Nr ewid. 170/2011/P/11/108/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ W ZAKRESIE GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Stanisław Jarosz

Akceptuję:

Marian Cichosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10.01.2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02–056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1 . WPROWADZENIE 5

2 . PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 8
2.2. Synteza wyników kontroli 9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski 16

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 18
3.1. Kształtowanie polityki mieszkaniowej państwa 18
3.1.1. Dokumenty strategiczne 18
3.1.2. Polityka mieszkaniowa państwa 20
3.1.3. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego 27
3.2. Tworzenie i wdrażanie polityki mieszkaniowej w gminie 39
3.2.1. Dokumenty strategiczne i programy 39
3.2.2. Kształtowanie warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego 41
3.2.3. Mieszkaniowy zasób gminy 48
3.2.4. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności 53
3.2.5. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy 57

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI 60
4.1. Przygotowanie kontroli 60
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 61

5. ZAŁĄCZNIKI 64

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BGK	–	Bank Gospodarstwa Krajowego
FD	–	Fundusz Dopłat
KFM	–	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy
FT	–	Fundusz Termomodernizacji
FTiR	–	Fundusz Termomodernizacji i Remontów
b. MI	–	b. Ministerstwo Infrastruktury
mpzp	–	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
RnS	–	„Rodzina na Swoim”
PINB	–	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
TBS	–	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
studium	–	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
ustawa o dodatkach mieszkaniowych	–	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[1)]
ustawa o dopłatach	–	ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej
ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali	–	ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych
ustawa o FRIK	–	ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych
ustawa o gospodarce komunalnej	–	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej
ustawa o gospodarce nieruchomościami	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
ustawa o ochronie praw lokatorów	–	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
ustawa o popieraniu budownictwa mieszkaniowego	–	Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego
ustawa o planowaniu przestrzennym	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
wieloletni program	–	wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

[1)] Szczegółowa analiza stanu prawnego została zawarta w załączniku nr 3.

1 WPROWADZENIE

Temat i numer kontroli

Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (P/11/108).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących rozwoju budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

W szczególności zbadano i oceniono:

- działania organów administracji rządowej w zakresie: kształtowania długofalowej i kompleksowej polityki mieszkaniowej państwa, tworzenia warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, racjonalizacji gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, zapewnienia finansowego wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego i utrzymania w należytym stanie technicznym zasobu mieszkaniowego,
- realizację przez organy administracji samorządowej zadań w zakresie: tworzenia i wdrażania polityki mieszkaniowej gminy, kształtowania polityki przestrzennej gminy, przeznaczania terenów pod budownictwo mieszkaniowe i ustalania zasad ich zabudowy i zagospodarowania, finansowania budownictwa mieszkaniowego w gminie, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy w należytym stanie technicznym.

Ogólne tło badanej problematyki

Pomimo wprowadzania przez organy administracji publicznej różnych form wspierania mieszkalnictwa, efekty rzeczowe wdrożonych rozwiązań są w odniesieniu do potrzeb niewielkie. Deficyt mieszkaniowy utrzymuje się na wysokim poziomie, szacowanym na ok. 1,5 mln lokali mieszkalnych[2)].

W okresie ostatnich 20 lat mieszkalnictwo wspierano przez wprowadzanie różnych rozwiązań, m.in. ulg i zwolnień w podatkach dochodowych, stymulujących potencjalnych inwestorów. Wdrożenie tych ulg wpłynęło na zwiększenie liczby lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania. Nastąpiła jednak zmiana wprowadzonych rozwiązań wsparcia budownictwa mieszkaniowego, a od 2006 r. wycofano się ze stosowania ulgi mieszkaniowej w PIT. Od 2006 r. wprowadzono nową możliwość zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane obniżoną stawką podatku od towarów i usług, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podstawową stawką podatku VAT. W połowie lat 90–tych rozpoczęto wprowadzanie rozwiązań wspierających budownictwo mieszkaniowe w formie bezpośrednich wydatków z budżetu państwa. Pierwszym rozwiązaniem był system wsparcia podaży lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanych czynszach. W ramach tego rozwiązania utworzono KFM, którego środkami wspierano przedsięwzięcia realizowane przez towarzystwa budownictwa społecznego oraz spółdzielnie mieszkaniowe, a także tworzenie przez gminy infrastruktury

[2)] Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych została zawarta w załączniku nr 2.

technicznej, towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Od 1998 r. funkcjonuje instrument wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych, a od 2009 r. także przedsięwzięć remontowych. Wprowadzono (od 2004 r.) również rozwiązanie polegające na udzielaniu wsparcia gminom przy tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Podstawowym problemem wymagającym rozwiązania jest stworzenie systemu pomocy publicznej, który bez obciążania budżetu państwa wysokimi nakładami finansowymi przeznaczonymi na ten cel, przyspieszy rozwój budownictwa mieszkaniowego. Wymaga to sformułowania przez organy administracji rządowej i samorządowej długoletnich planów zrównoważonego rozwoju.

Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy NIK, w ramach priorytetowego kierunku działań Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi, w obszarze badań – zagospodarowanie przestrzenne; wspieranie mieszkalnictwa oraz architektura, budownictwo i nadzór architektoniczno–budowlany.

Czynności kontrolne, które obejmowały lata 2008–2011 (I półrocze), przeprowadzono w okresie od 18 kwietnia do 30 sierpnia 2011 r., w 34 jednostkach organizacyjnych, tj. w b. Ministerstwie Infrastruktury, w 33 urzędach gmin oraz w 5 podmiotach, którym powierzono zarządzanie gminnym zasobem.

Kontrola w b. Ministerstwie Infrastruktury została przeprowadzona pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK[3)], w 33 urzędach gmin pod względem legalności, rzetelności i gospodarności, na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK oraz w Zakładzie Nieruchomości Komunalnych w Pruszczu Gdańskim, Miejskim Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Lęborku, Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu, Miejskim Zarządzie Lokalami w Radomiu i Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Żyrardów pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

[3)] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Zdjęcia 1–5 – budynki objęte oględzinami NIK[4)]

4) Źródło: kontrola NIK – zdjęcia obiektów w mieszkaniowym zasobie gmin: Będzin, Bolesławiec, Giżycko, Knurów i Żyrardów.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego nie podejmowały wystarczających działań dla efektywnej realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej.

Były Minister Infrastruktury realizował zadania w zakresie gospodarki mieszkaniowej, w badanym okresie, poprzez jednostkowe rozwiązania na rzecz wspierania rozwoju mieszkalnictwa.

Brak było jednocześnie długofalowej polityki mieszkaniowej państwa, wyznaczającej ramy instytucjonalne i finansowe oraz planowane efekty rzeczowe i terminy realizacji zadań. W związku z rezolucją Sejmu RP w b. Ministerstwie Infrastruktury prowadzono od marca 2010 r. prace nad opracowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego. Dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." został opracowany przez b. Ministra Infrastruktury i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r. W dokumencie tym określono tylko kierunkowe rozwiązania, bez ujęcia w nim powyższych szczegółowych elementów.

Zagadnienia gospodarki mieszkaniowej w minimalnym stopniu uwzględniane były w dokumentach strategicznych, w tym m.in. w średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Nie wdrożono skutecznej formy wspierania budownictwa socjalnego i społecznego, a finansowanie tego wsparcia ze środków budżetu państwa pozostawało na niskim poziomie.

Następował systematyczny spadek wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo, a jednocześnie zwiększała się wysokość środków, przeznaczonych na realizację zobowiązań państwa wynikających z udzielonej pomocy w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych, tzw. „starego portfela" oraz wypłat premii gwarancyjnych związanych z systematycznym oszczędzaniem na cele mieszkaniowe, w okresie do 1990 r.

Brak długofalowej, perspektywicznej i stabilnej polityki w zakresie wspierania budownictwa mieszkaniowego powoduje, że od blisko 10 lat na wysokim poziomie utrzymuje się deficyt mieszkaniowy, wynoszący około 1,5 mln lokali mieszkalnych. Sytuację tę pogłębia niski standard istniejących zasobów mieszkaniowych, powodujący konieczność wycofania z eksploatacji, w najbliższym czasie, znacznej liczby lokali mieszkalnych[5)].

Brak wystarczających środków finansowych, a także nieprawidłowości w zakresie opracowania i wdrażania przez gminy założeń prowadzenia gospodarki mieszkaniowej oraz nieskuteczne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gmin, powodowały systematyczne pogarszanie się stanu technicznego zasobu mieszkaniowego i jego zmniejszanie, co nie sprzyjało poprawie warunków mieszkaniowych lokalnej społeczności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieokreślenie warunków wspierania budownictwa mieszkaniowego, w formie

5) W dokumencie pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." zapisano, że przewiduje się konieczność wycofania z eksploatacji ok. 200 tys. lokali mieszkalnych i poprawę warunków ponad 6,5 mln osób, zamieszkujących w warunkach substandardowych.

długookresowej strategii lub programu, spowodowało, że jednostki samorządu terytorialnego nieskutecznie realizowały zadania w zakresie gospodarki mieszkaniowej, przyczyniając się do utrzymywania wysokiego stopnia niezaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Działania naczelnego organu administracji rządowej właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej realizowane były przez b. Ministra Infrastruktury bez przygotowania kompleksowego programu długofalowego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, co nie zapewniało stabilnego wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W b. Ministerstwie Infrastruktury, w związku z rezolucją Sejmu RP z dnia 19 lutego 2010 r., prowadzono od marca 2010 r. prace nad opracowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego. Opracowany projekt dokumentu pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r., po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r., stał się dokumentem określającym w zarysie kierunkowe działania organów administracji publicznej w sferze budownictwa mieszkaniowego. Nie spełniał on jednak wymogów programu rozwoju, określonych ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[6]. Nie zawarto w nim m.in. planowanych efektów rzeczowych i środków finansowych na wykonanie zadań, terminów realizacji tych zadań oraz wskazania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za ich realizację. [str. 23–27]
2. B. Minister Infrastruktury, w ramach wdrażania jednostkowych rozwiązań, prowadził działania na rzecz wspierania rozwoju mieszkalnictwa[7]. Podejmował inicjatywy opracowania nowych i zmiany funkcjonujących jednostkowych rozwiązań finansowo–prawnych wspierających rozwój mieszkalnictwa:
   – w ramach podjętych działań, przygotował projekt zmiany ustawy i projekt nowej ustawy[8] oraz wydał dwa rozporządzenia[9], doprowadzając m.in. do: uproszczenia i doprecyzowania procedur rozpatrywania wniosków gmin o finansowe wsparcie na budowę i tworzenie mieszkań socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych i mieszkań chronio-

[6] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

[7] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. Nr 65, poz. 437 ze zm.

[8] Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 39, poz. 309) oraz ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835, ze zm.).

[9] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu i terminów składania i rozpatrywania wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych, treści wniosku, kryteriów jego oceny, wzoru formularza rozliczenia udzielonego wsparcia oraz minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia jakie muszą spełniać pozyskane lokale mieszkalne (Dz. U. Nr 54, poz.328); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. Nr 141, poz. 949).

nych, ze środków Funduszu Dopłat, a także doprowadzając do możliwości uzyskiwania przez gminy środków tego funduszu na budowę mieszkań komunalnych oraz na budowę i tworzenie mieszkań socjalnych przeznaczonych dla osób, które ucierpiały w powodzi w 2010 r.; [str. 20–21]

– w zakresie najmu mieszkań, z inicjatywy b. Ministra Infrastruktury wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące najmu okazjonalnego oraz zmniejszenia obciążenia podatkowego związanego z wynajmowaniem mieszkań[10] oraz dostosowano przepisy dotyczące zasad przekształcania spółdzielczych praw do lokalu w odrębną własność, do zgodności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r.[11]; [str. 21]
– w dziedzinie budownictwa własnościowego, b. Minister Infrastruktury przygotował projekt zmiany w ustawie[12] wprowadzający wygaszenie do końca 2012 r. udzielania kredytów preferencyjnych w ramach wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, przedłożył także rozwiązania pozwalające na przyspieszenie pełnej realizacji tzw. „dawnych zobowiązań państwa", poprzez dwukrotne zmiany w ustawie[13], przygotowanie dwóch rozporządzeń[14], których efektem było poszerzenie przedsięwzięć uprawniających do premii gwarancyjnej oraz poprawa warunków spłaty zadłużenia spółdzielców; [str. 21 – 22]
– b. Minister Infrastruktury doprowadził do wdrożenia nowych rozwiązań dla wspierania termomodernizacji i remontów[15], określił szczegółowy zakres i formy audytu energetycznego oraz audytu remontowego, sposób i tryb weryfikacji audytu energetycznego oraz audytu remontowego[16]. [str. 21]

3. Spośród funkcjonujących rozwiązań, sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego, założono kontynuowanie tylko rozwiązań w zakresie wspierania tworzenia przez gminy lo-

[10] Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010 r. Nr 3, poz. 13).

[11] Sygn. akt P 16/08. (Dz. U z 2008 r. Nr 235, poz. 1617).

[12] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 10 czerwca 2011 r.).

[13] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 30, poz. 190).

[14] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie harmonogramu realizacji uprawnień do premii gwarancyjnych w związku z remontem lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 43, poz. 345), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek ok. kredytów mieszkaniowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1815), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 259, poz. 1762).

[15] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz. 1459 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 marca 2010 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 76 poz. 493).

[16] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu form i audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytu, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (Dz. U. Nr 43, poz.346) oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu weryfikacji audytu energetycznego i części audytu remontowego oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty, którym BGK może zlecać wykonanie weryfikacji audytów (Dz. U. Nr 43, poz. 347).

kali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz oszczędzania energii, a także poprawiających stan techniczny zasobu mieszkaniowego:

– kontynuowano:
  - ► funkcjonujący od 2004 r. (łącznie z okresem pilotażu) instrument wspierający tworzenie przez gminy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, w ramach którego pozyskano i wybudowano ponad 11 tys. lokali i utworzono ok. 900 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, w tym w latach 2008–2010[17] wsparto utworzenie ponad 5 tys. lokali socjalnych i miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych; [str. 32–33]
  - ► funkcjonujący od 1998 r. instrument wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych, a od 2009 r. także przedsięwzięć remontowych, w ramach którego przyznano w latach 2008 – 2010 łącznie 8.849 premii termomodernizacyjnych oraz 585 premii remontowych i 26 premii kompensacyjnych, przyznanych w latach 2009–2010; [str. 36–38]
– zlikwidowano w 2009 r. KFM, rozpoczynając wycofywanie się ze wspierania rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego na wynajem o umiarkowanych czynszach oraz udzielania pomocy gminom w tworzeniu infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Ogółem od 1995 r., w ramach preferencyjnych kredytów, udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym do końca 2010 r., oddano do użytkowania 87,5 tys. lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich. Ponadto udzielono 103 kredyty dla gmin na sfinansowanie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Były Minister Infrastruktury, po likwidacji KFM, nie przedstawił Radzie Ministrów aktów wykonawczych, umożliwiających Bankowi Gospodarstwa Krajowego udzielanie preferencyjnych kredytów na cele mieszkaniowe towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym oraz nie doprowadził do wdrożenia nowych zasad wspomagania budownictwa społecznego na wynajem, pomimo występujących potrzeb w tym zakresie, szacowanych w 2008 r. na 90 tys. lokali mieszkalnych.

Upoważnienia ustawowe[18], zobowiązywały do wydania rozporządzeń określających zasady i tryb udzielania kredytów w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego oraz

[17] Zaprezentowane dane obejmowały wielkości osiągnięte w pełnych latach kalendarzowych badanego okresu.

[18] Upoważnienia ustawowe zostały wprowadzone ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).

wymagań „jakie powinny spełniać lokale i budynki budowane, odbudowywane, rozbudowywane i przebudowywane lub adaptowane przy wykorzystaniu kredytów udzielanych w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego". Dla prawidłowego funkcjonowania instrumentów kredytowych, określonych w art. 15a ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego[19], konieczne jest wypełnienie upoważnienia z art. 15b ust. 2 i 3 tej ustawy; [str. 30–32]

– zaplanowano stopniowe wygaszenie, tj. do końca 2012 r., kredytów preferencyjnych udzielanych z Funduszu Dopłat w ramach wsparcia rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Wzrastające zainteresowanie tą formą kredytu w związku ze zmianami, wprowadzonymi ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania[20] – polegającymi na podwyższeniu limitów cenowo–kosztowych – skutkowało znacznym wzrostem liczby udzielanych kredytów preferencyjnych. Instrument finansowy (tzw. „Rodzina na Swoim"), polegający na udzielaniu rodzinom preferencyjnych kredytów na uzyskanie własnego mieszkania, został wprowadzony ustawą z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania.[21] W całym okresie funkcjonowania tego instrumentu do dnia 31 grudnia 2010 r., banki udzieliły łącznie 84.571 kredytów na kwotę 14.774,7 mln zł – łączna kwota przekazanych dopłat wyniosła 308,9 mln zł. Decyzję o wygaszeniu z dniem 31 grudnia 2012 r. ww. preferencyjnych kredytów mieszkaniowych dla rodzin uzasadniono m.in. trudną sytuacją gospodarczą kraju. [str. 34–36]

4. W latach 2008–2010 w budżecie państwa część 18 – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zmniejszane były wydatki na mieszkalnictwo:
   – w 2008 r. wydatki ogółem wynosiły – 1.014 mln zł, w 2009 r. – 914 mln zł i stanowiły ok. 90% wydatków poprzedniego roku, a w 2010 r. osiągnęły poziom 863 mln zł, co stanowiło ok. 85% wydatków z 2008 r. Wydatki na mieszkalnictwo w odniesieniu do wartości PKB, wynosiły w 2008 r. – 0,08%, w 2009 r. – 0,07% i w 2010 r. – 0,06%; [str. 28]
   – w strukturze wydatków, najwyższą kwotę stanowiły środki finansowe przeznaczone na realizację zobowiązań państwa, wynikających z udzielonej pomocy w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych, tzw. „starego portfela" oraz wypłatą premii gwarancyjnych, związanych z systematycznym oszczędzaniem na cele mieszkaniowe w okresie do 1990 r. Kwoty wydatkowane na ten cel stanowiły, w wydatkach na mieszkalnictwo, ogółem w 2008 r. – 49,2%, w 2009 r. – 60,2%, a w 2010 r. – 61,2%; [str. 28]
   – udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa na tworzenie lokali

[19] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.
[20] Dz. U. Nr 223, poz. 1465.
[21] Dz. U. Nr 183, poz. 1354 ze zm.

socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych i mieszkań chronionych, w wydatkach ogółem na mieszkalnictwo wyniósł: w 2008 r. – 25 mln zł (2,5%), w 2009 r. – 45 mln zł (4,9%) i w 2010 r. 40 mln zł (4,6%). Wydatki na społeczne budownictwo na wynajem wyniosły w 2008 r. 220 mln zł (21,7%) i w 2009 r. 150 mln zł (16,4%). Ponadto w 2010 r. Minister Finansów przekazał kwotę w wysokości 7,0 mln zł z przeznaczeniem na zasilenie funduszu statutowego BGK; [str. 28–29 i 32]

– w badanym okresie[22], zmniejszała się wysokość środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów przeznaczonych na pomoc państwa w utrzymaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego. Wydatki na ten cel wyniosły w 2008 r. – 270 mln zł, w 2009 r. – 109 mln zł, a w 2010 r., w ustawie budżetowej[23], nie zostały zaplanowane środki budżetowe na zasilenie FTiR. Na realizację zadań w 2010 r. przeznaczono wszystkie wolne środki Funduszu. Środki zaplanowane na wypłaty premii termomodernizacyjnych zostały wyczerpane w dniu 20 sierpnia 2010 r., a na wypłaty premii remontowych w dniu 22 października 2010 r. Brak środków skutkował wstrzymaniem przyjmowania wniosków o przyznanie tych premii w 2010 r. [str. 28 i 36–37]

5. Organy administracji samorządowej nie zapewniły skutecznej realizacji zadań w zakresie: tworzenia i wdrażania polityki mieszkaniowej gminy, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, finansowania budownictwa mieszkaniowego w gminie, zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy i utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy w należytym stanie technicznym:

– w 13 skontrolowanych gminach nieskutecznie wypełniano zadanie opracowania założeń prowadzenia gospodarki mieszkaniowej. W tych gminach, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, nie obejmowały kolejnych lat pięcioletniego okresu, bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin. Było to niezgodne z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów[24]; [str. 39–41]

– gminy nie doprowadziły do poprawy warunków mieszkaniowych. Systematycznie zmniejszały zasób mieszkaniowy m.in. przez sprzedaż lokali, wyburzenia budynków, a także przez wyłączenia z powodu złego stanu technicznego budynków i lokali.
W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., liczba lokali mieszkalnych stanowiących własność gmin, była mniejsza o 3.328 lokali, tj. o 5,2%, a w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. o 2.588 lokali, tj. o 4,4%.
W badanym okresie z gminnych zasobów mieszkaniowych, sprzedano łącznie 9.837 lokali mieszkalnych. Sprzedaż lokali prowadziły wszyst-

[22] Zaprezentowane dane obejmowały wielkości osiągnięte w pełnych latach kalendarzowych badanego okresu.

[23] Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. – Dz. U. Nr 19, poz. 102.

[24] Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

kie skontrolowane gminy, a decyzje o wyburzeniu budynków spowodowały wyłączenie z użytkowania łącznie 975 lokali.
W latach 2008 – 2010[25] zasób mieszkaniowy 33 skontrolowanych gmin zwiększył się tylko o 816 nowowybudowanych lokali mieszkalnych, co stanowiło 3,5% zapotrzebowania ogółem, określonego liczbą gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową gminy, która wyniosła łącznie 23.293 gospodarstw domowych; [str. 50–51]

– działania gmin były niewystarczające dla poprawy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gmin. Znaczną część tego zasobu stanowiły budynki wybudowane przed 1945 r. i nieremontowane. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w zasobie mieszkaniowym 33 skontrolowanych gmin, znajdowało się 57.967 lokali mieszkalnych, w tym 42.444 lokale, tj. 73,2% zasobu, usytuowanych było w budynkach wybudowanych przed rokiem 1971, a 57,0% zasobu gmin, tj. 33.019 lokali, znajdowało się w budynkach wzniesionych przed 1945 r. Z wymienionej liczby lokali, wyremontowanych było 7.728 lokali mieszkalnych, co stanowiło 13,3% zasobu, w tym 3.099 lokali, które znajdowały się w budynkach zbudowanych przed 1945 r., a więc wyremontowano tylko 9,3% najstarszych zasobów; [str. 48–49]
– w gminach, środki finansowe, uzyskane z wpłat czynszu nie pokrywały kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych. Poziom czynszów nie osiągnął, określonej ustawą o ochronie praw lokatorów, wysokości 3% wartości odtworzeniowej lokalu. W badanym okresie zadłużenie najemców wzrosło z kwoty 173.203,5 tys. zł, wg stanu na dzień 1 stycznia 2008 r., do kwoty 236.591,1 tys. zł, wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. [str. 50 i 54]
Wydatki majątkowe na gospodarkę mieszkaniową w 33 skontrolowanych gminach w dziale gospodarka mieszkaniowa[26], stanowiły ok. 10% wydatków majątkowych ogółem i wyniosły w 2008 r. – 10,1% tych wydatków, w 2009 r. – 10,2%, a w 2010 r. zmniejszyły się do 9,2%; [str. 51]
– w gminach nieskutecznie realizowano zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. Okres oczekiwania na zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy wynosił od 1 miesiąca do ponad 18 lat. [str. 53 i 55–56]
W 2008 r. pozytywnie rozpatrzonych i oczekujących na realizację, tj. na zawarcie umowy najmu było zarejestrowanych – 8.007 wniosków (w tym 25% zarejestrowanych w 2008 r.), w 2009 r. – 7.668 (w tym 27% z 2009 r.) i w 2010 r. – 7.618 (w tym 27% z 2010 r.). [str. 55]
– gminy w niewielkim stopniu wywiązywały się z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych. W okresie 2008–2010[27] z 12.648 wyroków sądowych orzekających eksmisję, wykonano 1.444 wyroki przez dostarczenie lokalu socjalnego, co stanowi jedynie 11,4% liczby wyroków sądowych. Wartość

[25] Patrz przypis 22.

[26] Patrz przypis 22.

[27] Patrz przypis 22.

roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych, na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, wyniosła 59.792,7 tys. zł; [str. 56–57]
- skontrolowane gminy nie prowadziły monitoringu realizacji zawartych umów i weryfikacji uprawnień najemców podczas trwania stosunku najmu, w szczególności posiadania tytułu do innych lokali lub nieruchomości lub niezamieszkiwania w lokalu przez okres ponad 1 roku. W tych przypadkach, zgodnie z art. 11 ust. 2–5 ustawy o ochronie praw lokatorów[28], gminy są uprawnione do wypowiedzenia umów najmu; [str. 53–54]
- w 8 gminach spośród 33 skontrolowanych, jednostki budżetowe gmin, samorządowe zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego, zarządzały jednocześnie nieruchomościami będącymi własnością gmin oraz wspólnot mieszkaniowych, co było niezgodne z art. 7 i art. 10 ust. 1 – 3 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[29]. [str. 57–58]

6. Działania gmin w sferze planowania przestrzennego były niewystarczające dla zapewnienia efektywnego oraz racjonalnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w celu rozwoju budownictwa mieszkaniowego:
   - w 14 gminach polityka przestrzenna realizowana była w oparciu o studia opracowane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która od dnia 1 stycznia 2004 r. straciła moc obowiązującą. Studia nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 10 ust 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[30]; [str. 41–43]
   - nastąpił nieznaczny wzrost powierzchni objętej mpzp. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. obszar objęty mpzp wynosił 78,44 tys. ha, co stanowiło 40,9% całkowitej powierzchni 33 skontrolowanych gmin, wynoszącej 174,5 tys. ha. W 2011 r., w porównaniu do roku 2008, obszar objęty mpzp zwiększył się o 9,2 tys. ha, tj. o 14,7%. Procentowy udział powierzchni gmin objętej mpzp był zróżnicowany i wyniósł od 3,2% (gmina Szamotuły) do 100% (gminy: Bolesławiec, Iława, Knurów, Skoczów, Żory); [str. 43–44]
   - w 28 gminach podstawowym instrumentem zagospodarowywania przestrzeni były indywidualne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W badanym okresie wydano łącznie 7.165 takich decyzji oraz 7.895 decyzji o pozwoleniu na budowę dla budownictwa mieszkaniowego; [str. 45–46]
   - na niskim poziomie kształtowały się wydatki gmin w okresie 2008–2011 (I półrocze), przeznaczone na opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wydatki poniesione w gminach na opracowanie dokumentów planistycznych nie przekroczyły 1% rocznych wydatków gminy, a w 15 gminach, wydatki wyniosły poniżej 0,1%. [str. 45]

[28] Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.
[29] Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
[30] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

7. NIK pozytywnie ocenia działania gmin na rzecz przygotowania infrastruktury technicznej przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe:
   – tylko w 1 gminie (Wałbrzych) nie podjęto inwestycji w tym zakresie. Łącznie długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej zwiększyła się odpowiednio o: 365,8 km, 551,3 km i 321,5 km. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., całkowita długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej na terenach wszystkich skontrolowanych gmin wyniosła: 4.931,5 km (sieć wodociągowa), 3.884,1 km (sieć kanalizacyjna), 4.430,9 km (sieć gazowa). [str. 46–47]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Polityka mieszkaniowa państwa, bez opracowania długookresowej strategii, nie zapewnia zrównoważonego rozwoju wszystkich segmentów sektora mieszkaniowego.

Opracowany, w wyniku rezolucji Sejmu RP, dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." nie zawiera szczegółowych rozwiązań, co do sposobu realizacji tego programu.

Przygotowywane i wdrażane formy wsparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego nie doprowadziły do zlikwidowania barier ograniczających podaż w sferze mieszkalnictwa, natomiast skutkowały zahamowaniem rozwoju budownictwa społecznego i spowolniły rozwój budownictwa własnościowego.

Niski poziom wydatków budżetu państwa na działania wspierające gminy w realizacji zadań w zakresie pomocy mieszkaniowej osobom o niskich dochodach, a także brak w budżetach gmin wystarczających środków, w stosunku do potrzeb, na nowe inwestycje mieszkaniowe i utrzymanie istniejącego zasobu, powoduje niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej oraz postępującą dekapitalizację zasobów mieszkaniowych.

Nieprawidłowy nadzór właścicielski gmin, powoduje nieracjonalne zarządzanie zasobem mieszkaniowym, skutkujące systematycznym zmniejszaniem tego zasobu oraz pogarszaniem się warunków mieszkaniowych.

Nie wprowadzono nowych rozwiązań usprawniających proces przygotowania inwestycji mieszkaniowych do realizacji, a w sferze zagospodarowania przestrzennego pozostawiono rozwiązania fakultatywne w planowaniu przestrzennym.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała w wystąpieniu pokontrolnym do b. Ministra Infrastruktury wnioski, dotyczące:
– rozważenia możliwości opracowania długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. źródła finansowania zadań, terminy ich realizacji oraz wskazania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację tych zadań,
– niezwłocznego przekazania Radzie Ministrów projektów aktów wykonawczych w zakresie art. 15 b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

W celu właściwej realizacji zadań przez organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie gospodarki mieszkaniowej, Najwyższa Izba Kontroli uważa ponadto za konieczne podjęcie działań przez:
1. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie:

– rozważenia przygotowania rozwiązań, które w większym stopniu wspierałyby gminy w realizacji zadań dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach,
– spowodowania wdrożenia nowych rozwiązań prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2. Prezydentów i burmistrzów miast w zakresie:
– doprowadzenia do spójności wszystkich dokumentów strategicznych i programowych określających kierunki rozwoju gmin, w tym rozwoju budownictwa mieszkaniowego,
– podjęcia działań na rzecz uzupełnienia wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem o wszystkie elementy wymagane ustawą o ochronie praw lokatorów,
– realizacji założeń przyjętych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dla zatrzymania procesu zmniejszania zasobu z tytułu złego stanu technicznego budynków,
– wprowadzenia stałego monitorowania stanu technicznego budynków i lokali stanowiących zasób mieszkaniowy gminy,
– uwzględniania w większym zakresie wydatków na utrzymanie i poprawę stanu technicznego istniejącego zasobu,
– zwiększenia nadzoru właścicielskiego i kontroli nad właściwym zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy,
– doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa zarządzania nieruchomościami w budynkach wspólnot mieszkaniowych, których współwłaścicielem jest gmina,
– podjęcia działań na rzecz aktualizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i dostosowania ich zakresu przedmiotowego wymaganego ustawą o planowaniu przestrzennym,
– systematycznego zwiększania powierzchni gmin objętych mpzp.

3.1 Kształtowanie polityki mieszkaniowej państwa

3.1.1 Dokumenty strategiczne

W okresie objętym kontrolą działania na rzecz wspierania rozwoju mieszkalnictwa, prowadzone były bez wyznaczenia ram instytucjonalnych i finansowych dla kształtowania długofalowej polityki mieszkaniowej państwa.

Funkcjonował natomiast ogólny dokument strategiczny pn. *„Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015"*[31] (dokument przyjęty przez RM w dniu 29 listopada 2006 r.), który był aktualizowany. Dokument ten, określał główne kierunki działań w obszarze społeczno–gospodarczym kraju i jest punktem odniesienia zarówno dla innych strategii i programów rządowych, jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W dniu 17 czerwca 2009 r. został przedstawiony raport *„Polska 2030. Wyzwania rozwojowe"*[32]. W efekcie dyskusji nad raportem, Rada Ministrów podjęła decyzję o zmianach w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz stworzeniu nowego porządku strategicznego. Ramy nowego porządku stanowią[33]: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (w perspektywie do 2030) oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (w perspektywie do 2030). Uzupełnieniem jest *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju*[34] (w perspektywie do 2020). Realizacja celów rozwojowych średniookresowej strategii następować będzie poprzez 9 strategii zintegrowanych (w perspektywie do 2020)[35] i tak:

- *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki,*
- *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego,*
- *Strategia rozwoju transportu ,*
- *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko,*
- *Sprawne państwo,*
- *Strategia rozwoju kapitału społecznego,*
- *Krajowa strategia rozwoju regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie,*
- *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,*
- *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.*

Powyższe strategie, wg stanu na dzień zakończenia kontroli, znajdowały się w opracowaniu. W nowym systemie zarządzania rozwojem, nie przewidziano potrzeby przygotowania strategii rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Zmianie uległo dotychczasowe podejście do zagadnień rozwoju budownictwa mieszkaniowego, prezentowane w dokumencie pn. *„Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju"*[36], w którym założono zrównanie w 2025 r. liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych, pod warunkiem przeznaczania na budownictwo mieszkaniowe 7% PKB[37] i zaplanowano zwiększenie intensywności budownictwa mieszkaniowego do „średnio 5 mieszkań rocznie na 1000

31) Źródło: www.mrr.gov.pl
32) Źródło: www.kprm.gov. pl
33) Patrz przypis 31.
34) Patrz przypis 31.
35) Patrz przypis 31.
36) „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju" (dokument przyjęty przez RM w dniu 26 lipca 2000 r. obowiązywał do dnia 23 października 2007 r.) – źródło: www.mrr.gov.pl
37) Według obliczeń NIK, dokonanych na podstawie danych GUS, udział wydatków części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w wydatkach budżetu państwa ogółem, stanowił 0,6% PKB w 2004 r., 0,4% PKB w 2005 r. i 0,1% PKB w 2006 r.

mieszkańców w pierwszej dekadzie XXI wieku i w 10 latach następnych".

W okresie lipiec–wrzesień 2011 r. Zespół Doradców Strategicznych Premiera, prowadził konsultacje eksperckiego dokumentu *„Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju"*, w którym wśród wyzwań rozwojowych kraju nie ujęto zagadnień rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

W badanym okresie, prowadzono również prace nad aktualizacją *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, w której w ramach priorytetu „infrastruktura mieszkaniowa" planowane były bodźce instytucjonalne i finansowe do inwestowania w mieszkalnictwo. W dokumencie tym zakładano wspieranie – przy wykorzystywaniu zróżnicowanych instrumentów – różnych form wspierania budownictwa (własnościowego, społecznego czynszowego, socjalnego).

W dniu 30 grudnia 2008 r., Rada Ministrów przyjęła dokument *„Założenia aktualizacji Strategii Kraju 2007–2015"*, a następnie w dniu 1 czerwca 2009 r. Rada Ministrów przyjęła informację uzupełniającą do założeń aktualizacji. W efekcie prac nad aktualizacją strategii, został przygotowany projekt dokumentu pn. *„Strategia Rozwoju Kraju 2020"*, dla którego w listopadzie 2011 r. rozpoczęto konsultacje społeczne. W dokumencie tym, zagadnienia gospodarki mieszkaniowej mieszczą się w działaniach dotyczących zmniejszenia ubóstwa w grupach najbardziej zagrożonych, dla których prowadzone będą działania służące stworzeniu efektywnego systemu wynajmu lokali mieszkalnych oraz sprzyjające rozwojowi budownictwa socjalnego, racjonalizacji zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym i zasobami towarzystwa budownictwa społecznego.

Zagadnienia budownictwa mieszkaniowego, w dokumentach strategicznych rządu, przestały być uznawane za jeden z głównych czynników zrównoważonego rozwoju kraju. W przygotowanym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego opracowaniu pn. „Plan uporządkowania strategii rozwoju"[38], przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 listopada 2009 r., dotyczącym nowego systemu zarządzania rozwojem, nie ujęto strategii rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a problematykę tę zakwalifikowano do tematyki *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, zapisując w pkt 2, lit. f) str. 7 jako: (..) *„mieszkalnictwo – budowanie mieszkań i zarządzanie zasobami mieszkaniowymi (różne formy budownictwa, inwestycje odtworzeniowe, utrzymanie i modernizacja zasobów); zespół działań i instrumentów stymulowania i popierania rozwoju sektora mieszkaniowego (dodatki mieszkaniowe, budownictwo socjalne, dopłaty do kredytów hipotecznych, polityka podatkowa, ochrona praw lokatorów i właścicieli, zapisy prawne)"*.

W ramach realizacji zadań ustalonych dla działu administracji rządowej budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, w b. Ministerstwie Budownictwa oraz w b. Ministerstwie Infrastruktury od 2005 r. prowadzono działania dla przygotowania założeń rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W wyniku podjętych prac sporządzono 3 projekty dokumentów, które nie zostały przyjęte i wdrożone[39]. Były to:

– *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025 (opracowano w 2005 r.),*

[38] Tekst dokumentu opublikowany na stronie internetowej: www.mrr.gov.pl.

[39] Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, Nr ewid. 10/2008/P07113/KSR.

– *Założenia polityki mieszkaniowej państwa w okresie 2006–2013 (opracowano w 2006 r.),*
– *Rządowy Program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa (opracowano w 2007 r.).*

Politykę rozwoju, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[40], prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiąganiu celów, o których mowa w art. 2[41], z wykorzystaniem środków publicznych.

W ocenie NIK, brak ujęcia zagadnień budownictwa mieszkaniowego w założeniach strategicznych polityki rozwoju kraju, stwarza zagrożenie dla rozwoju tego budownictwa i nie sprzyja zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

3.1.2 Polityka mieszkaniowa państwa

W okresie objętym kontrolą brak było dokumentu będącego podstawą podejmowania systemowych działań na rzecz rozwoju budownictwa mieszkaniowego[42]. Wdrażano natomiast pojedyncze instrumenty wsparcia mieszkalnictwa.

Działania b. Ministra Infrastruktury w tym zakresie, prowadzone były m.in. przez przygotowanie i wdrażanie jednostkowych rozwiązań w zakresie:

– realizacji przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego przez udzielanie preferencyjnych kredytów dla towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych, na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[43];
– tworzenia przez gminy infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów na ten cel, udzielanych na podstawie ww. ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego;
– zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin przez zakup mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów mieszkaniowych – pomoc realizowana w formie dopłat do oprocentowania kredytu mieszkaniowego na podstawie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania[44];
– tworzenia przez gminy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych – rozwiązanie realizowane w latach 2004–2006 jako pilotażowe, a od 2006 r. na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych[45]; w ramach podjętych działań, przygoto-

40) Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712 ze zm.

41) Art. 2. ww. ustawy stanowi, że: „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno–gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej".

42) Ostatnim programem, przyjętym przez Radę Ministrów, zawierającym założenia polityki mieszkaniowej państwa, był program pn. „Infrastruktura – klucz do rozwoju". Program ten stanowił integralną część strategii rządu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca", która została przyjęta w dniu 29 stycznia 2002 r. przez RM.

43) Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

44) Dz. U. Nr 183, poz. 1354 ze zm.

45) Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

wał projekt zmiany ustawy i projekt nowej ustawy oraz wydał dwa rozporządzenia, doprowadzając m.in. do: uproszczenia i doprecyzowania procedur rozpatrywania wniosków gmin o finansowe wsparcie na budowę i tworzenie mieszkań socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych i mieszkań chronionych, ze środków Funduszu Dopłat, a także doprowadzając do możliwości uzyskiwania przez gminy środków tego funduszu na budowę mieszkań komunalnych oraz na budowę i tworzenie mieszkań socjalnych przeznaczonych dla osób, które ucierpiały w powodzi w 2010 r.;

– ograniczania zapotrzebowania na energię przez udzielanie premii na spłatę części kwoty kredytu zaciągniętego na termomodernizację budynku mieszkalnego, na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych[46], określił szczegółowy zakres i formy audytu energetycznego oraz audytu remontowego, sposób i tryb weryfikacji audytu energetycznego oraz audytu remontowego;
– prowadzenia przedsięwzięć remontowych przez udzielanie premii remontowej ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów na spłatę części kwoty kredytu zaciągniętego na poprawę stanu technicznego budynków wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przed 14 sierpnia 1961 r., realizowane na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów[47].

Ponadto, z inicjatywy b. Ministra Infrastruktury, wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące najmu okazjonalnego i zmniejszenia obciążenia podatkowego związanego z najmem lokali mieszkalnych[48] oraz dostosowano przepisy dotyczące zasad przekształcania spółdzielczych praw do lokalu w odrębną własność, do zgodności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r.[49]

W ocenie NIK, rozwiązania wdrażane przez b. Ministra Infrastruktury charakteryzował brak stabilności. Każdorazowo przy planowaniu kolejnych zmian tworzono uzasadnienia do ich wdrożenia lub likwidacji. Na przykład:

– wprowadzenie w 2006 r. preferencyjnych kredytów mieszkaniowych dla rodzin w celu uzyskania własnego mieszkania, tzw. "Rodzina na Swoim" uzasadniano[50] m.in. w następujący sposób:
  – *„Budownictwo mieszkaniowe jest jednym z głównych filarów solidarnej polityki gospodarczej rządu. Rozwój budownictwa mieszkaniowego jest konieczny nie tylko po to, aby zaspokoić jedną z podstawowych potrzeb polskich rodzin, jaką jest pewny dach nad głową, ale również dlatego, że inwestycje mieszkaniowe są potrzebne, aby wzmóc i ustabilizować tempo rozwoju gospodarki. Proponowana ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania będzie podstawą uruchomienia programu budownictwa społecznego na własność, kierowanego do rodzin, które nie mają własnego*

[46] Dz. U. Nr 162, poz. 1121 ze zm.

[47] Dz. U. Nr 223 poz. 1459 ze zm.

[48] Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 13.

[49] Dz. U. Nr 235, poz. 1617.

[50] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 6 marca 2006 r., druk sejmowy nr 393.

mieszkania, ale przy pewnym wsparciu państwa będą gotowe i zdolne ponieść wysiłek spłaty kredytu hipotecznego na zakup skromnego mieszkania lub budowę niewielkiego domu. Ma zapewnić dostępność bardzo tanich kredytów w walucie polskiej";

- decyzję o wygaszeniu z dniem 31 grudnia 2012 r. ww. preferencyjnych kredytów mieszkaniowych dla rodzin uzasadniono m.in. trudną sytuacją gospodarczą kraju. W uzasadnieniu do projektu ustawy[51], stwierdzono:
  - *„Przedłożony projekt nowelizacji ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania zawiera propozycje zmian w zasadach realizacji programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim", będące w znacznej mierze odpowiedzią na obserwowane zagrożenia spowolnienia gospodarczego, jak również zagrożenia płynności finansowej budżetu państwa. (…) W sytuacji obserwowanych zagrożeń spowolnienia gospodarczego zwiększeniu uległy obiektywne ograniczenia w dostępie do kredytów mieszkaniowych. Dotyczą one obecnie znacznie większej grupy gospodarstw domowych niż miało miejsce w dotychczasowym okresie realizacji programu. Również sektor budownictwa mieszkaniowego przeżywa trudności związane ze spadkiem popytu uwarunkowanym zaostrzeniem polityki kredytowej banków i spadkiem zaufania na rynku finansowym. Aktualnie program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych stanowi jeden z podstawowych instrumentów wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe zaspokajające potrzeby mieszkaniowe. (…) Rosnące obciążenia budżetu państwa przy obecnej konstrukcji programu tylko w części rekompensowane są wpływami do budżetu państwa w postaci dochodów z tytułu podatku VAT. Transakcje realizowane na rynku wtórnym stanowią bowiem większość inwestycji, na które są udzielane kredyty objęte prawem do dopłat. Udział tych transakcji wynosi obecnie ok. 60,52% ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych (w łącznej kwocie kredytów preferencyjnych wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. wynoszącej 14.774 mln zł.(…) Tak wysoka skala finansowania inwestycji rynku wtórnego wskazuje, iż pierwotne założenie programu zawarte w przedłożeniu ówczesnego rządu, zakładające przede wszystkim proinwestycyjne oddziaływanie programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych (projekt ustawy zakładał stosowanie dopłat wyłącznie do oprocentowania kredytów finansujących budowę lub nabycie mieszkania czy domu na rynku pierwotnym), jest realizowane w ograniczonym stopniu";*
- decyzja o likwidacji KFM z dniem 30 maja 2009 r., zawarta została w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw[52]. Projekt ustawy został przygotowany przez Ministra Finansów. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono m.in., że:
  - *„W celu zapewnienia bardziej efektywnego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiającego BGK realizację programu rządowego ze środków własnych banku, zlikwidowano KFM i przekazano aktywa netto tego Funduszu na fundusz statutowy BGK"* .

  B. Minister Infrastruktury początkowo wyraził sprzeciw wobec planowanej w projekcie ustawy likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i włączenia jego aktywów do kapitałów własnych BGK bez żadnej formy odtworzenia wielkości środków, obsługujących programy polityki mieszkaniowej i zwrócił uwagę na pierwotne założenia i cele utworzonego w 1995 r. KFM, a w szczególności:

[51] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, przyjętego w dniu 18 grudnia 2010 r. przez Radę Ministrów, druk sejmowy nr 3899.

[52] Dz. U. Nr 65, poz. 545.

– *„Aktywa Funduszu zostały utworzone ze środków budżetowych przeznaczonych na politykę mieszkaniową (będących w dyspozycji ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej) i nadal powinny służyć tym celom. Włączenie tych środków do funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego, który prowadzi także działalność komercyjną, zrywa z zasadą że środki KFM służą wyłącznie wspieraniu budownictwa mieszkaniowego. Jest to niezgodne z ideą powołania tego Funduszu, jako długoterminowego instrumentu finansowego (funduszu rewolwingowego) dla programu budownictwa społecznego i innych inicjatyw polityki mieszkaniowej. Należy pamiętać, że poza corocznymi dotacjami budżetowymi, aktywa Funduszu generują przychody ze spłaty wcześniej udzielonych kredytów i lokowania przejściowo wolnych środków Funduszu. Obecnie środki zostaną skierowane na inne przedsięwzięcia, w tym inwestycje komercyjne, i to w sytuacji, gdy stopień zaspokojenia zgłaszanych przez inwestorów potrzeb jest i tak na bardzo niskim poziomie".*

Następnie, b. Minister Infrastruktury wycofał swoje uwagi i poparł likwidację KFM i tak:

– *„Ostateczna decyzja Ministra Infrastruktury o wycofaniu wcześniejszych uwag i ostatecznym poparciu projektu wynika z uwzględnienia szerszego kontekstu towarzyszącego przedmiotowej nowelizacji. Projekt bowiem powstał w ramach pakietu rozwiązań mających na celu złagodzenie skutków spowolnienia gospodarczego i ograniczenia zagrożeń związanych z kryzysem światowym. W ramach tych działań, mających charakter nadzwyczajny, ważną rolę miał pełnić Bank Gospodarstwa Krajowego, potrzebujący jednak dla skuteczności swoich działań wzmocnienia kapitałowego i regulacyjnego. Na decyzję o wycofaniu uwag wpływ miały również przepisy zabezpieczające finansowanie budownictwa społecznego w okresie przejściowym, tj. w odniesieniu do wniosków złożonych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe do dnia 30 września 2009 roku w ramach wydatków budżetowych spodziewanych w 2010 roku (decyzja o wysokości tych środków pozostawała w gestii Ministra Finansów, który w uzasadnieniu do projektu ustawy deklarował „dalsze przekazywanie środków budżetowych na cele wspierania budownictwa mieszkaniowego").*

Taki sposób realizacji zadań przez b. Ministra Infrastruktury nie zapewnił poprawy stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, co skutkowało utrzymywaniem się deficytu mieszkaniowego, na niezmiennym poziomie od 2002 r.[53], wynoszącym ok. 1,5 mln lokali mieszkalnych.

B. Minister Infrastruktury nie w pełni wywiązał się z obowiązku inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kierował[54].

W badanym okresie nie doprowadzono do przyjęcia przez Radę Ministrów i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. źródła finansowania zadań, terminy ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za wdrażanie przyjętych rozwiązań.

B. Minister Infrastruktury nie dostrzegał potrzeby opracowania dokumentu określającego politykę mieszkaniową państwa, definiującą systemowe działania na rzecz rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Z dokumentów b. MI wynika, że b. Minister Infrastruktury, pismem z dnia 4 paź-

[53] Według danych GUS z 2002 r.

[54] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm. Zgodnie z art. 34 ust. 1 tej ustawy minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

dziernika 2010 r. skierowanym do Przewodniczącego Komisji Infrastruktury Sejmu RP wyraził opinię, że brak oficjalnego programu rządu w zakresie polityki mieszkaniowej, nie wpływa na realizację zadań w tym zakresie, wykonywanych przy pomocy zestawu różnych instrumentów. I tak:

– *b. Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 4 października 2010 r. stwierdził m.in., że: (..) „funkcjonujące programy wsparcia i regulacje dotyczące mieszkalnictwa na bieżąco modyfikowane i uaktualniane, składają się na instrumentarium konstytuujące politykę mieszkaniową państwa, nawet przy braku formalnie obowiązującego dokumentu programowego. W tym sensie, polityka mieszkaniowa rządu jest rozumiana jako zestaw narzędzi i regulacji, a nie oficjalny dokument zawierający ww. instrumenty".*

Na potrzebę przygotowania takiego programu zwracała uwagę NIK w 2008 r. w „Informacji o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych"[55], gdzie wnioskowała o opracowanie i wdrożenie długookresowego programu, określającego cykl rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. cele i zadania związane z rozwojem mieszkalnictwa wraz ze wskazaniem źródeł finansowania i terminy realizacji zadań, a także na wyznaczenie organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, dostrzegając potrzebę opracowania programu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego, przyjął w dniu 19 lutego 2010 r. rezolucję w sprawie „Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020"[56], stwierdzając, że: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dostrzega potrzebę opracowania programu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju w najbliższych latach. Doświadczenia krajów europejskich potwierdzają, że nie ma możliwości rozwiązania podstawowych problemów mieszkaniowych bez długofalowego, skoordynowanego wysiłku całych gospodarek i zdyscyplinowania działań poszczególnych resortów gospodarczych na rzecz mieszkalnictwa. Wieloletnie programy mieszkaniowe w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Szwecji pozwoliły na skokowe przyspieszenie budownictwa mieszkaniowego w tych krajach. W Polsce w ostatnim okresie odnotowano wzrost liczby oddanych do użytku mieszkań, głównie w segmencie rynkowym i w przeważającej części w kilku największych aglomeracjach. W tym okresie, spadł udział oddanych do użytku mieszkań komunalnych, społecznych i spółdzielczych. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podziela stanowisko Najwyższej Izby Kontroli, że „poprawa sytuacji mieszkaniowej nie jest możliwa bez wdrożenia kompleksowej polityki mieszkaniowej". Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uważa za konieczne opracowanie przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej tego programu i przedłożenie go Sejmowi w terminie do dnia 30 czerwca 2010 r."

W związku z rezolucją Sejmu RP, w b. MI prowadzone były prace nad opracowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego. Działania w tym zakresie podjęto w marcu 2010 r.[57]. W ramach podjętych działań:

– w dniu 20 maja 2010 r. b. Minister Infrastruktury przekazał Sekretarzo-

[55] Nr ewid. 10/2008/P07113/KSR.

[56] MP Nr 10, poz. 89.

[57] Kancelaria Prezesa RM przekazała w dniu 10 marca 2010 r. b. Ministrowi Infrastruktury tekst rezolucji Sejmu RP.

wi Komitetu Rady Ministrów projekt dokumentu pn. „Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do 2020 roku" oraz informację o trwających konsultacjach społecznych założeń dwóch projektów ustaw, tj.: założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw i założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Projekt ww. dokumentu z dnia 20 maja 2010 r. zawierał rzeczowo–finansowe skutki planowanych działań. Łączna kwota nakładów budżetowych związanych z planowanym w latach 2011–2020 wsparciem mieszkalnictwa w obszarach: budownictwo socjalne, budownictwo społeczne, budownictwo własnościowe, remonty i termomodernizacja oraz infrastruktura techniczna, oszacowana została w projekcie w wysokości 20.825 mln zł. Wskazano beneficjentów poszczególnych działań i źródła finansowania. Dla każdego działania określono podstawę prawną, konieczność zmian dotychczasowych regulacji lub opracowania nowych przepisów;

– w dniu 26 maja 2010 r. Minister Finansów, w ramach uzgodnień międzyresortowych, wyraził opinię o przedłożonym przez Ministra Infrastruktury projekcie dokumentu pn. „Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do 2020 r." stwierdzając m.in., że: „Założenia polityki (…) oparte są na błędnym podejściu systemowym polegającym na proponowaniu rozwiązań, które w większości przypadków zmierzają do zwiększenia popytu na mieszkania poprzez różne formy wsparcia, w tym dopłaty do odsetek. (…) stwarza realne ryzyko uruchamiania mechanizmów dostosowujących stronę niedostatecznej podaży do nadmiernego popytu poprzez ceny równowagi, a w rezultacie wzrost cen mieszkań";
– w dniu 27 maja 2010 r. Komitet Rady Ministrów powołał zespół roboczy do uzgodnienia zgłoszonych uwag. W skład zespołu weszli: b. Minister Infrastruktury, Minister Finansów i Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów;
– W dniu 10 czerwca 2010 r. zespół roboczy ustalił, że b. Minister Infrastruktury przeredaguje dokument i zalecił, m.in., że: (…) „z tytułu powinno wynikać, że jest materiał wstępny do dyskusji, przedstawiający główne dylematy, problemy, cele i kierunki działań w zakresie wsparcia mieszkalnictwa, bez ostatecznych przesądzeń, szczególnie w kwestiach finansowych, dokument powinien zostać przygotowany w dwóch wersjach z tabelami rzeczowo–finansowymi i bez tych tabel i przedłożony Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 24 czerwca 2010 r.";
– w dniu 16 czerwca 2010 r., w ramach zgłoszonych uwag, do dokumentu „Założenia polityki (…)", Minister Finansów (MF) stwierdził m.in., że: (…) „biorąc pod uwagę aktualną trudną sytuację finansową państwa, a także rosnące wydatki na dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych RnS, które mają charakter wydatków sztywnych, nie objętych

żadną regułą wydatkową, MF proponuje przyspieszenie rozpoczęcia wygaszania programu, które przewiduje się w Założeniach od 1 stycznia 2013 r.";

– w dniu 17 czerwca 2010 r. b. Minister Infrastruktury przekazał Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów dwie wersje zmienionego projektu dokumentu, o nowej nazwie: „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." (wariant A i wariant B), opracowanego na podstawie przygotowanego projektu dokumentu pn. „Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do 2020 r." oraz zgodnie z ustaleniami zespołu roboczego z dnia 10 czerwca 2010 r. (zespół zalecił przeredagowanie dokumentu, stwierdzając m.in., że: cyt.: (..) „z tytułu powinno wynikać, że jest materiał wstępny do dyskusji, przedstawiający główne dylematy, problemy, cele i kierunki działań w zakresie wsparcia mieszkalnictwa, bez ostatecznych przesądzeń, szczególnie w kwestiach finansowych, dokument powinien zostać przygotowany w dwóch wersjach z tabelami rzeczowo–finansowymi i bez tych tabel i przedłożony Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 24 czerwca 2010 r.").
W wariancie „A" b. Minister Infrastruktury określił m.in., zakładane efekty rzeczowe i wydatki budżetu państwa w latach 2011–2020, w ramach poszczególnych form finansowego wsparcia. Łączne wydatki budżetu państwa b. Minister Infrastruktury zaplanował na kwotę 17.025 mln zł, tj. na kwotę niższą o 3.800 mln zł w stosunku do projektu z dnia 20 maja 2010 r. W wariancie „B" b. Minister Infrastruktury nie określił planowanych efektów rzeczowych i wydatków z budżetu państwa;

– w dniu 5 lipca 2010 r. b. Minister Infrastruktury, w piśmie skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów, zawierającym wyjaśnienia, w związku z uwagami Ministerstwa Finansów do dokumentu pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." stwierdził m.in., że: (..) „przedłożony materiał w możliwie akceptowalnym, minimalnym jak się wydaje stopniu, koresponduje z treścią rezolucji Sejmu RP. Sformułowano w nim przede wszystkim, na podstawie diagnozy uwarunkowań potrzeb mieszkaniowych oraz dotychczasowych form wspierania mieszkalnictwa w okresie od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, podstawowe zasady i kierunki, w ramach których w ocenie rządu powinna w kolejnych 10–ciu latach ewoluować polityka wsparcia mieszkalnictwa w Polsce. Podstawowe propozycje form wsparcia w poszczególnych segmentach polityki mieszkaniowej zostały zarysowane natomiast jedynie w formie wstępnych propozycji, bez wskazywania jakichkolwiek deklaracji finansowych obciążających budżet państwa ".

Rada Ministrów, po uwzględnieniu uwag zgłoszonych m.in. przez Ministra Finansów, przyjęła w dniu 30 listopada 2010 r. dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju bu-

downictwa mieszkaniowego do 2020 r."[58], w którym nie zawarto m.in. planowanych efektów rzeczowych i środków finansowych na wykonanie zadań, terminów realizacji tych zadań oraz organów administracji publicznej odpowiedzialnych za ich realizację.

Dokument przyjęty przez Radę Ministrów nie zawierał wszystkich elementów programu, wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w tym w szczególności:

- priorytetów oraz kierunków interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;
- sposobu monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych;
- planu finansowego, w tym: źródeł finansowania realizacji programu, kwoty środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podziału między poszczególne priorytety, informacji o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;
- podstawowych założeń systemu realizacji.

Ponadto cele szczegółowe nie zostały określone w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności[59] lub strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ww. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W ww. dokumencie, przyjętym przez Radę Ministrów, określono kierunkowe rozwiązania dotyczące wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku.

B. Minister Infrastruktury, w piśmie z dnia 30 listopada 2010 r., skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów, odnosząc się do uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził m.in., że: (…) „omawiany dokument zawiera jedynie kierunkowe rozstrzygnięcia dotyczące wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r. Z treści dokumentu nie można wywodzić propozycji konkretnych i szczegółowo sparametryzowanych działań".

W ocenie NIK, brak długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, opracowanego z zachowaniem zasad, zawierającego elementy określone w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie gwarantuje prowadzenia stabilnej i spójnej polityki mieszkaniowej państwa. Jednocześnie brak narzędzi zapobiegających nawarstwianiu zaniedbań, powstałych w dziedzinie mieszkalnictwa w okresie co najmniej ostatnich 20 lat, a stosowanie pojedynczych i nietrwałych instrumentów finansowych nie doprowadzi do istotnej poprawy sytuacji w budownictwie mieszkaniowym.

3.1.3 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego

W okresie objętym kontrolą – w ramach wspierania budownictwa mieszkaniowego – środki publiczne przeznaczano na rozwój budownictwa socjalnego, społecznego czynszowego i prywatnego (pomoc dla rodzin w uzyskaniu własnego mieszkania) oraz pomoc gminom w rozwoju infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Ponadto środki budżetowe kierowane były również na wsparcie inwestycji remontowych oraz przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

[58] Źródło: www.sejm.gov.pl – druk sejmowy Nr 3725 z dnia 14 grudnia 2010 r.

[59] Dokument zaakceptowany przez Komisję Europejską, zatwierdzający kierunki wsparcia rozwoju społeczno–gospodarczego Polski na lata 2007 – 2013 ze środków finansowych dostępnych w budżecie UE.

Działania te, adresowane do poszczególnych beneficjentów prowadzone były równolegle z funkcjonującym systemem korzystnych dla mieszkalnictwa instrumentów podatkowych (obniżona stawka VAT, system rekompensaty podstawowej stawki VAT na materiały budowlane), pomocą państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych „starego portfela" i mechanizmem refundacji premii gwarancyjnych, związanych z systematycznym oszczędzaniem na mieszkania w okresie do 1990 r.[60] oraz realizowanym przez gminy systemem wypłat dodatków mieszkaniowych.

Wydatki budżetu państwa w części 18 – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa

W badanym okresie, w części 18 budżetu państwa – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, następowało zmniejszenie bezpośrednich wydatków państwa na mieszkalnictwo. W 2008 r. wydatki ogółem wynosiły – 1.014 mln zł, w 2009 r. – 914 mln zł, a w 2010 r. osiągnęły poziom 863 mln zł.

W latach 2008 – 2010 wydatki na mieszkalnictwo w odniesieniu do wartości PKB zmniejszały się i wynosiły w 2008 r. – 0,08%, w 2009 r. – 0,07% i w 2010 r. – 0,06%.

Największe wydatki w cz. 18 budżetu państwa, dotyczyły realizacji zobowiązań państwa wynikających z udzielonej pomocy w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych tzw. „starego portfela" oraz wypłat premii gwarancyjnych związanych z systematycznym oszczędzaniem na cele mieszkaniowe w okresie do 1990 r. Kwoty wydatkowane na ten cel stanowiły w wydatkach na mieszkalnictwo ogółem w 2008 r. – 49,2% (499 mln zł), w 2009 r. – 60,1% (551 mln zł), a w 2010 r. – 65,1% (559 mln zł).

Udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa na tworzenie lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych i mieszkań chronionych, w wydatkach ogółem na mieszkalnictwo wyniósł: w 2008 r. – 25 mln zł (2,5%), w 2009 r. 45 mln zł (4,9%) i w 2010 r. 40 mln zł (4,6%). Wydatki na społeczne budownictwo na wynajem stanowiły odpowiednio: w 2008 r. – 220 mln zł (21,7%), w 2009 r. – 150 mln zł (16,4%).

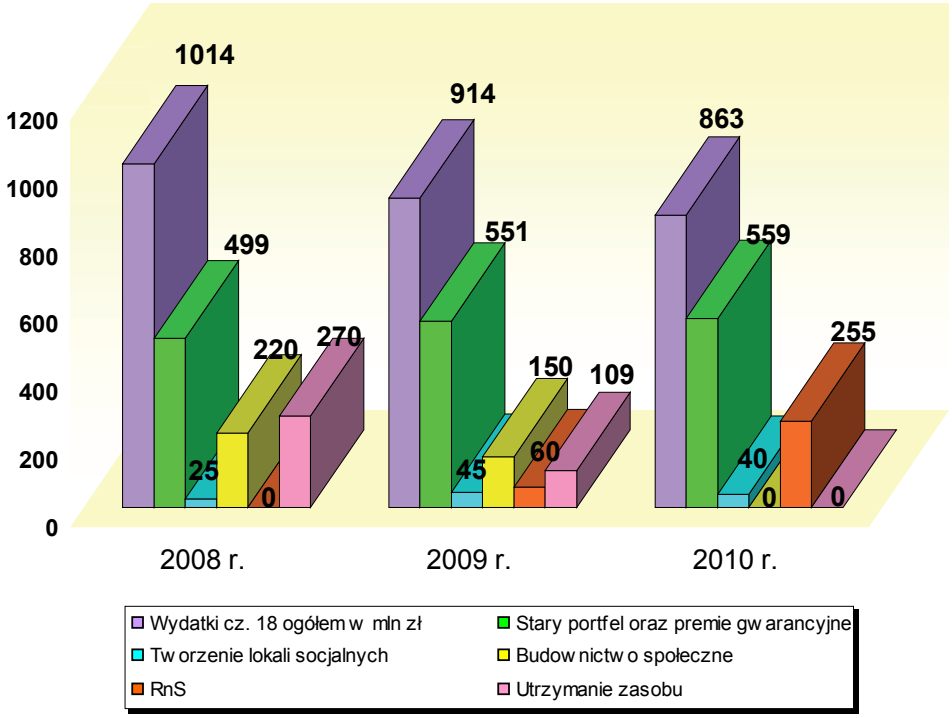
W latach 2008–2010, zmniejszono kwotę środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów przeznaczoną na pomoc państwa w utrzymaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego. Wydatki na ten cel wyniosły w 2008 r. – 270 mln zł, w 2009 r. – 109 mln zł, a w 2010 r., w ustawie budżetowej, nie zostały zaplanowane środki budżetowe na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Na realizację zadań w 2010 r. zostały przeznaczone wszystkie wolne środki Funduszu w wysokości 151,7 mln zł.

W badanym okresie, nastąpił znaczny wzrost wydatków budżetu państwa na preferencyjne kredyty dla rodzin na uzyskanie własnego mieszkania, z 60 mln zł w 2009 r. do 255 mln zł w 2010 r., co spowodowane było dynamicznym wzrostem liczby i wielkości udzielonych kredytów, a tym samym rosnącym zapotrzebowaniem na dopłaty do ich oprocentowania, udzielane ze środków Funduszu Dopłat; według planu finansowego Funduszu Dopłat w 2011 r. wartość należnych dopłat wyniesie – 494,6 mln zł. Wysoki wzrost wydatków budżetu państwa z tego tytułu oraz działania antykryzysowe

[60] Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.).

rządu, spowodowały, że podjęto decyzję o konieczności wygaszenia tej formy pomocy z końcem 2012 r., pomimo dużego zainteresowania uzyskaniem wsparcia budowy lokali mieszkalnych na własność.

Wykres nr 1.
Wydatki budżetu państwa w części 18 – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa na mieszkalnictwo



Źródło: opracowanie NIK

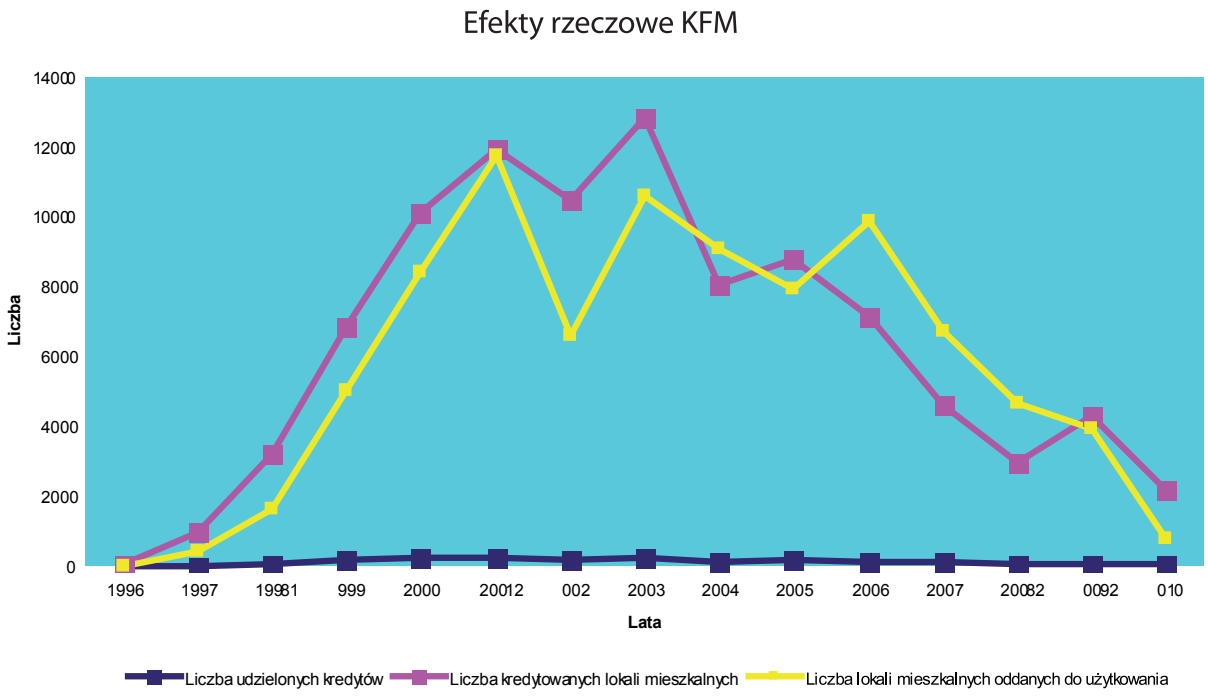
Finansowanie budownictwa społecznego

Do dnia 31 maja 2009 r. funkcjonował system kredytowania środkami Krajowego Funduszu Mieszkaniowego budowy lokali mieszkalnych na wynajem (społeczne budownictwo czynszowe). KFM realizował swoje zadania na podstawie ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego. Głównym celem działalności Funduszu było udzielanie na zasadach preferencyjnych, kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno–budowlane towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym oraz gminom na infrastrukturę techniczną towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu.

Ogółem od początku funkcjonowania KFM, w ramach udzielonych preferencyjnych kredytów dla towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych do końca 2010 r. oddano do użytkowania 87,5 tys. lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich. Ponadto udzielono ok. 103 kredyty dla gmin na sfinansowanie infrastruktury technicznej towa-

rzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Efekty funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w poszczególnych latach przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres nr 2.
Zestawienie przedstawiające liczbę udzielonych kredytów w ramach KFM, liczbę lokali mieszkalnych kredytowanych oraz liczbę lokali oddanych do użytkowania



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie sprawozdań BGK z wykonania planu finansowego KFM w poszczególnych latach

W ramach działań antykryzysowych rządu, z dniem 31 maja 2009 r. został zlikwidowany Krajowy Fundusz Mieszkaniowy[61)]. Jednocześnie ustalono, że likwidacja KFM nie będzie skutkowała brakiem możliwości wspierania przez BGK rozwoju budownictwa na wynajem. Zadania te BGK mógł wykonywać z wykorzystaniem środków własnych, w nowej formule, tj. w ramach programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego. W stosunku do wniosków złożonych przez inwestorów do dnia 30 września 2009 r., BGK został zobowiązany do udzielania kredytów i dokonywania ich wypłat na niezmienionych warunkach z wykorzystaniem środków zlikwidowanego KFM. Dalsze finansowanie budownictwa społecznego powinno odbywać się z udziałem środków przekazywanych przez Ministra Finansów na zwiększenie funduszu statutowego BGK, przewidzianych w budżecie państwa na realizację rządowego programu wspierania budownictwa mieszkaniowego.

Przeprowadzone w 2008 r. przez Instytut Rozwoju Miast w Krakowie badania wykazały, że na najem lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystw budownictwa społecznego oczekiwało ok. 90 tys. gospodarstw domowych, a w ocenie b. MI

61) Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).

popyt na tego typu lokale znacząco przekracza tę liczbę.

Obowiązek opracowania rozporządzeń dotyczących określenia warunków i trybu udzielania kredytów w ramach realizacji przez BGK programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych kredytów, został wprowadzony ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw[62)].

B. Minister Infrastruktury, po likwidacji KFM, nie doprowadził jednak do wdrożenia nowych zasad wspomagania budownictwa społecznego na wynajem, pomimo występujących potrzeb w tym zakresie.

Przygotowany, na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 15 b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów w ramach realizacji przez BGK programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych kredytów, został skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych dopiero we wrześniu 2010 r. W toku uzgodnień międzyresortowych, jak również równoległych konsultacji projektu rozporządzenia z udziałem BGK do projektu zgłoszono zastrzeżenia, których charakter uniemożliwiał zakończenie prac legislacyjnych w terminie umożliwiającym kontynuację procesu składania wniosków o kredyt w 2010 r. W tym m.in. Minister Finansów zakwestionował zasadność kontynuacji programu wsparcia społecznego budownictwa na wynajem na podstawie modelu wprowadzonego nowelizacją ustawy i w dniu 9 listopada 2010 r., skierował pismo do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów, w którym wnosił o nie przesądzanie kwestii kontynuowania programu na podstawie modelu zakładającego wydanie ww. przepisów wykonawczych.

W badanym okresie nie został wdrożony nowy model funkcjonowania budownictwa społecznego. Dla prawidłowego funkcjonowania instrumentów kredytowych, określonych w art. 15 a ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego, konieczne jest wypełnienie upoważnienia ustawowego z art. 15b ust. 2 i 3 ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego.

Projekt założeń ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, został przyjęty przez Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury w dniu 1 czerwca 2011 r., a w dniu 21 czerwca 2011 r. skierowany do konsultacji społecznych.

Niewydanie aktów wykonawczych do ustawy przez Radę Ministrów, uniemożliwiło przeprowadzenie akcji udzielania kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym przez BGK.

BGK pismem z dnia 21 grudnia 2009 r. poinformował b. Ministra Infrastruktury, że spośród złożonych w edycji 2009 r. wniosków wstępnych o zakwalifikowanie do uzyskania promesy lub wniosków wstępnych o promesę udzielenia kredytu na przedsięwzięcia inwestycyjno–budowlane, wspierających budownictwo mieszkaniowe w ra-

62) Dz. U. Nr 65, poz. 545.

mach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego, zarejestrowane zostały 234 wnioski, złożone przez 102 wnioskodawców na łączną kwotę kredytów 1.282.646,1 tys. zł.

W 2010 r., MF przekazał 7 mln zł na zwiększenie funduszu statutowego BGK. W związku z brakiem rozwiązań pozwalających na udzielanie kredytów przez BGK w nowej formule i w związku z wykonaną przez BGK analizą kosztów finansowania preferencyjnych kredytów wskazującą, że Bank z tytułu kredytów edycji 2009 poniósłby stratę, Zarząd Banku podjął decyzję o ustaleniu limitu kwalifikacji wniosków z edycji 2009 na poziomie pozwalającym na pełne wykorzystanie dopłaty na fundusz statutowy z budżetu państwa w kwocie 7 mln zł oraz zaplanowano zakwalifikowanie do udzielenia kredytu 10 wniosków złożonych przez 5 TBS, na łączną kwotę ok. 30 mln zł.

W wyniku podjętych działań, zakwalifikowano 9 wniosków do udzielenia kredytu na kwotę 28,2 mln zł, co zaspokajało tylko 2,2% popytu na kredyty, wynikającego z wniosków złożonych w 2009 r.

Finansowanie budownictwa socjalnego

W latach 2008–2011 (I półrocze), ze środków Funduszu Dopłat, utworzonego w BGK, wspierane były przedsięwzięcia mające na celu pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla najuboższych. Pomoc otrzymywały podmioty, do których ustawowych lub statutowych zadań należy zapewnianie schronienia lub mieszkania osobom potrzebującym takiej pomocy, w szczególności gminy, powiaty i organizacje pożytku publicznego.

Celem wdrożenia ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali, było zwiększenie liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób potrzebujących takiej pomocy.

Rozwiązania przyjęte w końcu 2006 r., poprzedzone były programem pilotażowym realizowanym w latach 2004–2006, który przyniósł efekty rzeczowe, tj. utworzono ok. 5 tys. lokali socjalnych i 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Od 2004 r., tj. od początku funkcjonowania tej formy wsparcia środkami FD, pozyskano i wybudowano ponad 11 tys. lokali i utworzono ok. 900 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. W latach 2008–2010 przy wykorzystaniu środków tego Funduszu utworzono 6,0 tys. lokali socjalnych i miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Pomimo zwiększania się w latach 2008–2010 liczby utworzonych lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, uzyskane efekty były niższe od potrzeb gmin, m.in. wynikających z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych na realizację wyroków sądowych, określonego przepisem art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zdjęcie nr 6.
Przykład budynku w zasobie mieszkaniowym gminy Będzin przy ul. Energetycznej 10b (budynek z lokalami socjalnymi)

Źródło: kontrola NIK

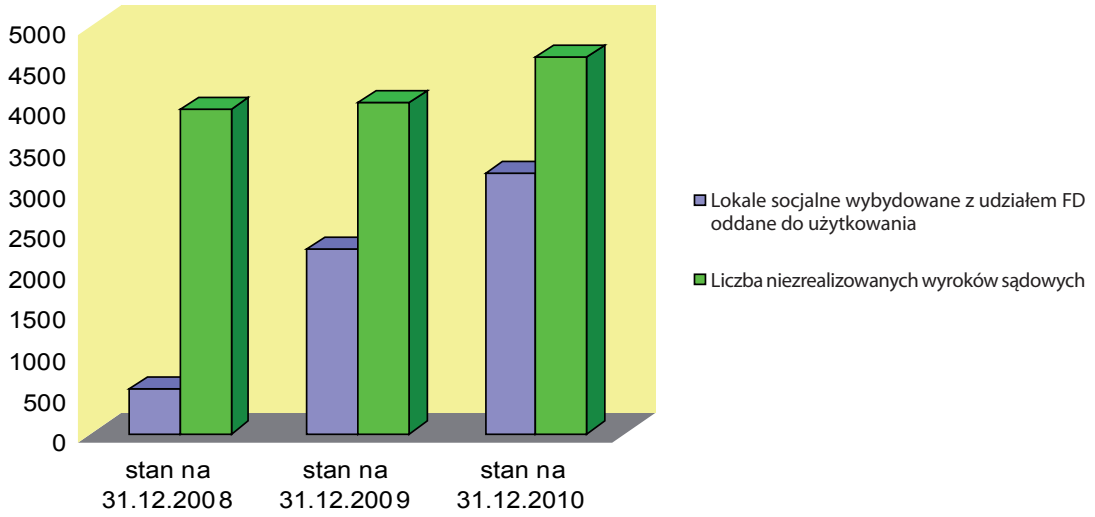
Dane dotyczące liczby oddanych do użytkowania lokali socjalnych wybudowanych z udziałem środków FD oraz liczbę niezrealizowanych wyroków sądowych ujęto w poniższej tabeli.

Tabela nr 1.
Zestawienie liczby lokali socjalnych wybudowanych z udziałem środków Funduszu Dopłat i oddanych do użytkowania w danym roku oraz liczby niezrealizowanych wyroków sądowych w których nałożono na gminy obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego.

Według stanu na dzień	Liczba oddanych do użytkowania lokali socjalnych wybudowanych z udziałem środków FD	Liczba niezrealizowanych wyroków sądowych
31.12.2008 r.	548	3.969
31.12.2009 r.	2.262	4.054
31.12.2010 r.	3.190	4.625
Razem	**6.000**	**12.648**

Na poniższym wykresie przedstawiono wielkość zapotrzebowania 33 skontrolowanych gmin na lokale socjalne, wynikającą z niezrealizowanych wyroków sądowych w porównaniu do osiągniętych efektów, tj. lokali socjalnych, utworzonych z wykorzystaniem środków FD. Wielkość popytu i uzyskane efekty określono liczbą lokali.

Wykres nr 3.
Zestawienie dotyczące liczby lokali socjalnych i miejsc dla bezdomnych wybudowanych z udziałem Funduszu Dopłat, oddanych do użytkowania w danym roku i liczby niezrealizowanych wyroków sądowych w których nałożono na gminy obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego.



Źródło: kontrola NIK

Pomoc państwa w uzyskaniu własnego lokalu mieszkalnego

Nowy instrument finansowy, polegający na udzielaniu rodzinom preferencyjnych kredytów na uzyskanie własnego mieszkania, tzw. „Rodzina na swoim", wprowadzono ustawą o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. W ustawie określono zasady stosowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych w formie dopłat do oprocentowania kredytu mieszkaniowego przysługujących przez okres 8 lat od zaciągnięcia kredytu, w wysokości ok. 50% należnych odsetek. Kredyt preferencyjny udzielany jest rodzinom (małżeństwom, osobom samotnym wychowującym dziecko) na zakup lokalu mieszkalnego, budowę domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Finansowane przedsięwzięcie nie może przekraczać określonych w ustawie limitów dotyczących powierzchni użytkowej i ceny mieszkania lub kosztu budowy domu. Dopłat udziela BGK ze środków Funduszu Dopłat, utworzonego na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej[63)].

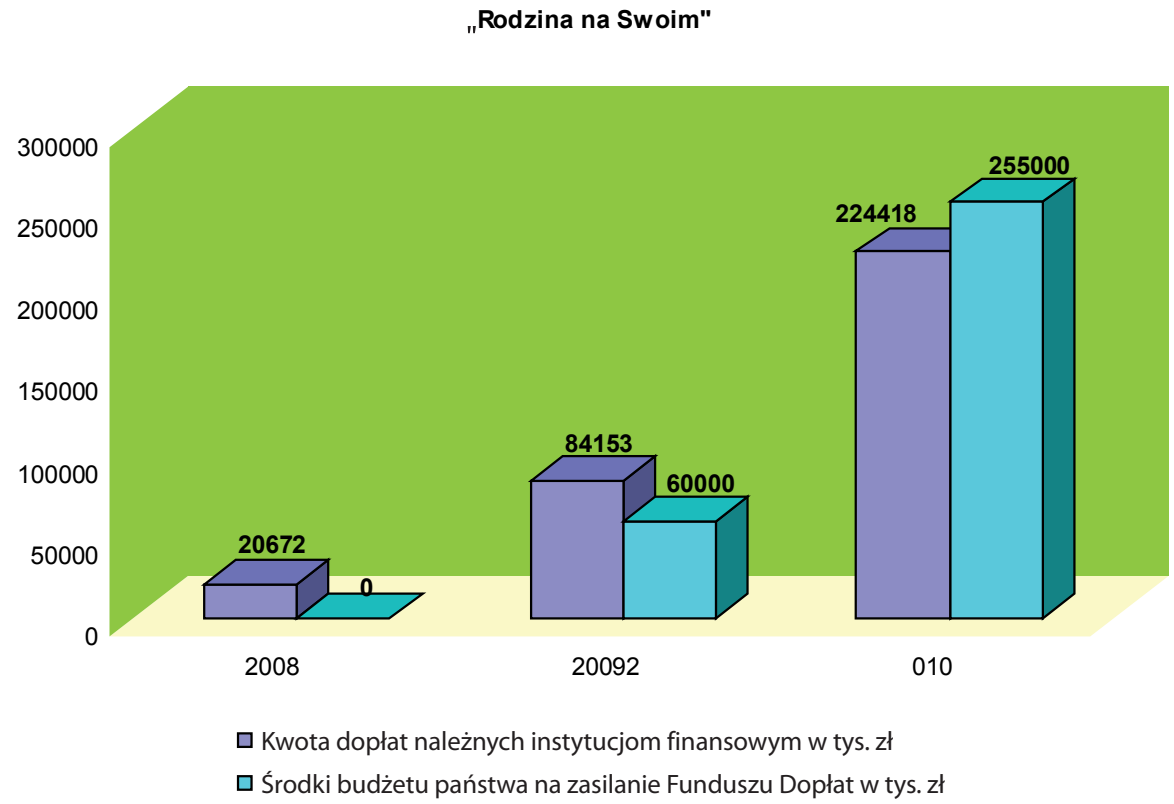
W okresie objętym kontrolą, preferencyjne kredyty mieszkaniowe stanowiły jeden z podstawowych instrumentów wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Wzrastające zainteresowanie tą formą kredytu spowodowane było przede wszystkim wzrostem limitów cenowo–kosztowych, wynikającym ze zmian dokonanych ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania[64)], co skutkowało znacznym wzrostem liczby udzielanych kredytów preferencyjnych – z 10,6 tys. udzielonych w latach 2007 i 2008 do 30,9 tys. w 2009 r. oraz ok. 43 tys. kredytów w 2010 r. W całym okresie funkcjonowania preferencyjnych kredytów do dnia 31 grudnia 2010 r., banki udzieliły łącznie 84.571 kredytów na łączną kwotę 14.774.685,8 tys. zł, a łączna kwota przekazanych dopłat wyniosła 308.882,1 tys. zł. Konsekwencją wzrostu liczby udzielonych kredytów, obserwowaną z roku na rok, był znaczny wzrost wydatków budżetu państwa z tytułu dopłat do oprocentowania udzielonych kredytów. W 2008 r. realizacja preferencyjnych kredytów mieszkaniowych nie wymagała zasilenia Funduszu Dopłat ze środków budżetu państwa. Kwota dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów należnych w 2008 r. i przekazanych instytucjom finansowym wyniosła – 20,7 mln zł tys. zł. Na sfinansowanie tych dopłat przeznaczone zostały pozabudżetowe środki, pochodzące z wolnych środków Funduszu Hipotecznego, przeniesionych do FD w związku z całkowitym zakończeniem działalności Funduszu Hipotecznego. W 2009 r. na potrzeby realizacji dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, FD został zasilony środkami budżetu państwa w wysokości – 60 mln zł, w 2010 r. kwota wyniosła – 255 mln zł.

63) Dz. U. Nr 230, poz.1922 ze zm.

64) Dz. U. Nr 223, poz. 1465.

Na poniższym wykresie i w zestawieniu przedstawiono kwotę środków przekazanych z budżetu państwa na zasilenie FD oraz wysokość kwoty dopłat należnych instytucjom finansowym z tytułu udzielonych kredytów mieszkaniowych.

Wykres nr 4.
Wysokość środków przekazanych z budżetu państwa na zasilenie Funduszu Dopłat oraz wysokość dopłat należnych instytucjom finansowym z tytułu udzielonych kredytów mieszkaniowych.



Źródło: Opracowanie NIK

Tabela nr 2.
Zestawienie wysokości środków z budżetu państwa przekazanych na zasilenie Funduszu Dopłat i wysokości kwot dopłat należnych instytucjom finansowym z tytułu udzielonych kredytów mieszkaniowych.

Rok	Kwota dopłat należnych instytucjom finansowym (w tys. zł)	Wysokość środków z budżetu państwa przekazanych na zasilanie Funduszu Dopłat (w tys. zł)
2008	20.671,7	0
2009	84.152,5	60.000,0
2010	224.417,7	255.000,0

Wobec rosnących wydatków budżetu państwa z tytułu dopłat do udzielonych kredytów (zgodnie z prognozą BGK wydatki z tytułu dopłat do kredytów udzielonych w latach 2007–2010 wyniosą w latach 2011–2018 ok. 2.617,8 mln zł) i wobec obserwowanego zagrożenia spowolnienia gospodarczego, Rada Ministrów przyjęła projekt zmian do ustawy, w którym zaproponowała stopniowe wygaszenie, tj. do końca 2012 r., kredytów preferencyjnych udzielanych z Funduszu Dopłat w ramach wsparcia

rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Ustawa została uchwalona w dniu 15 lipca 2011 r.[65)]

Finansowe wsparcie dla przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontów

W badanym okresie funkcjonowały instrumenty finansowe ukierunkowane na pomoc w utrzymaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego, służące ograniczaniu zapotrzebowania na energię, poprawie stanu technicznego i powstrzymywaniu procesu degradacji najstarszej części zasobu.

Na zasadach określonych w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych, BGK przyznawał premie termomodernizacyjne w granicach wolnych środków Funduszu Termomodernizacji, na spłatę części kredytu zaciągniętego przez właścicieli budynków, na przedsięwzięcia służące obniżeniu zużycia energii oraz kosztów ogrzewania, a w szczególności na termomodernizacje budynków mieszkalnych.

W dniu 19 marca 2009 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, na mocy której utworzono w BGK Fundusz Termomodernizacji i Remontów, który przejął aktywa i zobowiązania FT. Ustawa określa zasady finansowania ze środków FTiR części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych, poprzez wprowadzenie oprócz premii termomodernizacyjnej, także premii remontowej i kompensacyjnej. Instrument w formie premii remontowej ma na celu pomoc w spłacie części kwoty kredytu zaciągniętego przez właścicieli budynków, na poprawę stanu technicznego i powstrzymanie procesu degradacji w najstarszej części zasobu. Wspierane są przedsięwzięcia dotyczące wyłącznie najstarszych budynków wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przed 14 sierpnia 1961 r. i które należą do osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielni mieszkaniowych oraz towarzystw budownictwa społecznego.

Premia kompensacyjna została wprowadzona ustawą z dnia 5 marca 2010 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Jest to rozwiązanie skierowane do właścicieli budynków mieszkalnych objętych w przeszłości czynszem regulowanym, z przeznaczeniem na poprawę stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie dotyczącej czynszów regulowanych Hutten–Czapska przeciwko Polsce[66)].

W 2008 r. wypłacono ze środków FT na premie termomodernizacyjne – kwotę 187,4 mln zł, w 2009 r. ze środków FTiR wypłacono na ten cel kwotę w wysokości 178,0 mln zł i kwotę w wysokości 164,6 mln zł w 2010 r. Kwota wypłaconych premii remontowych wyniosła 0,3 mln zł w 2009 r. i 5,9 mln zł w 2010 r.

W 2010 r. w ustawie budżetowej nie zostały zaplanowane środki budżetowe na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Na realizację zadań w 2010 r. zostały przeznaczone wszystkie

[65)] Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 168, poz. 1006.

[66)] Skarga nr 35014/97, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 czerwca 2006 r.

wolne środki Funduszu w następującym podziale: na premie termomodernizacyjne – 116,3 mln zł, na premie remontowe – 25,4 mln zł, na premie kompensacyjne – 10,0 mln zł. Środki w ramach limitu dla premii termomodernizacyjnej zostały wyczerpane w dniu 20 sierpnia 2010 r., środki w ramach limitu premii remontowej zostały wyczerpane w dniu 22 października 2010 r., co spowodowało wstrzymanie przyjmowania wniosków o przyznanie ww. premii w 2010 r.

Efekty wspierania środkami FTiR (łącznie z FT) przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych zostały przedstawione w poniższych 3 tabelach w podziale na poszczególne rodzaje premii.

Tabela nr 3.
Realizacja wypłat premii termomodernizacyjnej

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.
Liczba złożonych wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej	2859	3363	3168
Liczba przyznanych premii termomodernizacyjnych	2759	3267	2823
Kwota przyznanych premii termomodernizacyjnych (mln zł)	170,00	193,6	133,41
Kwota wypłaconych premii termomodernizacyjnych (mln zł)	187,39	177,95	164,59
Łączna wartość przedsięwzięć objętych wszystkimi wnioskami (mln zł)	1 047,79	1 280,01	1 122,46
Wartość realizowanych przedsięwzięć (mln zł)	909,57	1 137,25	881,51

Tabela nr 4.
Realizacja wypłat premii remontowej

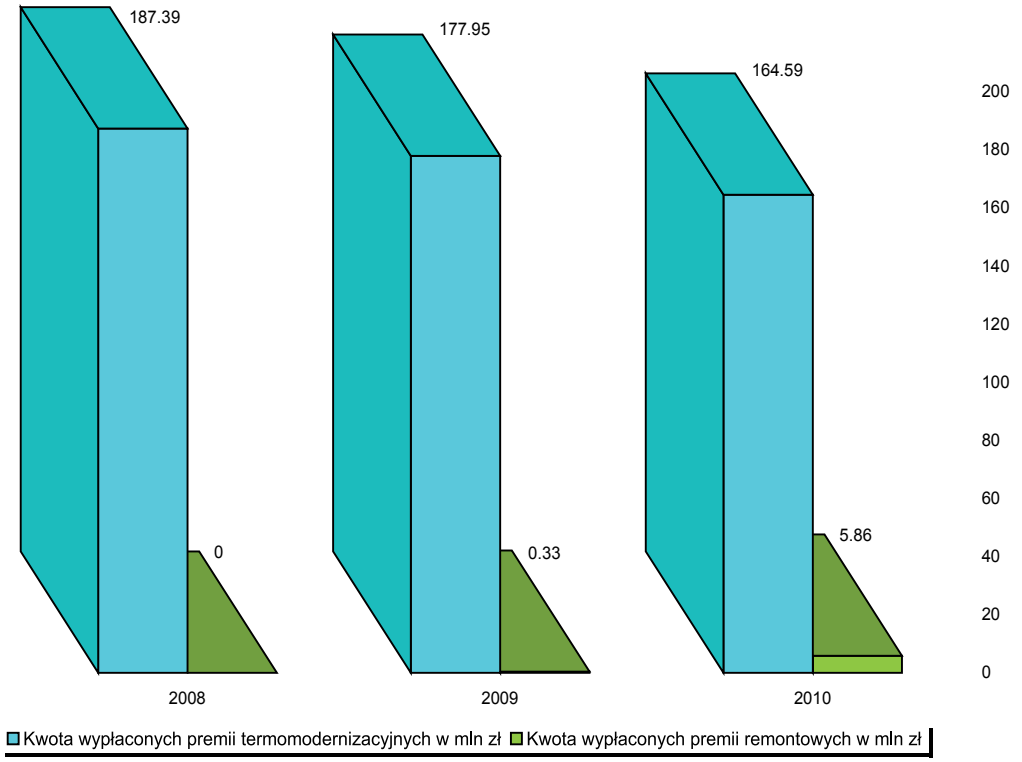
Wyszczególnienie	2009 r.	2010 r.
Liczba złożonych wniosków o przyznanie premii remontowej	99	587
Liczba przyznanych premii remontowych	65	520
Kwota przyznanych premii remontowych (mln zł)	3,13	25,76
Kwota wypłaconych premii remontowych (mln zł)	0,33	5,86
Łączna wartość przedsięwzięć objętych wszystkimi wnioskami (mln zł)	34,62	200,18
Wartość realizowanych przedsięwzięć (mln zł)	3,13	171,77

Tabela nr 5.
Realizacja wypłat premii kompensacyjnej

Wyszczególnienie	2009 r.	2010 r.
Liczba złożonych wniosków o przyznanie premii kompensacyjnej	1	58
Liczba przyznanych premii kompensacyjnych	0	26
Kwota przyznanych premii kompensacyjnych (mln zł)	0	2,6
Kwota wypłaconych premii kompensacyjnych (mln zł)	0	0,1
Łączna wartość przedsięwzięć objętych wszystkimi wnioskami (mln zł)	299,8	10,4
Wartość realizowanych przedsięwzięć (mln zł)	0	3,6

Na poniższym wykresie przedstawiono wysokość środków finansowych przeznaczonych na wypłaty premii termomodernizacyjnych i remontowych w latach 2008–2010.

Wykres nr 5.
Zestawienie wysokości kwot wypłaconych premii termomodernizacyjnych i premii remontowych w poszczególnych latach.



Źródło: Opracowanie NIK

Pomoc państwa w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych „starego portfela"

Pomoc w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych prowadzona była na podstawie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych. Pomoc dotyczyła zaciąganych kredytów mieszkaniowych, głównie przez spółdzielnie mieszkaniowe do dnia 31 maja 1992 r. i polegała na:

– wykupieniu bieżącego oprocentowania naliczonego od zadłużenia bankowego – dzięki takiej formie pomocy członkowie spółdzielni (kredytobiorcy) dokonują spłaty należności głównej bez oprocentowania,
– wykupieniu części odsetek skapitalizowanych,
– umarzaniu znacznej części zadłużenia budżetowego z tytułu przejściowego wykupienia odsetek (możliwość umorzenia 85% w sytuacji spłaty zadłużenia na preferencyjnych warunkach obowiązujących do końca 2012 r.).

W badanym okresie, w budżecie państwa, corocznie przeznaczano środki na realizację tych zobowiązań w wysokości: w 2008 r. – 152 mln zł, w 2009 r. – 148 mln zł i w 2010 r. – 130 mln zł.

Refundacja premii gwarancyjnych związanych z systematycznym oszczędzaniem na mieszkania w okresie do 1990 r.

Działania, prowadzone na podstawie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, dotyczyły wypłacania premii gwarancyjnych właścicielom książeczek mieszkaniowych za systematyczne oszczędzanie w okresie do 1990 r., w związku z likwidacją tych książeczek i przeznaczaniu zgromadzonych na nich środków na cele mieszkaniowe. Zobowiązania państwa do wypłaty tych premii gwarancyjnych dotyczą osób fizycznych, które są posiadaczami wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r.

W badanym okresie, w budżecie państwa, corocznie przeznaczano środki na realizację tych zobowiązań w wysokości: w 2008 r. – 1.347 mln zł, w 2009 – 403 mln zł, a w 2010 r. – 429 mln zł.

3.2 Tworzenie i wdrażanie polityki mieszkaniowej w gminie

3.2.1 Dokumenty strategiczne i programy

Strategia kształtująca politykę mieszkaniową

W okresie objętym kontrolą we wszystkich skontrolowanych gminach, podstawę kształtowania polityki mieszkaniowej stanowiły strategie rozwoju gmin. W dokumentach tych, zawierających uwarunkowania, priorytety i kierunki działań, definiowano również w ogólnym zarysie politykę mieszkaniową gmin, określano kierunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego i warunki dla jego rozwoju. Na przykład:

- *w gminie Lubin w okresie 2008–2011 długookresową strategię rozwoju budownictwa mieszkaniowego realizuje się w oparciu o Strategię Miasta Lubina przyjętą Uchwałą Rady Miasta Lubina z dnia 30 kwietnia 2004 r. W związku z tym, że mieszkalnictwo postrzegane jest jako najistotniejszy element gospodarki miasta i jego najważniejszy czynnik miastotwórczy wyznacza się kolejne tereny osiedlowe, tworzy prawne podstawy zagospodarowania przestrzennego.*

W 18 spośród 33 skontrolowanych gmin opracowano również Lokalne Programy Rozwoju, odrębne strategie dotyczące rozwoju mieszkalnictwa oraz Lokalne Programy Rewitalizacji, w których określano m.in. działania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i poprawy jakości warunków zamieszkiwania. I tak:

- *w 7 gminach (Bolesławiec, Kościerzyna, Kołobrzeg, Leszno, Skoczów, Tczew i Żory) poza ogólnymi strategiami rozwoju gminy, opracowano odrębne strategie dotyczące rozwoju mieszkalnictwa, np.:*
  - *w gminie Kościerzyna posiadano również „Strategię mieszkaniową Miasta Kościerzyna" uchwaloną przez Radę Miasta w dniu 2 lipca 2004 r. w celu planowania i realizacji zadań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (…) w związku z zachodzącymi zmianami na lokalnym rynku mieszkaniowym podjęto decyzję aktualizacji dokumentu,*
- *w 11 gminach (Będzin, Ciechanów, Giżycko, Knurów, Police, Pruszcz Gdański, Radom, Stargard Szczeciński, Tczew, Żory, Żyrardów) uchwalano Lokalne Programy Rewitalizacji, w których określono działania służące poprawie jakości warunków mieszkaniowych, zahamowaniu procesu dekapitalizacji zasobu mieszkaniowego – remonty i termomodernizacje: np.:*

– *w gminie Żory Rada Miasta w dniu 28 czerwca 2007 r. uchwaliła Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Żory, w którym zawarto wykaz inwestycji planowanych do realizacji w latach 2007–2013, m.in. projekt: „Śladami historii Miasta Żory – rewitalizacja żorskiej Starówki", w ramach którego zaplanowano m.in. remonty 5 kamienic.*

Strategie stanowiły podstawowe narzędzia zarządzania procesem rozwoju gmin, a szczegółowe działania w zakresie polityki mieszkaniowej, ujęte były w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, przygotowywanych zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

Zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów wieloletni program oraz zasady wynajmowania lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, uchwala rada gminy. Program ten, obejmujący co najmniej pięcioletni okres, powinien określać (w podziale na kolejne lata):

– prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
– analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali;
– planowaną sprzedaż lokali;
– zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
– sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w tym zakresie;
– źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej;
– wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne.

Gmina obowiązana jest, zgodnie z art. 21 ust. 8 ww. ustawy, do przedstawienia w wieloletnim programie także opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W 6 gminach spośród 33 skontrolowanych, wieloletnie programy, niezgodnie z art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, nie zawierały prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, określenia wysokości wydatków inwestycyjnych, prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Na przykład:

– *w gminie Otwock „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Otwock", uchwalony w dniu 27 maja 2008 r., nie zawierał analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, w poszczególnych latach okresu, na który został opracowany. Sporządzono prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy bez podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;*
– *w gminie Łowicz „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Łowicz na lata 2008–2012" nie zwierał m.in. prognoz dotyczących stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, analizy potrzeb planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach;*
– *w gminie Kętrzyn „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kętrzyn na lata 2007–2011" (uchwa-*

lony 30 sierpnia 2007 r.), nie zawierał prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach.

W 7 gminach (Iława, Kołobrzeg, Knurów, Oława, Police, Skierniewice i Tczew) spośród 33 skontrolowanych, wieloletnie programy nie obejmowały kolejnych lat co najmniej pięcioletniego okresu. I tak:

- *w gminie Tczew, nie posiadano uchwalonego przez Radę Miasta wieloletniego programu na lata 2009–2013. Ustalono, że w toku kontroli NIK trwały prace nad przygotowaniem projektu uchwały Rady Miasta, a w terminie do września 2011 r. zaplanowano podjęcie tej uchwały;*
- *w gminie Police, obowiązek uchwalenia wieloletniego programu został spełniony przez Urząd po 7 latach. Dopiero w dniu 31 marca 2009 r. Rada Miasta uchwaliła „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Police w latach 2009–2013". Ponadto, ww. program nie zawierał wszystkich elementów wymaganych art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi,, a także wydatków inwestycyjnych;*
- *w gminach: Iława i Skierniewice nie opracowano programu wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na rok 2011 oraz na lata następne. Gminy posiadały uchwalone programy aktualne do roku 2010;*
- *w gminie Oława nie posiadano opracowanego wieloletniego programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym na 2010 r. Gmina posiadała wieloletnie programy na lata 2005–2009 oraz 2011–2015, które zawierały wszystkie informacje, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.*

W ocenie NIK, brak wieloletnich programów lub fragmentaryczne ujmowanie w nich problematyki gospodarowania zasobem gminy, uniemożliwia organom gminy dokonanie ogólnej oceny poziomu potrzeb finansowych w tym zakresie oraz źródeł ich pokrycia. Wskazuje na nikłe zainteresowanie gmin systemowym planowaniem działań dla racjonalizacji gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym gminy oraz rozwojem tego zasobu, a także zapobieganiem jego degradacji.

3.2.2 Kształtowanie warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Polityka przestrzenna

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[67] podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Zgodnie z art. 3 ust 1 ustawy o planowaniu przestrzennym[68], kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy.

Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 1, 3, 4 i 5 ustawy o planowaniu przestrzennym. Przepis art. 10 ust. 1 i 2 ww. ustawy określa zakres zagadnień objętych studium.

Z „Raportu o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku", opracowanego w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie b. Ministerstwa Infrastruktury wynika, że w końcu 2008 r., spośród 2.478 gmin aktualne studia uwa-

[67] Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.
[68] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego posiadało 1.716 gmin, w 733 gminach dokument był aktualizowany, w 17 gminach studium było w trakcie opracowywania, a w 12 nie podjęto prac w celu sporządzenia studium.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., w 14 gminach spośród 33 skontrolowanych, polityka przestrzenna w gminach realizowana była opierając się na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, opracowanym na podstawie ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która od dnia 1 stycznia 2004 r. utraciła moc obowiązującą. Studia nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 10 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym. Na przykład:

- *w gminie Łowicz polityka przestrzenna realizowana była w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Łowiczu w czerwcu 2003 r., na podstawie art. 6 ust 5 i 6 nieobowiązującej od 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dopiero w 2008 r. Urząd dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, jednak do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano Studium, pomimo że dokument ten nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, w tym m.in. wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, wymogów ochrony stanu ładu przestrzennego, kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz użytkowania terenów;*
- *w gminie Otwock obowiązujące studium, uchwalone w 2000 r. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierało ustaleń wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym. Nie uwzględniono w nim zmiany uwarunkowań przestrzennych m.in. zmiany granic administracyjnych Miasta Otwocka i granic Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu na terenie miasta.*

W 3 gminach nie zrealizowano uchwał rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i nie zaktualizowano studium, co spowodowało nieopracowanie mpzp. I tak:

- *w gminie Ozorków uchwała Rady Miejskiej z dnia 28 czerwca 2007 r. o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta do listopada 2009 r. nie była realizowana. Dopiero 27 listopada 2009 r. ogłoszony został przetarg na wykonanie studium. Umowę z wykonawcą podpisano 4 stycznia 2010 r., a termin zakończenia prac ustalono na 30 listopada 2011 r. Mpzp obejmowały zaledwie 72 ha, tj. 4,7% powierzchni gminy. W związku z brakiem zaktualizowanego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz wynikających ze studium mpzp, w gminie nie posiadano dostatecznej wiedzy o terenach posiadających potencjalne walory inwestycyjne pod budownictwo mieszkaniowe. Nie określono również zmian w przeznaczeniu terenów umożliwiających poprawę warunków i jakości życia mieszkańców. Ponadto w latach 2008 – 2011 (I półrocze) w gminie nie opracowywano mpzp;*
- *w gminie Otwock przez ponad 6 lat nie zaktualizowano studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z powodu niezaktualizowania studium w zakresie m.in. obszarów, dla których zmieniły się uwarunkowania przestrzenne, prace nad sporządzaniem projektów 18 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) zawieszono. Sporządzenie tych planów Rada Miasta Otwocka powierzyła Prezydentowi uchwałami podjętymi w okresie od dnia 15 lutego 2000 r. do dnia 4 listopada 2010 r.;*
- *w gminie Kołobrzeg nie realizowano 15 uchwał Rady Miejskiej dotyczących zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyjętych w latach 2010 –2011 oraz 7 uchwał w sprawie opracowania mpzp przyjętych w latach 2003–2004. Jako jedną z przyczyn braku realizacji ww. uchwał Prezydent Miasta podał konieczność aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.*

W 3 gminach (Otwock, Skierniewice i Wyszków) w studium nie określono powierzchni obszarów, na których planowane jest rozmieszczenie inwestycji mieszkaniowych.

Ponadto w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tczew nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje mieszkaniowe.

Zdaniem NIK, nieaktualizowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, świadczy o braku zaangażowania gmin w uporządkowaniu sfery planowania przestrzennego.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy

Zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym przeznaczenie terenów, w tym pod zabudowę mieszkaniową, gmina określa w mpzp.

Z „Raportu o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku", wynika, że według stanu na koniec 2008 r. około 90% gmin posiadało łącznie 35,9 tys. mpzp, które pokrywały 25,6% powierzchni kraju. W tej liczbie 25,5 tys. mpzp stanowiły plany uchwalone na podstawie ustawy z 1994 r., które pokrywały 15,0% powierzchni kraju, a 10,4 tys. mpzp zostało sporządzonych, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o planowaniu przestrzennym, plany pokrywały 10,6% powierzchni kraju.

Z kontroli wynika, że wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. obszar objęty mpzp wynosił 78,4 tys. ha, co stanowiło 40,9% całkowitej powierzchni 33 skontrolowanych gmin, wynoszącej 174,5 tys. ha.

Udział procentowy powierzchni skontrolowanych gmin objętej mpzp, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., wyniósł:

- *od 1% do 20% w 8 gminach, tj. 24,2% skontrolowanych,*
- *od 20% do 40% w 9 gminach, tj. 27,3% skontrolowanych,*
- *od 40% do 60% w 6 gminach, tj. 18,2% skontrolowanych,*
- *od 60% do 80% w 4 gminach, tj. 12,1% skontrolowanych,*
- *od 80% do 100% w 6 gminach, tj.18,2% skontrolowanych.*

Najniższy stopień pokrycia obszaru gmin mpzp ustalono na terenach 5 gmin, tj.: Szamotuły (3,2%), Ozorków (4,7%), Jarocin (6,2%), Radom (6,9%) oraz Wałcz (7,3%).

Największy przyrost powierzchni mpzp, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2011 r. nastąpił w gminach: Kołobrzeg z 7,5% do 35,9%, Kościerzyna z 21,8% do 38,2%, Leszno z 18,7% do 39,5% i Oława z 12,9 % do 33%.

W 5 gminach (Bolesławiec, Iława, Knurów, Skoczów i Żory) cały obszar został objęty mpzp, a w jednej gminie (Wyszków) obszar objęty mpzp wyniósł 99%.

W 3 gminach nie realizowano uchwał rady gminy w sprawie przystąpienia do opracowania mpzp. I tak:

- *w gminie Kołobrzeg, pomimo dużego wzrostu (o 28,4 p.p.) powierzchni gminy objętej mpzp, nie zrealizowano 7 uchwał Rady Miejskiej z 2003 r. i 2004 r. w sprawie opracowania mpzp, dotyczących obszaru 1.790,48 ha (69,8% obszaru Miasta), przy czym realizacji 4 uchwał w ogóle nie rozpoczęto. Nie przystąpiono również do realizacji 15 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian mpzp, podjętych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 6 maja 2011 r. W przypadku uchwalenia wszystkich 7 ww. mpzp cała powierzchnia gminy zostałaby objęta mpzp.*
- *w gminie Otwock zawieszono prace nad sporządzaniem projektów 18 mpzp przyjętych do realizacji uchwałami w latach 2000–2010, w związku z brakiem aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.*

– *w gminie Szczytno nie realizowano żadnej z trzech uchwał podjętych w latach 2005–2007 o przystąpieniu do opracowania mpzp. Łączna powierzchni, a objęta ww. uchwałami wyniosła ok. 314 ha, tj. 31,5% całkowitej powierzchni gminy. Ponadto w dniu 20 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej z dnia 12 marca 1998 r. w sprawie zatwierdzenia mpzp obejmującego powierzchnię 35 ha, w związku z naruszeniem art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym przy zatwierdzaniu ww. uchwały. Wyrok stał się prawomocny w dniu 8 stycznia 2009 r.*

W jednej gminie (Iława) obszar gminy objęto jednym mpzp, uchwalonym w grudniu 1999 r. i sporządzonym na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (nieobowiązującej od dnia 1 stycznia 2004 r.). Rada Gminy w dniu 12 stycznia 2011 r. uchwaliła nowy mpzp dla całego obszaru gminy. Uchwała została zaskarżona przez Wojewodę Warmińsko–Mazurskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). WSA w dniu 5 maja 2011 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały z uwagi na naruszenie trybu sporządzania planu, tj. zmiany do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu zostały wprowadzone niezgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu przestrzennym. WSA orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu. Po uprawomocnieniu się wyroku będzie obowiązywał mpzp uchwalony w 1999 r. Wyrok WSA uprawomocnił się z dniem 25 czerwca 2011 r. Na sporządzenie ww. zaskarżonego planu gmina wydatkowała środki w wysokości 201 tys. zł.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2008 r. powierzchnia przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową, ujęta w mpzp na terenie 33 skontrolowanych gmin wyniosła 11,5 tys. ha. Powierzchnia przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową ujęta w mpzp, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., w porównaniu do stanu na dzień 1 stycznia 2008 r., w związku z uchwaleniem nowych planów, zwiększyła się o 2,2 tys. ha, tj. do 13,7 tys. ha i stanowiła 17,5% powierzchni gmin objętej mpzp i 7,9% powierzchni wszystkich 33 skontrolowanych gmin.

W badanym okresie (1 styczeń 2008 r. – 30 czerwiec 2011 r.) przyrost powierzchni skontrolowanych gmin, objętej mpzp i przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową był zróżnicowany, tj. występował w przedziale od 0% do 278,5%. I tak:

– w 9 gminach, powierzchnia objęta mpzp, przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową w badanym okresie nie została zmieniona i obejmowała: Iława – 26%, Knurów – 7,4%, Otwock – 3,2%, Ozorków – 1,2%, Skoczów – 21,3%, Szczytno – 15,3%, Stargard Szczeciński – 7,2%, Tczew – 36,8%, Żory – 18,3% powierzchni gmin;
– w 23 gminach, w badanym okresie, obszar objęty mpzp i przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową zwiększono od 1,5% (gmina Kętrzyn) do 278,5% (gmina Kołobrzeg), a w jednej gminie (gmina Śrem) obszar gminy objęty mpzp, przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową zwiększono nawet niemal trzynastokrotnie. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. obszar przeznaczony w mpzp pod zabudowę mieszkaniową w tej gminie wynosił 12,1 ha, (0,06% powierzchni gminy), a wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. – 152,8 ha, (0,74% powierzchni gminy).

Spośród 33 skontrolowanych gmin najwyższy wzrost powierzchni przeznaczonej w mpzp pod budownictwo mieszkaniowe, w stosunku do stanu z dnia 1 stycznia 2008 r. nastąpił w 9 gminach i wyniósł: Bełchatów – 123,4 ha, Będzin – 122 ha, Jarocin – 175 ha, Kołobrzeg – 148,7 ha, Kościerzyna – 185,8 ha,

Leszno – 142,6 ha, Skierniewice – 140,6 ha, Śrem – 224 ha i Wyszków – 332 ha.

Wydatki gmin w okresie 2008–2011 (I półrocze) na opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego kształtowały się na niskim poziomie.

W żadnej z 33 skontrolowanych gmin, wydatki na opracowanie dokumentów planistycznych nie przekroczyły 1% rocznych wydatków gminy, a w 15 gminach, wydatki wyniosły poniżej 0,1%. W 2 gminach, tj. Szamotuły i Ozorków w okresie 2008–2011 (I półrocze) nie ponoszono wydatków na opracowanie mpzp.

Decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o pozwoleniu na budowę

W 28 gminach spośród 33 skontrolowanych wobec braku mpzp kształtowano przestrzeń w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W badanym okresie w tych gminach wydano łącznie 7.165 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla budownictwa mieszkaniowego i 7.895 decyzji o pozwoleniu na budowę dla budownictwa mieszkaniowego. Największą liczbę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. 1.818 wydano w gminie Radom, a najmniejszą w gminach Tczew i Wyszków, tj. po 2 decyzje, ponieważ 99% powierzchni tych gmin objęto mpzp.

W 6 gminach (Jarocin, Kościerzyna, Otwock, Ozorków, Szamotuły, Wałcz) największą liczbę decyzji o pozwoleniu na budowę (ponad 61%) stanowiły decyzje wydane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na przykład:

- *w gminie Jarocin na 281 decyzji o pozwoleniu na budowę, 254 decyzje, tj. 90% zostało wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;*
- *w gminie Otwock na 305 decyzji o pozwoleniu na budowę, 187 decyzji, tj. 61% zostało wydanych w na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,*
- *w gminie Ozorków na 113 decyzji o pozwoleniu na budowę, wszystkie decyzje, tj. 100% zostało wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.*

Zdaniem NIK, kształtowanie polityki przestrzennej na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych, nieopartych na mpzp, wyczerpuje znamiona mechanizmu korupcjogennego dowolności postępowania[69].

W 5 gminach (Będzin, Lubin, Stargard Szczeciński, Śrem i Żory) wydawano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego dla terenów o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych, tj. na terenach górniczych (41 decyzji), na terenach zagrożonych powodzią (20 decyzji) i na terenach ochrony przyrody (38 decyzji). W decyzjach informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach związanych z realizacją inwestycji na tych terenach.

Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą, na terenie 3 gmin (Stargard Szczeciński, Śrem i Żory) wydano łącznie 70 decyzji o pozwoleniu na budowę dla terenów o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych, tj. 30 decyzji w gminie Żory, 3 decyzje w gminie Stargard Szczeciński oraz 37 decyzji w gminie Śrem. Spośród 70 decyzji o pozwoleniu na budowę: 30 decyzji dotyczyło realizacji inwestycji na terenach górniczych, 14 decyzji dotyczyło realizacji in-

[69] Do podstawowych mechanizmów korupcjogennych zidentyfikowanych przez NIK zaliczono: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania, słabość systemu nadzoru i kontroli – źródło: www.nik.gov.pl – Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku; Warszawa, czerwiec 2010 r.

westycji na terenach zagrożonych powodzią, a 26 decyzji dotyczyło realizacji inwestycji na terenach ochrony przyrody.

Tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe

Skontrolowane gminy realizowały zadania w zakresie budowy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz zaopatrywania w energię cieplną przez powołane do tego spółki prawa handlowego.

W okresie objętym kontrolą w 33 skontrolowanych gminach długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej zwiększyła się odpowiednio o: 365,8 km, 551,3 km i 321,5 km. W tym samym okresie wykonano: 9.763 przyłącza do sieci wodociągowej, 12.028 przyłączy do sieci kanalizacyjnej oraz 6.480 przyłączy do sieci gazowej. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. całkowita długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej na terenach wszystkich skontrolowanych gmin wyniosła: 4.931,5 km (sieć wodociągowa), 3.884,1 km (sieć kanalizacyjna) i 4.430,9 km (sieć gazowa).

Kontrola wykazała, że spośród 33 gmin, tylko w jednej gminie (Wałbrzych) nie podjęto realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej, związanej z budownictwem mieszkaniowym. I tak:

– *w okresie 2008–2011 gmina (Wałbrzych) nie planowała i nie realizowała zadań własnych w zakresie rozbudowy urządzeń infrastruktury technicznej. W okresie objętym kontrolą z budżetu gminy nie wydatkowano środków na realizację zadań w zakresie budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Gmina nie podejmowała również działań w kierunku pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych na realizacje prac w ww. zakresie.*

Inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej związanej z budownictwem mieszkaniowym zrealizowane w 32 gminach, finansowane były ze środków własnych gmin, środków własnych spółek powołanych przez gminy do realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz ze środków uzyskanych z: Funduszu Spójności, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dotacji celowych, a także Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Regionalnego Programu Operacyjnego.

W 5 spośród ww 32 gmin, które w badanym okresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie infrastruktury technicznej, związanej z budownictwem mieszkaniowym nie korzystano przy współfinansowaniu tych inwestycji ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Powodem niekorzystania z tych środków, zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez gminy w toku kontroli, były m.in. niekorzystne warunki pozyskiwania środków, a także wzrost zadłużenia gmin. Na przykład:

– *w gminie Żory przy finansowaniu inwestycji infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu gmina nie korzystała ze środków KFM. Warunki udzielania kredytów w ramach funduszu na realizację infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, zdaniem gminy, ograniczały gminie szanse na uzyskanie środków finansowych z tego źródła (…) m.in. z powodu premiowania niskich nakładów realizacji inwestycji nieprzystających do rynkowych kosztów realizacji przedsięwzięcia;*

– *gmina Oława w okresie objętym kontrolą nie zaciągała kredytów ze środków KFM na realizację infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Zgodnie z wyjaśnieniami, przyczyną nie korzystania z kredytu było obciążenie gminy innymi pożyczkami, m.in. na realizację modernizacji oczyszczalni ścieków oraz budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w mieście Oława, współfinansowanych z Funduszu Spójności jak i ustawowe ograniczenie do korzystania z kredytów w stosunku do wielkości budżetu;*
– *w gminie Szczytno w 2009 r., jak wynika z wyjaśnień złożonych w toku kontroli, podjęto próbę uzyskania kredytu ze środków KFM (…) jednakże wniosek ten nie został rozpatrzony przez bank z powodu braku opinii i raportu biegłego rewidenta. Po uzupełnieniu tych dokumentów wniosek nie został ponownie złożony bowiem wstrzymano procedurę naboru wniosków. (…) Zdaniem gminy, korzystanie ze środków KFM, mimo znacznego nakładu pracy nie daje pewności uzyskania niezbędnych środków.*

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków[70)], przedsiębiorstwo wodociągowo–kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu. Plan, zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 3 ww. ustawy, powinien być zgodny m.in. z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plan spełniający ww. warunki uchwala rada gminy.

W toku kontroli ustalono, że na terenie 2 gmin przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie infrastruktury technicznej, związanej z budownictwem mieszkaniowym realizowano bez opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. I tak:

– *w gminie Otwock, Otwockie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (OPWiK) realizowało na terenie gminy inwestycje wodno–kanalizacyjne bez opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Dopiero w dniu 10 maja 2011 r. OPWiK przedłożyło Prezydentowi Miasta Otwocka dokument pn. „Projekt Uchwały Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Kanalizacyjnych dla m. Otwocka na lata 2011–2015".*
– *w gminie Oława Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Oławie Sp. z o.o. realizował budowę infrastruktury technicznej na podstawie „Studium wykonalności", sporządzonego w październiku 2008 r., które porządkowało gospodarkę wodnościekową na obszarze miasta.*

Zagospodarowanie terenów poprzemysłowych

W toku kontroli ustalono, że na terenach 6 gmin (Bełchatów, Łowicz, Pruszcz Gdański, Szamotuły, Wałbrzych i Żyrardów) występowały tereny poprzemysłowe, wykorzystywane lub planowane do wykorzystania na cele budownictwa mieszkaniowego. Gminy podjęły właściwe działania dla wykorzystania tych terenów. Na przykład:

– *w gminie Bełchatów tereny zrekultywowane po byłych wyrobiskach cegielni o pow. 14,5 ha objęte zostały w części obowiązującym mpzp uchwalonym w 2003 r., w którym określono przeznaczenie terenu pod budownictwo mieszkaniowe. Uchwałą z dnia 27 listopada 2008 r. Rady Miasta Bełchatowa gmina przystąpiła do sporządzenie mpzp na całym zrekultywowanym terenie. Wstępne zapisy w projekcie planu określają przeznaczenie tego terenu jako częściowo pod przemysł, usługi i budownictwo mieszkaniowe;*
– *w gminie Pruszcz Gdański teren po Cukrowni Pruszcz o powierzchni ok. 32 ha. został objęty miejscowym planem zagospodarowania prze-*

[70)] Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

strzennego, który kreuje powstanie na tym terenie nowej struktury miejskiej, obejmującej projektowaną zabudowę usługowo–mieszkaniową o wysokim standardzie, z towarzyszącą infrastrukturą komunikacyjną i techniczną;

– *w gminie Żyrardów tereny poprzemysłowe Centrali Zakładów Lniarskich, zajmujące obszar około 25 ha, objęte zostały Lokalnym Programem Rewitalizacji Miasta Żyrardowa. W założeniach programu przewidziano m.in. podniesienia standardu gminnych zasobów mieszkaniowych, poprawę stanu technicznego budynków adaptacje budynków na cele mieszkalne oraz budowę nowych budynków mieszkalnych.*

NIK pozytywnie ocenia działania podjęte przez ww. gminy zmierzające do zagospodarowania terenów poprzemysłowych pod budownictwo mieszkaniowe.

3.2.3 Mieszkaniowy zasób gminy

Wielkość zasobu

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów do mieszkaniowego zasobu gminy zalicza się lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w mieszkaniowym zasobie 33 skontrolowanych gmin znajdowało się 57.967 lokali mieszkalnych, w tym 42.444 lokale, tj. 73,2% zasobu, usytuowane w budynkach, wybudowanych przed rokiem 1971, a w tym 57,0% zasobu gmin, tj. 33.019 lokali, znajdowało się w budynkach wzniesionych przed 1945 r. Łączną liczbę lokali mieszkalnych, znajdujących w mieszkaniowym zasobie 33 skontrolowanych gmin, w podziale na lata budowy budynków ujęto w poniższym zestawieniu.

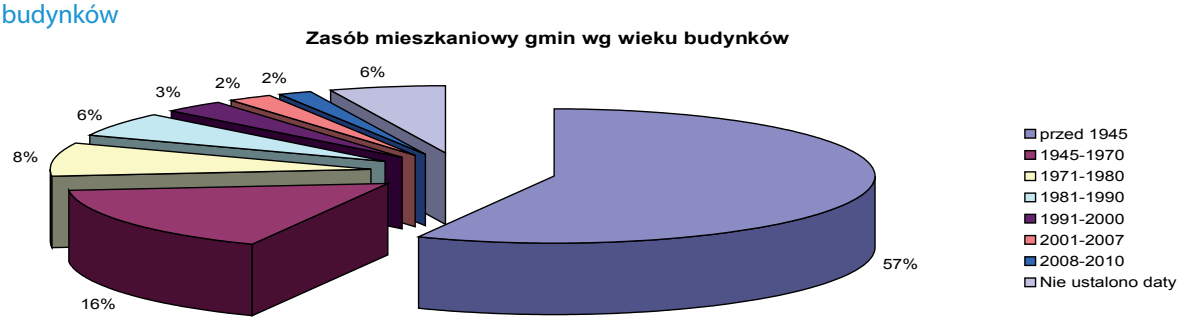
Tabela nr 6.
Struktura „wiekowa" lokali mieszkalnych stanowiących zasób mieszkaniowy skontrolowanych gmin

Okres budowy	Liczba lokali w budynkach	% zasobu ogółem
przed 1945 r.	33.019	57,0
w latach 1945–1970	9.425	16,0
w latach 1971–1980	4.751	8,0
w latach 1981–1990	3.331	6,0
w latach 1991–2000	1.763	3,0
w latach 2001–2007	1.302	2,0
w latach 2008–2010	1.020	2,0
Nie ustalono daty*	3.356	6,0

** Gmina nie dysponuje wiarygodnymi dokumentami, na podstawie, których można określić rok budowy budynku, głównie dotyczy budynków będących w samoistnym posiadaniu gminy.*

Na poniższym wykresie przedstawiono strukturę „wiekową" mieszkaniowego zasobu gminy, wg okresu budowy budynków, w których znajdują się lokale.

Wykres nr 6.
Procentowy udział budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin w podziale wg wieku budynków



Źródło: Opracowanie NIK

W zasobie mieszkaniowym gmin, objętych kontrolą, wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., wyremontowanych było 7.728 lokali mieszkalnych, co stanowiło 13,3% zasobu, w tym 3.099 lokali, które znajdowały się w budynkach zbudowanych przed 1945 r., co oznacza, że remonty przeprowadzono tylko w 5,3% najstarszych zasobów. Na przykład:

– *w gminie Żyrardów w zasobach mieszkaniowych było ogółem 2.809 lokali mieszkalnych, a w tym 1.956 lokali, tj. 69,6%, znajdowało się w budynkach sprzed 1945 r. Remonty zostały przeprowadzone w 85 lokalach, w tym w 80 znajdujących się w budynkach sprzed 1945 r.*

Zdjęcie nr 7.
Przykład budynku w zasobie mieszkaniowym gminy Żyrardów

Źródło: kontrola NIK

W 28 gminach, spośród 33 skontrolowanych stwierdzono, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., nie zasiedlono 1.839 lokali mieszkalnych – tzw. pustostany stanowiły 3,2% zasobów mieszkaniowych skontrolowanych gmin. Na przykład:

– *w gminie Wałbrzych stwierdzono 954 niezasiedlone lokale (pustostany). Miejski Zarząd Budynków Komunalnych Sp. z o.o., poinformował, że nie prowadzono szczegółowej ewidencji z uwzględnieniem czy też przyczyn wyłączenia lokali z użytkowania, (…) najczęstszymi przyczynami były rozbiórki budynków, remonty budynków lub istotnych ich elementów,*
– *w gminie Będzin stwierdzono 118 pustostanów. Główną przyczyną, podaną w wyjaśnieniach, był zły stan techniczny lokali, spowodowany nieprzeprowadzaniem remontów (ze względu na ich nieopłacalność) oraz konieczność wyłączenia z użytkowania całych budynków na podstawie decyzji PINB lub zarządzenia prezydenta miasta i konieczności wykonania remontów lub rozbiórki.*

Zdjęcie nr 8.
Przykład budynku w zasobie mieszkaniowym gminy Wyszków (budynek przeznaczony do rozbiórki)

Źródło: kontrola NIK

Zmiany w wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2008–2010

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, gmina, na zasadach i w przypadkach przewidzianych w ustawie, jest obowiązana do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W celu realizacji tego zadania gmina wykorzystuje komunalny zasób mieszkaniowy lub w inny sposób wykonuje zadanie (art. 4 ust. 3 ww. ustawy).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2008 r., 33 skontrolowane gminy posiadały 67.416 lokali mieszkalnych stanowiących własność tych gmin, w ciągu roku zasób uległ zmniejszeniu o 3.431 lokali i na dzień 31.12 2008 r. wynosił 63.985 lokali. W ciągu 2009 r. zasób zmniejszył się o 3.328 lokali i wg stanu na dzień 31.12.2009 r. wynosił 60.657 lokali, a w 2010 r. zmniejszył się o kolejne 2690 lokali i na koniec roku wyniósł – 57.967 lokali.

Zmniejszanie zasobu mieszkaniowego gmin spowodowane było najczęściej sprzedażą lokali na rzecz najemców, wyburzeniami budynków oraz wyłączeniem z zasobu z powodu złego stanu technicznego budynków i lokali. Na przykład:

- *w gminie Wałbrzych liczba lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy zmniejszyła się o 2.038 lokali, w tym 1.932 lokali zostało sprzedanych,*
- *w gminie Radom liczba lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy zmniejszyła się o 2.164 lokale, w tym 2.095 lokali zostało sprzedanych.*

Nakłady na utrzymanie zasobów

Koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych w 33 gminach, w których dokonano analizy poniesionych wydatków w tym zakresie, wzrosły z 209,1 mln zł w 2008 r. do 228,6 mln zł w 2010 r. Koszty obejmowały nakłady poniesione na: remonty, konserwacje, dostawy ciepła, energii i gazu oraz koszty inne, np. koszty zarządu i administracyjno–biurowe.

W strukturze kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych największy udział miały koszty inne, które stanowiły 64,5% kosztów ogółem poniesionych na ten cel w 2008 r., 62,9% – w 2009 r. i 65,0% w roku 2010. Natomiast koszty remontów stanowiły ok. 26,7 % kosztów poniesionych ogółem w 2008 r., 28,5% w 2009 r. i 26,4 % w 2010 r.

Zdjęcie nr 9.
Przykład budynku w zasobie mieszkaniowym gminy Żyrardów

Źródło: kontrola NIK

W 33 skontrolowanych gminach przychody z czynszów z tytułu najmu lokali były niewystarczające dla sfinansowania kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych, gminy na ten cel przeznaczały także środki uzyskane ze sprzedaży lokali mieszkalnych. Sprzedaż lokali prowadziły wszystkie skontrolowane gminy.

W badanym okresie z gminnych zasobów mieszkaniowych sprzedano łącznie 9.837 lokali mieszkalnych. Decyzje o wyburzeniu budynków spowodowały wyłączenie z użytkowania łącznie 975 lokali.

Na przykład:

- *w gminie Lubin koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy pokrywane były głów-*

nie z przychodów z czynszów i dopłat z budżetu gminy. Przychody uzyskiwane z opłat czynszowych nie pozwalały na pokrycie kosztów działań podejmowanych przez gminę na rzecz zapobiegania dekapitalizacji zasobu mieszkaniowego gminy, przychody były niższe od kosztów utrzymania i wynosiły w 2008 r. – 1,1 mln zł, w 2009 r. – 1,0 mln zł, a w 2010 r. – 0,8 mln zł natomiast koszty utrzymania zasobu ogółem, wynosiły odpowiednio: 4,7 mln zł, 5,0 mln zł i 5,0 mln zł;

– *w gminie Wałbrzych w okresie 2008 – 2010 wydatki na gospodarkę mieszkaniową wyniosły 168,3 mln zł, wpływy z czynszów 124,2 mln zł, a przychody z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych wyniosły 24,3 mln zł. Różnica między wpływami z czynszów a wydatkami na gospodarkę mieszkaniową wyniosła – 44,0 mln zł, a uwzględnienie przychodów ze sprzedaży pozwoliło na zniwelowanie tej różnicy do kwoty – 19,7 mln zł.*

Wydatki majątkowe 33 skontrolowanych gmin w dziale gospodarka mieszkaniowa, w stosunku do wydatków majątkowych gminy ogółem, utrzymywały się w okresie 2008–2010 na porównywalnym poziomie i stanowiły w 2008 r. – 10,1%, w 2009 r. – 10,2 %, a w 2010 r. zmniejszyły się do 9,2%.

Realizacja inwestycji

W latach 2008–2010 malała liczba oddanych do użytkowania lokali mieszkalnych.

W 2008 r. oddano ogółem w Polsce do użytkowania 165.189 lokali, w 2009 r. – 160.019 i w 2010 r. – 135.818 lokali. Ogółem oddano do użytkowania 461.024 lokali mieszkalnych, z tego 2,3% stanowiły lokale komunalne[71)].

Deficyt mieszkaniowy pogłębia niski standard istniejących zasobów mieszkaniowych, powodujący konieczność wycofania z eksploatacji ok. 200 tys. lokali mieszkalnych i poprawy warunków ponad 6,5 mln osób, zamieszkujących w warunkach substandardowych[72)].

W latach 2008–2010 zasób mieszkaniowy 33 skontrolowanych gmin zwiększył się o 816 nowowybudowanych lokali mieszkalnych, co stanowiło 3,5% występujących w tych jednostkach potrzeb ogółem, określonych liczbą gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową ze strony gminy i wynoszących łącznie 23.293 gospodarstw domowych.

Ustalono, że spośród skontrolowanych 33 gmin, inwestycje w zakresie budownictwa komunalnego prowadzono w 16 gminach, w tym w 7 z nich z wykorzystaniem środków Funduszu Dopłat. Jako przyczyny niskiego zaangażowania w inwestycje budownictwa komunalnego, gminy podawały brak środków własnych na przedsięwzięcia i trudną dostępność środków z funduszy funkcjonujących w BGK, np.:

– *w gminie Ciechanów stwierdzono, że ubieganie się o dofinansowanie zewnętrzne jest drogim pieniądzem, dodatkowo obarczonym dużym ryzykiem niepewności: spełnienie wymogów instytucji finansujących, konieczność opracowania określonego formatu dokumentów i analiz, zaangażowanie pracowników i czynności techniczne, długotrwałe procedury generują wysokie dodatkowe koszty, które opłacalne mogą być jedynie przy wysokim poziomie dofinansowania i dużej wartości projektu. Z tego powodu gmina Ciechanów nie podjęła w okresie 2008–2011 decyzji o budowie mieszkań na wynajem.*

Spośród 16 gmin realizujących inwestycje budownictwa komunalnego, najwięcej nowowybudowanych lokali współfinansowanych ze środków Funduszu Dopłat powstało w gminach: Police, Skierniewice i Żory. I tak:

[71)] Dane b. Ministerstwa Infrastruktury.

[72)] Źródło: „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r."

– *w gminie Police w latach 2008–2011 wydatkowano: 13.602 tys. zł na budowę budynku mieszkalno–usługowego z 30 lokalami mieszkalnymi oraz 3.563 tys. zł na budowę budynku socjalnego z 32 lokalami (w tym 750 tys. z Funduszu Dopłat),*
– *w gminie Żory w okresie objętym kontrolą oddano do użytku 112 nowych lokali mieszkalnych i 36 lokali w kontenerach mieszkalnych, zmodernizowano budynek dla rodziny zastępczej oraz budynek na 4 mieszkania komunalne i 4 mieszkania repatriacyjne, a także oddano 20 lokali uzyskanych w wyniku adaptacji (podziału) innych pomieszczeń mieszkalnych.*

W 4 gminach (Iława, Łowicz, Skoczów, Śrem), nieskutecznie ubiegano się o wsparcie inwestycji budownictwa komunalnego środkami zewnętrznymi, np.:

– *w gminie Skoczów nie podjęto skutecznych starań w celu uzyskania dofinansowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego pn. „Budowa budynku zamieszkania zbiorowego z mieszkaniami socjalnymi w Skoczowie przy ul. Bielskiej" – ze źródeł zewnętrznych. Wniosek o dofinansowanie ww. inwestycji w kwocie 562 788,00 zł złożono do Banku Gospodarstwa Krajowego, jednak, przed zawarciem umowy z BKG, rozpoczęto realizację inwestycji, co spowodowało odmowę udzielenia dofinansowania na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, zgodnie z którym finansowe wsparcie nie może być udzielone na realizację przedsięwzięcia rozpoczętego przed zawarciem umowy z inwestorem,*
– *gmina Śrem podjęła starania o uzyskanie, stosownie do postanowień art. 3 ust. 1 ww. ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku przy ul. Farnej w Śremie (16 lokali socjalnych). Wniosek nie został zakