kępickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., ul. Niepodległości 6, 77–230 Kępice	pozytywna	KTBS było udziałowcem spółki celowej oraz jedną ze stron umowy inwestycyjnej, w wyniku której wybudowano w ramach programu Mieszkanie Plus – 42 lokale na wynajem. KTBS prawidłowo i rzetelnie realizowało zadania określone w umowie inwestycyjnej.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Miasta Katowice, ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice	pozytywna	Rozpoznawano potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o umiarkowanym czynszu. W dokumentach strategicznych gminy wskazywano działania służące zaspokajaniu potrzeb w tym zakresie. Przystąpiono do programu Mieszkanie Plus. Rada Miasta określiła zasady i kryteria dla najemców mieszkań wybudowanych w ramach programu Mieszkanie Plus. Zapewniono dopłaty do czynszu dla uprawnionych najemców nowowyprowadzonych mieszkań. Powstało 513 lokali w ramach programu Mieszkanie Plus oraz udzielono pozwolenie na budowę kolejnych 522 w ramach tego programu.	
8.	Katowickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., ul. Z. Krasińskiego 14, 40-019 Katowice	pozytywna	KTBS przystępując do spółek celowych będących inwestorami inwestycji mieszkaniowych realizowanych w gm. Katowice w ramach programu Mieszkanie Plus zapewniło sobie kontrolę nad realizacją tych inwestycji, poprzez m.in. wprowadzenie w umowie inwestycyjnej wymogu uzgadniania z KTBS istotnych kwestii związanych z inwestycją, wskazało członka zarządu w spółce celowej (zgodnie z umową inwestycyjną). W wyniku realizowanych inwestycji wybudowano sześć budynków mieszkalnych, w których znajdowało się 513 lokali wykończonych „pod klucz”, wyposażonych w urządzenia sanitarne oraz media.	
9.	Urząd Miejski w Jarocinie, Aleja Niepodległości 10, 63-200 Jarocin	w formie opisowej	Miasto skutecznie wykorzystało instrumenty dostępne w ramach rządowego programu Mieszkanie Plus. Zgłoszono się do programu Mieszkanie Plus, przystąpiono do realizacji budowy mieszkań poprzez wniesienie gruntu wyposażonych w infrastrukturę techniczną. Umożliwiono Jarocińskiemu TBS wykup udziałów w spółce celowej realizującej inwestycję, prawidłowo sprawowano nadzór nad JTBS budującym 366 mieszkań, zasiedlającym te mieszkania.	Analizowano potrzeby mieszkaniowe lokalnej społeczności, jednak przedstawianie ich wyników w dokumentach gminnych odnosiło się do mieszkańców oczekujących na zasoby inne niż te które mogłyby powstać w ramach programu Mieszkanie Plus.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., ul. Kościuszki 18, 63–200 Jarocin	pozytywna	JTBS w wyniku decyzji gminy o przystąpieniu do programu Mieszkanie Plus, w realizowanych inwestycjach prawidłowo pełnił rolę inwestora zastępczego, prowadził inwestycje zgodnie z przyjętymi założeniami i umowami. Zostały osiągnięte zakładane efekty rzeczowe. JTBS opracowało procedurę składania i rozpatrywania wniosków przyszłych mieszkańców i prawidłowo przeprowadziło proces naboru do wybudowanych 366 lokali.	
11.	Urząd Miasta i Gminy Kępno, ul. Ratuszowa, 63–600 Kępno	w formie opisowej	Gmina skutecznie wykorzystała instrumenty dostępne w ramach programu Mieszkanie Plus. Przed przystąpieniem do programu Mieszkanie Plus, gmina wniosła do TBS – Kępno aport w postaci gruntów wyposażonych w niezbędną infrastrukturę techniczną, uzyskała wymagane pozwolenia na budowę i przeniosła je na prowadzącego inwestycję TBS – Kępno, a następnie zapewniła możliwość wykupu udziałów utworzonej spółce celowej będącej właścicielem wybudowanych 36 mieszkań. Sprawowano bieżący nadzór nad realizacją inwestycji przez TBS – Kępno. Proces naboru najemców przebiegał z udziałem przedstawicieli gminy, wg zasad opracowanych przez TBS – Kępno, po konsultacji z właściwą komisją Rady Miejskiej. Na podstawie umów zawartych przez gminę z BGK, uzyskano dopłaty do czynszu, dla uprawnionych najemców nowowynbudowanych mieszkań.	Gmina nie dokonywała diagnozy potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej o umiarkowanych dochodach na potrzeby opracowania i przedstawienia ich wyników w dokumentach programowych/strategicznych gminy. Diagnoza potrzeb opierała się jedynie na weryfikacji składanych wniosków do gminy o mieszkania komunalne. Ustalając spełnianie kryteriów dochodowych, (uzyskiwano przy okazji informację o osobach o umiarkowanych dochodach).
12.	Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Kępno sp. z o.o. w Kępnie, ul. Kościuszki 9, 63–600 Kępno	pozytywna	TBS – Kępno przy wykorzystaniu środków dostępnych w ramach programu Mieszkania Plus, zrealizowało inwestycję, w wyniku której wybudowało 36 lokali dla osób o umiarkowanych dochodach. Opracowano regulamin naboru najemców, prawidłowo przeprowadzono procedurę zasiedlania. Dodatkowo w ramach inwestycji powstała powierzchnia użytkowa, którą wykorzystano jako gminne przedszkole.	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
13.	Urząd Miejski w Dębicy, ul. Ratuszowa 2 39-200 Dębica	w formie opisowej	Gmina skutecznie skorzystała z rozwiązań dostępnych w ramach programu Mieszkanie Plus. Działania gminy skutkowały wybudowaniem 201 mieszkań na wynajem dla osób o umiarkowanych dochodach. Inwestycję zrealizowano na terenie posiadającym odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną w tym oświatową oraz kulturalną. Została ona zrealizowana zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz zgodnie z przyjętymi założeniami i zawartymi umowami. Zasady i kryteria kwalifikowania przyszłych najemców zostały jasno i rzetelnie określone oraz zapewniły równorzędny dostęp osób zainteresowanych. Wdrożona procedura zapewniała gminie udział w procesie kwalifikowania przyszłych najemców.	Gmina wniosła aportem do spółki nieruchomości gruntową, wycenioną nieaktualnym, w dacie wniesienia, operatem szacunkowym tj. z przekroczeniem terminu określonego w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto gmina wbrew obowiązującym przepisom prawa nie sporządzała i nie ogłaszała w wojewódzkim dzienniku urzędowym danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych na jej obszarze.
14.	Urząd Miejski w Radomiu, ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom	w formie opisowej	Miasto, uczestnicząc w programie Mieszkanie Plus, działało zgodnie z przyjętymi założeniami lokalizacji inwestycji i zawartymi umowami. Budowa 124 mieszkań na wynajem była w trakcie realizacji. Gmina samodzielnie bądź we współpracy z PFR Nieruchomości S.A. opracowała mechanizmy prawne, organizacyjne i techniczne służące przeprowadzeniu naboru wniosków osób zainteresowanych najmem mieszkania w ramach przedmiotowego programu. Zastosowane środki organizacyjne i techniczne zapewniły mieszkańcom możliwość uczestnictwa w naborze.	Miasto uczestniczyło w programie Mieszkanie Plus bez wcześniejszego rozpoznania rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, do których skierowany był ten program oraz bez właściwego zabezpieczenia swoich interesów. Nie zachowano zasady szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem. Miasto nie zapewniło sobie realnego wpływu oraz nadzoru nad działaniem spółki MDR Radom sp. z o. o., której poprzez wniesienie aportu nieruchomości stała się współnikiem, ponieważ nie podjęła żadnych działań w celu zapewnienia możliwości powołania własnego przedstawiciela w skład jej zarządu.
15.	Urząd Miejski w Wałbrzychu; Plac Magistracki 1, 58-300 Wałbrzych	pozytywna	W wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej w ramach programu Mieszkanie Plus osiągnięto zakładane efekty (215 mieszkań), budynki mieszkalne powstały na terenie posiadającym podstawową infrastrukturę techniczną i stanowiły uzupełnienie istniejącej zabudowy. Gmina Wałbrzych ustaliła zasady i kryteria dla osób mogących korzystać z budowanych mieszkań na wynajem oraz zapewniła środki na pomoc dla najemców w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych. Nabór najemców przebiegał transparentnie i zgodnie z przyjętymi zasadami.	

*) w przypadku nie spełnienia kryteriów dla oceny pozytywnej lub negatywnej zastosowano ocenę w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Krótki rys historyczny
działań służących
zaspokajaniu potrzeb
mieszkaniowych w Polsce

W okresie powojennym zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w Polsce było bardzo trudne. Po pierwsze model polityki mieszkaniowej oparty był na dominacji państwa, która widoczna była zarówno na etapie planowania, realizacji jak i podziału zasobu mieszkaniowego, a celem ówczesnej polityki gospodarczej, opartej o gospodarkę centralnie sterowaną, było przekształcenie własności prywatnej w państwową, po drugie wysoki deficyt mieszkaniowy odnotowany w okresie międzywojennym został znacząco powiększony przez zniszczenia wojenne. W okresie tym nie tylko nadużywano instytucji wywłaszczenia, odbierając prawo własności nieruchomości bez zapewnienia właścicielom możliwości ochrony ich praw czy odpowiedniego odszkodowania, ale również przy realizacji gospodarki lokalami¹⁸⁶ władza publiczna sięgała nie tylko po własność publiczną ale wkraczała również w uprawnienia prywatnych właścicieli budynków, przejmując prawo do decydowania zarówno o tym kto i za jaką cenę będzie zamieszkiwał lokale¹⁸⁷.

Zmiana modelu polityki mieszkaniowej z modelu opartego na dominacji państwa w kierunku modelu rynkowego była następstwem rozpoczętej w Polsce transformacji ustrojowej. Istotnym podmiotem polityki mieszkaniowej stały się jednostki samorządu terytorialnego, którym powierzono m.in. realizację budownictwa socjalnego oraz wypłatę dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednakże, ograniczone środki finansowe, jakimi dysponowały gminy stały się istotną barierą uniemożliwiającą skuteczne kształtowanie sytuacji mieszkaniowej. Jak wskazała E. Kucharska-Stasiak¹⁸⁸ przekonanie, że odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mogą przejąć jednostki samorządów terytorialnych, okazało się błędne. Jednostki te nie miały wpływu na uwarunkowania prawne i makroekonomiczne oraz nie dysponowały wystarczającymi środkami na rozwiązanie kwestii mieszkaniowej.

W okresie transformacji przyjęto zasadę, że podstawową drogą do uzyskania mieszkania będzie jego nabycie na własność lub budowa. Jako główny instrument wpierający rozwój budownictwa, ustanowiono ulgi podatkowe¹⁸⁹ w tym ulgę budowlaną polegającą na odliczeniu wydatków mieszkaniowych od dochodu oraz od podatków, czy ulgę z tytułu wydat-

¹⁸⁶ Tzw. kwaterunek, realizowany na podstawie decyzji administracyjnej.

¹⁸⁷ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych Dz. U. nr 4 poz. 18 oraz Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami Dz. U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343, ze zm.

¹⁸⁸ „Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce”. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości vol. 16 nr 1, 2008 r.

¹⁸⁹ Tzw. duża ulga budowlana w PIT, obejmująca inwestycyjne wydatki mieszkaniowe, ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego, ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne, ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne, ulga odsetkowa. Ulgom towarzyszyła również obniżona stawka podatku VAT 7%.

ków na remonty i modernizację budynków lub lokalu mieszkalnego¹⁹⁰. O przyjęciu takiego sposobu finansowania rozwoju budownictwa decydowała wysoka wówczas inflacja¹⁹¹, bardzo wysoki koszt kredytu czy słabo rozwinięty sektor bankowy. Ponadto wprowadzenie ulg podatkowych miało również wpłynąć na ograniczenie bezpośrednich wydatków budżetu państwa dla sektora mieszkaniowego. W latach 1991–2006 bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową, jako procentowy udział w PKB spadł z 1,8% w 1992 r. do 0,1% w 2006 r.¹⁹² Należy przy tym zwrócić uwagę, na utrzymującą się tendencję spadkową finansowego wsparcia dla sektora mieszkaniowego ze strony budżetu państwa. Bezpośrednie wydatki budżetowe rządu 2,1 mld zł w 2018 r. i 1,2 mld zł w 2019 r., stanowiły około 0,08% PKB kraju przy średnich wydatkach na cele mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej na poziomie 0,5% PKB, co oznacza, że były one ponad pięciokrotnie niższe od średniej unijnej. Wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową w Polsce należą do najniższych w Unii Europejskiej. Żeby osiągnąć unijny poziom finansowania mieszkaniactwa z budżetu państwa, roczne wydatki tego budżetu na gospodarkę mieszkaniową powinny sięgnąć ok. 10 mld zł¹⁹³.

Zmiany gospodarczo-społeczne i kulturowe zapoczątkowane w Polsce w latach dwutysięcznych wymusiły konieczność dokonania zmian w już istniejących rozwiązaniach prawnych dedykowanych rozwojowi mieszkaniactwa w Polsce, a także wprowadzenia nowych instrumentów.

Nie mniej jednak programy mieszkaniowe funkcjonujące przed Narodowym Programem Mieszkaniowym¹⁹⁴ w praktyce nastawione były na preferowanie własności i to pomimo teoretycznego ukierunkowania na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach. Przyjęty w 2016 r. NPM miał stanowić swoiste odejście od tej zasady poprzez bezpośrednie zaangażowanie się władz publicznych w zwiększenie zasobów mieszkaniowych w kraju. Program zakłada zarówno podjęcie na dużą skalę państwowych inwestycji mieszkaniowych na wynajem, jak i zmiany wpływające na lepsze zarządzanie lokalami na wynajem.

¹⁹⁰ W latach 1993–1995 średnie roczne obciążenie budżetu państwa z tytułu ulgi budowlanej polegającej na odliczeniu wydatków mieszkaniowych od dochodu oraz od podatku wyniosło 1,3 mld zł. W latach 1996–2000 wydatki te wyniosły 3,7 mld zł, a w latach 2001–2005 – 4,4 mld zł. W przypadku ulgi z tytułu wydatków na remont i modernizację budynków lub lokalu mieszkalnego, kwota odliczeń w 2003 r. wyniosła 3,3 mld zł., w 2004 r. – 3,1 mld zł, a w 2005 r. – 3,5 mld zł.

¹⁹¹ Inflacja w Polsce wg. danych GUS wynosiła: w 1989 r. – 251,1%, w 1990 r. – 585,8%, w 1991 r. – 70,3%, w 1992 r. – 43%, w 1993 – 35,3%, 1994 r. – 32,2%, 1995 r. – 27,8%, 1996 r. – 19,9%, 1997 r. – 14,9%, w 1998 r. – 11,8%, 1999 r. 7,3% w 2000 r. – 10,1%.

¹⁹² Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową jako procentowy udział w wydatkach budżetu państwa spadł z 6,5% w 1992 r. do 0,5% w 2006 r.

¹⁹³ Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej Kongres Polityki Miejskiej. Raport tematyczny grup eksperckich Kongresu Polityki Miejskiej 2019.

¹⁹⁴ Przyjętym przez rząd w 2016 r. Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. RM-111-119-16.

Tabela nr 4

Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na podstawie wybranych dokumentów	Cele polityki mieszkaniowej
1990–1999	
Uchwała sejmu RP z 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa: niska jakość zasobu, deficyt mieszkaniowy.	1. Poprawa warunków mieszkaniowych rodzin, 2. Likwidacja deficytu mieszkaniowego, 3. Pomoc państwa w uzyskaniu pierwszego mieszkania, 4. Wsparcie dostarczania zasobów dla grupy osób „średniozamożnych” w ramach budownictwa na wynajem poprzez zaangażowanie nowych podmiotów takich jak TBS oraz spółdzielnie mieszkaniowe, 5. Wsparcie budownictwa socjalnego dla osób o „trwale niskich dochodach”, 6. Upowszechnienie instrumentów długoletniego oszczędzania.
1999–2003	
Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999–2003: niska podaż, wysokie koszty realizacji i ceny mieszkań (też koszty transakcyjne), problemy formalne funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, brak nowoczesnej polityki czynszowej i zarządzania zasobem publicznym, zły stan techniczny zasobu mieszkaniowego.	1. Likwidacja deficytu mieszkaniowego, 2. Obniżenie kosztów realizacji inwestycji i cen mieszkań. 3. Poprawa stanu technicznego zasobu mieszkaniowego. 4. Poprawa zarządzania zasobem publicznym oraz dostosowanie polityki czynszowej.
2004–2006	
Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006: deficyt mieszkaniowy, niska jakość zasobu, brak bezpośredniego odniesienia się do kwestii mieszkalnictwa.	1. Likwidacja deficytu mieszkaniowego. 2. Poprawa jakości mieszkań.
2007–2013	
Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013: konieczność wsparcia sektora mieszkań na wynajem realizowanego przez sektor prywatny i „non profit”, ze względu na niską mobilność zawodową Polaków.	1. Wspieranie budownictwa na wynajem w zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych. 2. Rozwój sektora budownictwa na wynajem realizowanego przez sektor prywatny i instytucje non profit poprzez wsparcie środkami publicznymi. 3. Rozwój budownictwa na wynajem w sektorze komercyjnym.
2010–2016	
Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.: wsparcie osób o niskich dochodach w nabywaniu mieszkań, wsparcie podaży dostępnych cenowo mieszkań.	1. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. 2. Wspieranie dostępu do mieszkań osób uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach rynkowych, 3. Stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań. 4. Poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych w tym efektywności energetycznej.

Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na podstawie wybranych dokumentów	Cele polityki mieszkaniowej
2016–do chwili obecnej	
Narodowy Program Mieszkaniowy: wsparcie osób o niskich dochodach, wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.	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.

Źródło: Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności. Rozdział VI Mierniki stosowane przy ocenie skuteczności instrumentów wsparcia. Program Analityczno-Badawczy Łódź 2020 r.

Krajowa polityka mieszkaniowa, w dużej mierze, realizowana jest w ramach gminnej polityki mieszkaniowej. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹⁵ wskazano m.in., że: *zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego* (art. 7 ust 1 pkt 7). Uszczegółowienie tych zadań nastąpiło w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁹⁶. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust 1 tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, gmina zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust 2). Zadania te gmina wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (art. 4 ust 3). Zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, gmina może realizować również za pośrednictwem społecznych agencji najmu (art. 4 ust 1a).

W Narodowym Programie Mieszkaniowym, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego wskazano następujące cele:

1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.

Docelowo do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wielkość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika z obecnego poziomu 376 do 435 mieszkań na 1000 osób.

Polityka
mieszkaniowa

Narodowy Program
Mieszkaniowy (NPM)

¹⁹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

¹⁹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 611, ze zm.

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

Docelowo do 2030 r. samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy. Według stanu na koniec 2014 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało 165,2 tys. gospodarstw domowych.

3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

Docelowo do 2030 r. liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przeludnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób (z ok. 5,3 do ok. 3,3 mln).

Osiągnięciu zaplanowanych celów miał towarzyszyć zestaw planowanych działań i instrumentów, od budownictwa komunalnego dla osób najuboższych, przez budownictwo społeczne czynszowe dla osób o niskich i przeciętnych dochodach po budownictwo na wynajem realizowane z opcją dojścia do własności, realizowane dla osób o dochodach mieszczących się w pobliżu granicy osiągnięcia zdolności kredytowej.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce od 2010 r.

Rynek mieszkaniowy w Polsce na przestrzeni ostatnich 10 lat rozwijał się bardzo dynamicznie. Co roku oddawane było przeciętnie 130 tys. lokali mieszkalnych¹⁹⁷. W okresie od 2010 r. do 2020 r. do użytkowania oddano 1,78 mln nowych mieszkań¹⁹⁸. W efekcie statystyczny niedobór mieszkań, rozumiany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych został zniwelowany i na koniec 2020 r. osiągnięto statystyczną nadwyżkę mieszkań szacowaną na poziomie 530 tys. lokali. Oznacza to wzrost tego wskaźnika o 22% w stosunku do 2019 r. Przyczyną takiego zjawiska może być popularne w ostatnich latach nabywanie nieruchomości mieszkaniowych w celach inwestycyjnych, budowa lub nabywanie mieszkań na terenach turystycznych oraz pozostawianie niezamieszkałych mieszkań i domów na terenach nieatrakcyjnych ze względów społecznych i gospodarczych¹⁹⁹. Oznacza to również rosnącą liczbę pustostanów²⁰⁰.

¹⁹⁷ Według P. Lisa w Polsce (opracowanie na podstawie danych GUS) w latach 1991–2020 średnia liczba mieszkań rosła średnio o 129 tys. rocznie.

¹⁹⁸ Dane GUS dotyczące budownictwa mieszkaniowego w Polsce.

¹⁹⁹ Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 r. Marzec 2021r.

²⁰⁰ Rozumie się przez nie mieszkanie, w którym w momencie badania statystycznego nie była zameldowana (na pobyt stały lub czasowy) żadna osoba ani nie mieszkała, nawet czasowo, żadna osoba bez meldowania. Według danych GUS na koniec 2018 r. w Polsce było ponad 54 tys. pustostanów. Oznacza to 2,5-krotny ich wzrost w porównaniu z 2003 r. W porównaniu do 2009 r. liczba ich wzrosła o ponad 80%.

Problemem jednak pozostaje nadal statystyczny deficyt mieszkaniowy²⁰¹, który na koniec 2020 r. wyniósł 549 tys. mieszkań, co oznacza, że blisko 1,4 mln osób w Polsce zamieszkiwało niesamodzielnie²⁰². Na problem szybszego wzrostu liczby mieszkań nad redukcję deficytu mieszkaniowego wskazało również Ministerstwo Rozwoju w Raporcie o stanie mieszkalniczości w Polsce²⁰³, wskazując przy tym na 3,5-krotny wzrost wskaźnika deficytu w stosunku do 2015 r.²⁰⁴

Według danych GUS (stan na 31 grudnia 2020 r.), zasoby mieszkaniowe zlokalizowane na terenie kraju liczyły ponad 15 mln mieszkań, o łącznej powierzchni użytkowej 1 118,8 mln m², w których znajdowało się 57,4 mln izb. W porównaniu z poprzednim rokiem przybyło 202,6 tys. mieszkań (wzrost o 1,4%), których łączna powierzchnia użytkowa wynosiła 17 415,6 tys. m² (wzrost o 1,6%), a liczba izb 746,2 tys. (wzrost o 1,3%).

W strukturze nowych mieszkań oddanych w 2020 r. największy odsetek (98,2%) stanowiło budownictwo deweloperskie oraz inwestycje realizowane przez osoby fizyczne. Mieszkania przeznaczone dla osób o niższych dochodach – mieszkania komunalne, mieszkania w ramach towarzystw budownictwa społecznego i mieszkania zakładowe – stanowiły w 2020 r. jedynie 1,8% liczby nowo wybudowanych mieszkań. Ponadto mniej mieszkań niż w 2019 r. oddano do użytkowania w budownictwie spółdzielczym (1498 wobec 2167) oraz łącznie w pozostałych formach, tj. komunalnej, społecznej czynszowej i zakładowej (2570 wobec 4597)²⁰⁵. W ostatnich ośmiu latach udział mieszkań, które służyłyby potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach, stanowił średnio jedynie 2,5% nowych zasobów mieszkaniowych. Oznacza to, że wzrost liczby oddawanych do użytku mieszkań nie poprawia w znaczący sposób dostępności mieszkań dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć lub wynająć mieszkanie na zasadach rynkowych, a jednocześnie zbyt wysokich, aby móc ubiegać się o najem mieszkania komunalnego. Problem ten dotyczy przede wszystkim ludzi młodych, którzy wchodzą na rynek pracy, rodzin wielodzietnych oraz osób samotnie wychowujących dzieci. Udział osób młodych – w wieku 25–34 lata – które mieszkają wspólnie z rodzicami wynosi w Polsce 45,1% (przy średniej dla UE na poziomie 28,6%)²⁰⁶.

Realizowana polityka mieszkania w Polsce, pomimo wielkiego wysiłku inwestycyjnego, nie rozwiązała problemu mieszkaniowego. Pomimo pozytywnych zmian widocznych w liczbie oddanych mieszkań na 1000 mieszkańców, która zwiększyła się z 3,5 w 1990 r. do 5,4 w 2019, to Polska (według danych z 2019 r.) należała do państw o najwyższym

²⁰¹ Definiowany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkanym mieszkań a liczbą gospodarstw domowych.

²⁰² Tj. wspólnie z innymi gospodarstwami domowymi w jednym mieszkaniu. Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 r. Marzec 2021 r.

²⁰³ Raport Stan mieszkalniczości w Polsce Ministerstwo Rozwoju marzec 2020 r.

²⁰⁴ Dane te są tożsame z danymi prezentowanymi w Sprawozdaniu z NPM za 2019 r. z marca 2020 r.

²⁰⁵ Budownictwo mieszkaniowe w okresie I-XII 2020 r. GUS. Dane sygnałowe. Stan na 22.01.2021 r.

²⁰⁶ Ministerstwo Rozwoju. Raport „Stan mieszkalniczości w Polsce”. Warszawa 2020 r.

poziomie wskaźnika ludności mieszkającej w mieszkaniach przepełnionych wśród państw UE (37,6% ludności ok. 14,3 mln osób). Dla porównania, średnia dla wszystkich państw Unii Europejskiej była ponad dwukrotnie niższa i wyniosła 17,2%.

Innym istotnym wskaźnikiem sytuacji mieszkaniowej jest wskaźnik deprywacji mieszkaniowej. Należy zaznaczyć, że stopa deprywacji mieszkaniowej w odniesieniu do wszystkich gospodarstw domowych w Polsce sukcesyjnie maleje (w 2018 r. osiągnęła wartość 8,6%), co wskazuje na poprawę jakości zamieszkiwania, nie mniej jednak, wskaźnik ten był dwukrotnie wyższy od średniej unijnej (4% w 2018 r.). Deprywacja mieszkaniowa to przede wszystkim problem krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które ze względu na odmienny model polityki mieszkaniowej oraz liczne ograniczenia zasobowe, typowe w gospodarkach socjalistycznych, nie były w stanie dostarczyć usługi mieszkaniowej o odpowiednim standardzie.

W ciągu ostatnich 10 lat warunki mieszkaniowe w Polsce uległy widocznej poprawie. Ponad 13% gospodarstw domowych żyje w lepszych warunkach o czym świadczą malejące wskaźniki przeludnienia i deprywacji mieszkaniowej. Nie mniej jednak, nadal ich wartość jest dwukrotnie wyższa od średniej dla UE. Budowane i oddawane do użytku w ostatniej dekadzie średnio około 130 tysięcy mieszkań świadczy o ciągle trwałym popycie na nowe mieszkania.

Nierozwiązanym problemem nadal pozostaje zapewnienie mieszkań gospodarstwom domowym o średnich i niskich dochodach, których zarobki uniemożliwiają osiągnięcie zdolności kredytowej i zakup mieszkania. Takie osoby jednak, bez interwencji państwa nie są w stanie samodzielnie zrealizować swoich potrzeb mieszkaniowych. Dotychczas kierowana pomoc publiczna w tym zakresie jest niewystarczająca, co wynika ze zbyt małego udziału budownictwa społecznego czynszowego oraz spółdzielczego lokatorskiego przeznaczonego dla gospodarstw domowych o średnim i niskim poziomie dochodów.

**Program
Mieszkanie Plus,
jako komponent
różnorodnych
działań dla realizacji
celów NPM**

Podstawowym działaniem wynikającym z NPM mającym na celu zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które w istniejących warunkach rynkowych nie posiadają wystarczających możliwości finansowych na nabycie czy też wynajęcie mieszkania na potrzeby własne było ustanowienie, na mocy ustawy o KZN²⁰⁷ państwowej osoby prawnej tj. KZN. Podstawowym założeniem przyjętej w 2017 r. ustawy o KZN było przyjęcie, że rozwojowi budownictwa mieszkaniowego będzie sprzyjało udostępnienie pod realizację inwestycji mieszkaniowych gruntów Skarbu Państwa, które nie są niezbędne na cele ustawowe lub statutowe ich obecnych dysponentów bądź też, nie mogą być przez tych dysponentów efektywnie wykorzystane w najbliższym czasie.

**Zmiany regulacji
prawnych w zakresie
działania KZN**

Ponad roczne stosowanie regulacji prawnych przewidzianych w ustawie o KZN wykazało, że ustawa nie zawiera wystarczająco skutecznego mechanizmu pozyskiwania przez KZN nieruchomości Skarbu Państwa. Problemy w realizacji założonych celów ustawy dotyczyły zarówno procedur

²⁰⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1961.

dotyczących gospodarowania gruntami Skarbu Państwa, możliwości pozyskania gruntów spółek Skarbu Państwa, jak i możliwości współpracy z sektorem rynkowym w realizacji bezpośrednich inwestycji mieszkaniowych na wynajem.

W wielu przypadkach nieruchomości, które znalazły się w przekazanych wykazach, były nieprzydatne dla realizacji celów ustawowych KZN. Ponadto brak było mechanizmu „zachęcającego” agencje państwowe gospodarujące gruntami Skarbu Państwa do przekazywania tych nieruchomości do KZN. Ustawa nie przewidywała ponadto możliwości pozyskiwania przez KZN nieruchomości stanowiących własność lub oddanych w użytkowanie wieczyste jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a które nie były efektywnie wykorzystywane przez te podmioty w ich działalności gospodarczej. Obowiązujący wówczas przepis art. 30 ustawy o KZN, który pozwala państwowym osobom prawnym, jednostkom samorządu terytorialnego, spółkom Skarbu Państwa przekazać grunt na rzecz KZN, miał charakter fakultatywny i w ogólnie nie określa trybu przekazania.

Dodatkowo nieefektywne okazały się rozwiązania ustawy w zakresie wykorzystywania pozyskanych przez KZN nieruchomości do budowy niskoczynszowych mieszkań, opierające się na koncepcji wykorzystywania tych nieruchomości zasadniczo przez deweloperów, zwanych w ustawie „operatorami”. Komercyjni deweloperzy (również pozostający pod kontrolą państwa) nie byli zainteresowani pełnieniem funkcji operatora w rozumieniu ustawy ze względu na trudności w ustaleniu z góry poziomu opłacalności projektów inwestycyjnych obejmujących budowę mieszkań niskoczynszowych na nieruchomościach KZN.

W celu usprawnienia mechanizmów przekazywania i dalszego udostępnienia gruntów publicznych pod inwestycje mieszkaniowe oraz w celu zaangażowania podmiotów instytucjonalnych pozostających pod kontrolą państwa w rozwój budownictwa mieszkaniowego dokonano nowelizacji ustawy o KZN²⁰⁸. Wśród najistotniejszych zmian wprowadzonych nowelizacją, należy wymienić:

- możliwość przekazywania nieruchomości do Zasobu przez spółki Skarbu Państwa za wynagrodzeniem;
- wyłączenie z wykazów nieruchomości, które z racji funkcji i przeznaczenia nie mogą zostać wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego, tj. nieruchomości zajęte przez pas drogowy, pokryte śródlądowymi powierzchniami wodami płynącymi lub powierzchniami wodami stojącymi, zajętych pod infrastrukturę kolejową lub dworce kolejowe, a także zajęte na prowadzenie działalności statutowej przez Poczte Polską – z dotychczasowej praktyki wynika, że wykazywanie tych nieruchomości było czasochłonne dla organów oraz utrudniało efektywną i sprawną analizę wykazów przez KZN;

²⁰⁸ Art. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

- doprecyzowanie procedury przekazywania nieruchomości do Zasobu, w tym wprowadzenie możliwości rozstrzygnięcia sprawy przekazania nieruchomości przez Komisję Rozjemczą przy Sądzie Polubownym;
- zwiększenie elastyczności gospodarowania nieruchomościami Zasobu, przy zachowaniu możliwości kontroli i egzekwowania zobowiązań od podmiotów, którym nieruchomości zostaną udostępnione – umożliwienie tworzenia spółek celowych również z innymi podmiotami publicznymi niż jednostki samorządu terytorialnego, jednakże zawsze będą to podmioty kontrolowane przez Skarb Państwa, oraz udostępnienia nieruchomości w trybie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- usprawnienie procesu przekazywania nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na cele budownictwa mieszkaniowego, przez zapewnienie udziału KOWR oraz AMW w dochodach uzyskanych z obrotu nieruchomościami przekazanymi przez te podmioty do Zasobu;
- mechanizmy zapewniające wynagrodzenie rynkowe dla spółek Skarbu Państwa w zamian za przekazanie nieruchomości do Zasobu, co umożliwi wyważenie interesów spółek z potrzebą sprawnego przejmowania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe;
- doprecyzowanie trybu i kryteriów udostępniania nieruchomości z Zasobu.

Nowelizacja ustawy o KZN wraz z pakietem zmian ustawowych wprowadzonych w 2018 r.²⁰⁹ miały przyczynić się do sprawniejszej realizacji pakietu Mieszkanie Plus.

W okresie od 11 września 2017 r. do 14 sierpnia 2019 r.²¹⁰ zgodnie z art. 7 ustawy o KZN przeznaczanie nieruchomości na cele inwestycji mieszkaniowych mogło być realizowane przez KZN jedynie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst) oraz ich związkami. KZN w trybie bezprzetargowym (na podstawie pisemnej zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa) mógł przekazywać tym jednostkom nieodpłatnie grunty pod budownictwo mieszkaniowe (budownictwo komunalne) lub wносить nieruchomości aportem do spółek celowych tworzonych z gminami. W związku z brakiem spójności rozwiązań prawnych w tym obszarze, niemożliwym okazało się jednak zasilenie mieszkaniowego zasobu gminy lokalami powstałymi w ramach spółki celowej utworzonej w trybie art. 7 ustawy o KZN (w pierwotnym brzmieniu)²¹¹, jak również brak możliwości dofinansowania gminom takich przedsięwzięć z Funduszu Dopłat BGK.

²⁰⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538), której założeniem jest skrócenie procedur inwestycyjno-budowlanych i uwolnienie potencjału gruntów w miastach, jednocześnie ustawa wprowadziła nowe rozwiązania dotyczące ochrony praw lokatorów, wyrównując pozycję prawną właściciela i najemcy oraz ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. 2021 poz. 2158), która od dnia 1 stycznia 2019 r. wprowadziła system dopłat do czynszów.

²¹⁰ Tj. w okresie obowiązywania ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN – (Dz. U. z 2017 r. poz. 1529, ze zm., Dz. U. z 2018 r. poz. 756 oraz Dz. U. z 2018 r. poz. 2363).

²¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1529.

Próba rozwiązania tego problemu była nowelizacja ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń²¹², w której do grona beneficjentów wymienionego wsparcia zaliczono również spółkę celową utworzoną z KZN i w konsekwencji spółka celowa mogła ubiegać się o środki na tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy. Jednak, (pół roku później) zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw²¹³, z mieszkaniowego zasobu gminy wykluczone zostały lokale mieszkalne utworzone przez spółki celowe utworzone z KZN. Ostatecznie, w wyniku kolejnych zmian ustawowych²¹⁴ w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń – wyłączono spółki celowe tworzone z KZN z grona beneficjentów wsparcia środkami z Funduszu Dopłat BGK. Należy podkreślić, że dokonana w 2019 r. ww. nowelizacja ustawy o KZN m.in.: rozszerzyła grono potencjalnych partnerów KZN do tworzenia spółek celowych. KZN mógł obejmować udziały w zamian za wniesienie aportem lub oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu do spółek celowych tworzonych nie tylko z jst, ale również m.in. z funduszami inwestycyjnymi.

Wejście w życie w dniu 11 grudnia 2019 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości²¹⁵, umożliwiło gospodarowanie nieruchomościami Zasobu poprzez ich sprzedaż oraz zawarcie umów oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie przetargu.

Decydujące znaczenie dla gospodarowania gruntami przez KZN powołanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na podstawie art. 30 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11). W art. 7 powyższej ustawy wprowadzono zmiany ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, m.in. dotyczące wprowadzenia zasad wspierania gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

W ramach nowego instrumentu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego gminie może zostać udzielone wsparcie z RFRM na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w:

- utworzeniu społecznej inicjatywy mieszkaniowej (dalej: SIM); wówczas wsparcie może zostać udzielone jednorazowo i nie może przekroczyć 3 mln zł;

Zmiany regulacji
prawnych w zakresie
społecznego
budownictwa
czynszowego (BSC)

²¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.

²¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

²¹⁴ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

²¹⁵ Dz. U. 2019 poz. 2382.

- istniejącej SIM w celu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego; wówczas wsparcie nie może przekroczyć 10% wartości kosztów przedsięwzięcia, a objęcie udziałów lub akcji SIM stanowi rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu prawa Unii Europejskiej (rodzaj i okres realizacji rekompensowanej usługi należy określić w umowie pomiędzy gminą a SIM).

RFRM ma charakter czasowy. Zgodnie z art. 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o *niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*²¹⁶ RFRM ulega likwidacji w przypadku wyczerpania środków na jego rachunku. Przepisy, które weszły w życie z dniem 19 stycznia 2021 r., wymagają jednak uzupełnienia o tryb postępowania ze środkami pochodzącymi z RFRM w przypadku niezrealizowania przez SIM usługi publicznej, do której zobowiązała się w umowie z gminą. Projektodawca zauważył również, że z uwagi na to, iż RFRM ma charakter czasowy (tj. istnieje do wyczerpania jego środków), konieczne jest wskazanie trybu postępowania ze środkami po jego likwidacji.

Ponadto w wyniku przyjęcia ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o *zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa*, wprowadzającej nowe możliwości działania KZN związane z obejmowaniem udziałów w społecznych inicjatywach mieszkaniowych lub towarzystwach budownictwa społecznego, a także przekazywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu na rzecz gminy z przeznaczeniem na realizację inwestycji mieszkaniowych w trybie przewidzianym ustawą z dnia 16 grudnia 2020 r. o *rozliczeniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości*, zachodzi obecnie konieczność nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o *Krajowym Zasobie Nieruchomości* w zakresie doprecyzowującym i dostosowującym przepisy umożliwiające wnoszenie nieruchomości jako aportów do podmiotów, o których mowa w art. 7 i 7a ustawy o KZN, usprawniające działania spółek powołanych przez KZN oraz zabezpieczające interesy Skarbu Państwa, w sytuacji zbycia przez gminę nieruchomości przekazanej uprzednio na realizację inwestycji.

Zmiany regulacji
prawnych w zakresie
budownictwa socjalnego
i komunalnego (BSK)

Odnosząc się do zmian w programie BSK należy wskazać, że program ten był przedmiotem istotnych zmian legislacyjnych w 2020 r. – ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o *zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa*²¹⁷ oraz ustawą z dnia 16 grudnia 2020 r. o *rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości*²¹⁸. Nie zmieniła się przy tym główna idea programu – nadal obejmuje on bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa udzielane głównie jednostkom samorządu terytorialnego i organizacjom pozarządowym wspierającym osoby w kryzysie bezdomności na rozwój budownictwa zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe osób o niższych dochodach (przede wszystkim budownictwa gminnego), na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o *finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk*

²¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2195, ze zm.

²¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 11.

²¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 223.

*dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń*²¹⁹. Wprowadzone zmiany w znacznym stopniu uatrakcyjniły warunki finansowego wsparcia kierowanego na realizację budownictwa komunalnego i społecznego, tak aby m.in. przeciwdziałać możliwym skutkom epidemii koronawirusa SARS-CoV-2 w Polsce, w średnim i długim okresie. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim:

- podwyższenie wysokości bezzwrotnego finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat z 35–50% do 50–80% kosztów przedsięwzięcia gminnych inwestycji mieszkaniowych;
- możliwość udzielania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia (w wysokości 50% kosztów przedsięwzięcia) na przedsięwzięcia polegające na remoncie zamieszkałych lokali mieszkalnych samorządom realizującym przedsięwzięcia przy udziale premii remontowej (dodatkowe 10 punktów procentowych, jeśli budynek wpisany jest do rejestru zabytków lub znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków);
- podwyższenie wysokości wsparcia dla gmin na udział w inwestycji mieszkaniowej innego inwestora z 20% do 35% kosztów przedsięwzięcia oraz zniesienie zasady refinansowania; jednocześnie zlikwidowano bezwzględną zasadę, zgodnie z którą mieszkania utworzone przez inwestora prywatnego przy wykorzystaniu nowego instrumentu wsparcia gmin muszą być użytkowane docelowo na zasadach najmu (bez możliwości dojścia do własności);
- wprowadzenie rozwiązania pozwalającego dedykować mieszkania seniorom; gminy, które zdecydują się na takie inwestycje mieszkaniowe, oprócz dofinansowania na lokale mieszkalne dla seniorów, otrzymają finansowe wsparcie na utworzenie powierzchni wspólnych, które będą służyły zaspokajaniu potrzeb osób starszych (np. pomieszczeń rekreacyjnych, ambulatoryjnych);
- złagodzenie przepisów dotyczących utrzymania zasobu utworzonego przy udziale finansowego wsparcia przez ograniczenie się do utrzymania metrażu dofinansowanej powierzchni lokali mieszkalnych, bez wymogu utrzymania liczby lokali mieszkalnych, co wprowadzi elastyczność dla gmin w gospodarowaniu powstałym zasobem mieszkaniowym;
- wprowadzenie możliwości dofinansowania przedsięwzięć rozpoczętych i niezakończonych przed dniem złożenia wniosku o finansowe wsparcie oraz ujednolicenie terminu realizacji przedsięwzięcia dla wszystkich beneficjentów wsparcia do 36 miesięcy.

Wejście w życie nowych rozwiązań prawnych sprawiło, że znacznie wzrósł poziom zainteresowania programem ze strony samorządów. W I kwartale 2021 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) wpłynęło 99 wniosków o finansowe wsparcie, czyli prawie pięciokrotnie więcej niż w tym samym okresie 2020 r., kiedy złożonych zostało 21 wniosków. Obejmowały one utworzenie 3404 lokali mieszkalnych, 10 mieszkań chronionych oraz 25 miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych. Zdecydowana

²¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.

większość dotyczyła tworzenia lokali mieszkalnych (95 wniosków). Do BGK wpłynęły również trzy wnioski o finansowe wsparcie na utworzenie mieszkań chronionych oraz jeden wniosek na utworzenie miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych.

Obecny mechanizm finansowania programu BSK zakłada udzielanie finansowego wsparcia do wysokości limitów wydatków określonych w ustawie 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*²²⁰. Limity wydatków zostały ustalone do 2025 r. i począwszy od 2021 r. wynoszą po 1 mld zł rocznie. Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 4 ww. ustawy, w przypadku gdy łączna kwota finansowego wsparcia wynikająca z zawartych umów, z przewidywanym terminem wypłaty wsparcia z Funduszu Dopłat przypadającym w danym roku, osiągnie równowartość kwoty limitu środków określonego dla tego roku, BGK ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o osiągnięciu kwoty limitu środków przypadających na dany rok i wstrzymuje przyjmowanie wniosków o finansowe wsparcie.

Mechanizm ten nie jest jednak rozwiązaniem optymalnym – pozwala bowiem na podpisywanie przez BGK umów z beneficjentami wsparcia z wypłatą środków również w kolejnych latach, które nie są jeszcze objęte ustawami budżetowymi. Mając na uwadze fakt, że wprowadzone zmiany legislacyjne spowodowały rekordowe zainteresowanie programem ze strony samorządów gminnych, a ustalone na kolejne lata limity wydatków wynoszą po 1 mld zł rocznie, obecny mechanizm finansowania programu może mieć destabilizujący wpływ na finanse publiczne. Stąd też projektodawca przewidział korektę mechanizmu korygującego regułę wydatkową w zakresie programu BSK przez wdrożenie rozwiązań prawnych, które umożliwią BGK zawieranie umów finansowego wsparcia z beneficjentami wyłącznie w ramach limitu wydatków ustalonego na dany rok budżetowy, przy czym proponowane rozwiązania nie będą miały negatywnego wpływu na dostępność instrumentu wsparcia dla beneficjentów programu, dzięki wprowadzeniu odpowiednich modyfikacji do przepisów regulujących zasady wypłaty wsparcia. Maksymalne limity wydatków określone w art. 21 ust. 1 ustawy 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*²²¹ pozostaną bez zmian. Biorąc pod uwagę, że finansowanie programu BSK odbywa się ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa, w opinii projektodawcy celowe będzie wprowadzenie rozwiązań pozwalających na zamknięcie procedury udzielania wsparcia w danym roku budżetowym.

²²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 756, ze zm.

²²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 756, ze zm.

Istotnym instrumentem dla realizacji celów NPM, w tym realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus, jest ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²²².

Ułatwienia dla najemców
w ponoszeniu wydatków
na mieszkanie

Ustawa określa zasady stosowania dopłat pokrywających część czynszu za najem mieszkania (art. 1).

Dopłaty do czynszu (dalej: dopłaty) przysługują najemcy będącemu stroną umowy najmu mieszkania albo podnajmu mieszkania (art. 3)²²³. Szczegółowe warunki udzielania najemcy dopłat zostały określone w art. 4 ustawy. Maksymalną wysokość dopłat oraz sposób obliczenia średniego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego ustala art. 5 ustawy.

Dla uzyskania dopłaty mieszkanie, którego ona dotyczy musi spełnić warunki ustalone w art. 6 ust. 1 ustawy.

Art. 7 ustawy ustanawia warunek zawarcia umowy między inwestorem a gminą, który powinien być spełniony dla uzyskania dopłaty²²⁴. Zgodnie z art. 7 ust. 1, dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli w związku z inwestycją mieszkaniową została zawarta umowa między inwestorem realizującym tę inwestycję a gminą właściwą miejscowo dla tej inwestycji, określająca co najmniej:

- 1) strukturę mieszkań, wykończenie mieszkań, dostępność mieszkań i budynku dla osób niepełnosprawnych oraz sposób zagospodarowania powierzchni wspólnej w budynku;
- 2) warunki, których spełnienie uznaje się za potwierdzenie posiadania przez najemcę zdolności czynszowej, przez określenie minimalnej wysokości:
 - a) miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub
 - b) obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu;
- 3) planowaną liczbę mieszkań, z uwzględnieniem przewidywanej powierzchni użytkowej poszczególnych mieszkań, a jeżeli przed zawarciem umowy inwestycja mieszkaniowa została rozpoczęta lub została zakończona – liczbę i powierzchnię użytkową mieszkań;
- 4) planowane terminy rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań przez określenie roku i kwartału, jeżeli nabór nie został przeprowadzony przed zawarciem umowy;
- 5) planowany termin pierwszego zasiedlenia mieszkań przez określenie roku i kwartału;

²²² Dz. U. z 2021 r. poz. 2158.

²²³ Art. 3 zmieniony przez art. 23 pkt 3 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. 2021 r. poz. 11) zmieniającej nin. ustawę z dniem 19 stycznia 2021 r. Do tej daty dopłaty do czynszu przysługiwały jedynie najemcy będącemu stroną umowy najmu mieszkania.

²²⁴ Art. 7 zmieniony przez art. 23 pkt 5 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. 2021 r. poz. 11) zmieniającej nin. ustawę z dniem 19 stycznia 2021 r.

6) zasady wyboru najemcy, jakimi kieruje się inwestor zawierając umowę najmu mieszkania z kolejnym najemcą, w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu mieszkania zawartej z dotychczasowym najemcą w okresie, o którym mowa w art. 9 ust. 1.

Stosownie do art. 19 ust. 1 dopłaty wypłaca Bank ze środków Funduszu Dopłat na wniosek gminy, która zawarła z Bankiem umowę w sprawie stosowania dopłat. Wniosek o wypłatę dopłat składany jest co miesiąc, nie później niż w terminie 10 dni kalendarzowych przed upływem miesiąca poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy wniosek (art. 19 ust. 2).

Bank wypłaca gminie łączną kwotę środków przeznaczonych na dopłaty wynikającą z wniosku o wypłatę dopłat w terminie do dziesiątego dnia miesiąca, którego dotyczy wniosek, po zweryfikowaniu na podstawie danych zawartych w ewidencji, o której mowa w art. 20, praw najemców do dopłat (art. 19 ust. 4).

Gmina wpłaca dopłaty, w imieniu najemców będących stronami umowy najmu, na rachunek inwestora w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania środków, o których mowa w ust. 4 (art. 19 ust. 5)²²⁵.

Bank prowadzi ewidencję najemców, w której zamieszcza się również informacje o wysokości i okresie stosowania dopłat wobec najemców wskazanych w ewidencji (art. 20).

²²⁵ Art. 19 ust. 5 zmieniony przez art. 23 pkt 13 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. 2021 r. poz. 11) zmieniającej ustawę z dniem 19 stycznia 2021 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961. Ustawa weszła w życie w dniu 11 września 2017 r.).
3. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508, ze zm.).
4. 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.).
5. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158).
8. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (Dz. U. z 2019 r. poz. 457).
10. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. poz. 823 ze zm.). Do dnia 30 kwietnia 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. poz. 1272).
11. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru wniosku o dopłaty do czynszu oraz wzorów oświadczeń i zobowiązania dołączanych do wniosku o dopłaty do czynszu (Dz. U. poz. 2521).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Minister Rozwoju i Technologii

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 04 lutego 2022 r.
Znak sprawy: DKT-II.0810.9.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli: „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus”

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem ww. *Informacji o wynikach kontroli*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Nie negując szczegółowych ustaleń Izby w przedmiocie kontroli, pragnę jednak podkreślić, że wszelkie inicjatywy podejmowane przez kolejnych ministrów właściwych do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkaniostwa w zakresie realizacji programu *Mieszkanie Plus* miały głównie na celu stworzenie oferty instrumentów i narzędzi umożliwiających prowadzenie lokalnych polityk mieszkaniowych. Należy przy tym wskazać, że dostępność instrumentu zawsze będzie miała jedynie pośredni wpływ na skalę inwestycji mieszkaniowych. Kluczowe znaczenie mają bowiem w tym przypadku decyzje samych jednostek samorządu terytorialnego związane z podjęciem działań mających na celu utworzenie nowego zasobu mieszkaniowego. Oczywiście, w pewnym zakresie, mogą być one uzależnione od występowania dostępnego instrumentu wsparcia tego typu przedsięwzięć, jednak przede wszystkim, zależą one od postrzegania przez konkretną gminę, mieszkaliostwa jako jednego z priorytetowych obszarów jej działań.

Warto ponadto dodać, że obecne tempo przyrostu wskaźnika wysokości mieszkań potwierdza, że realizacja celu Narodowego Programu Mieszkaniowego (dalej także: NPM) w wysokości 435 mieszkań na 1 000 mieszkańców na koniec 2030 r. jest możliwa do osiągnięcia.

Formułowanie zatem przez NIK oceny o braku oczekiwanych efektów programu przed upływem terminu zakładanego w miernikach dotyczących realizacji głównych celów NPM, jest w mojej opinii przedwcześnie. Wszelkie inwestycje mieszkaniowe wymagają procesu przygotowawczego, który zamyka się często

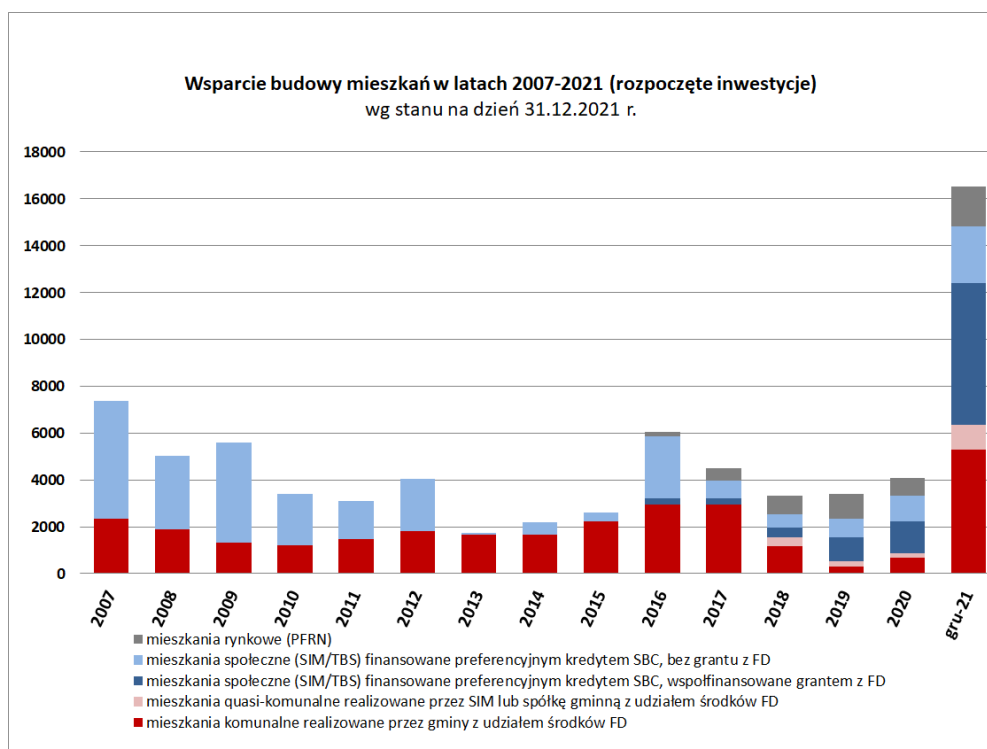
¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

w okresie nawet 5 lat (planowanie przestrzenne, projektowanie, pozwolenie na budowę, przetargi na projektowanie i wykonawstwo, montaż finansowy wymagający niejednokrotnie decyzji odpowiednich organów gminy, etc.).

W swojej ocenie NIK przede wszystkim wskazuje na opóźnienia, niemniej pomimo, zdaniem NIK, braku oczekiwanych efektów, na dzień 30 czerwca 2021 r. przedmiotowy miernik został zrealizowany w 46%. Powyższy wynik należy, z uwagi na specyficzny charakter tego programu, wymagania i wiele czynników wpływających na tempo działań, uznać za satysfakcjonujący.

Dla zobrazowania wpływu podejmowanych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii działań w zakresie realizacji programu *Mieszkanie Plus*, poniżej przedkładam zestawienie dotyczące wsparcia budowy mieszkań w okresie do 31.12.2021 r.

Zaobserwowana w 2021 r. silna tendencja wzrostowa w zakresie inwestycji rozpoczętych, jest bardzo dobrym prognostykiem dla dalszej realizacji założeń NPM i jednoznacznie wskazuje na, mimo wszystko, krzywdzącą ocenę NIK tego obszaru.



Wykres przedstawia efekty rządowych programów w zakresie realizacji społecznej i rynkowej części programu *Mieszkanie Plus*, tj.:

- a) mieszkania rynkowe realizowane przez spółkę PFR Nieruchomości SA, adresowane do osób o umiarkowanych dochodach;
- b) mieszkania społeczne realizowane z udziałem:
 - preferencyjnego kredytu (tzw. rządowy program popierania budownictwa mieszkaniowego)²,
 - bezzwrotnego finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat zasilanego z budżetu państwa (tzw. rządowy program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego)³.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Robert Zima
Dyrektor Generalny
/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

² Program realizowany na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2224).

³ Program realizowany na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508 oraz z 2021 r. poz. 11 i 223).

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii przedstawionego do Informacji o wynikach
kontroli „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii, zawartego w piśmie z dnia 4 lutego 2022 r. znak: DKT-II.0810.9.2021.

Dziękując Panu Ministrowi za zajęcie stanowiska do niniejszej Informacji o wynikach kontroli z satysfakcją przyjmuję przyjęcie przez Pana Ministra przedstawionych przez NIK ustaleń i ocen działalności organów administracji publicznej i samorządowej, zaangażowanych w proces wdrażania i realizacji programu Mieszkanie Plus.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę na dwie kwestie podniesione przez Pana Ministra w stanowisku, a dotyczące tempa przyrostu wskaźnika obrazującego liczbę mieszkań przypadającą na 1000 mieszkańców oraz uzyskanych do końca 2021 r. efektów rzeczowych wsparcia budowy mieszkań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Niewątpliwie sukcesywnie wzrasta, określony w Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM), wskaźnik liczby mieszkań przypadającej na 1000 mieszkańców. Obecne tempo jego wzrostu rokuje, że do końca 2030 r. osiągnie on zakładaną w programie wielkość, tj. 435 mieszkań na 1000 mieszkańców. Niemniej jednak na wzrost tego wskaźnika wpływ miały przede wszystkim inwestycje komercyjne, realizowane na rynku prywatnym, a nie efekty NPM. Tym samym jego wzrost pozostawał bez większego wpływu na osiągnięcie celu określonego w Programie Mieszkanie Plus, tj. zwiększenia dostępu mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkań na zasadach komercyjnych.

Przedstawione przez Pana Ministra dane, obrazujące uzyskane do końca 2021 r. efekty rzeczowe wsparcia budowy mieszkań, wyraźnie wskazują, że wzrost wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych nastąpił dopiero po wprowadzeniu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa¹, która umożliwiła rozpoczęcie i realizację tych inwestycji w formule Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych. Występujący do czasu dokonania tej zmiany brak efektów budownictwa na gruntach Skarbu Państwa wynikał z niedostosowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych, na co NIK zwracała uwagę w przedmiotowej kontroli.

Przedstawiając powyższą opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie Informacji o wynikach kontroli wyrażam przekonanie, że wykorzystanie przedstawionych w tym raporcie ustaleń wpłynie na poprawę funkcjonowania programu Mieszkanie Plus.

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 11.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś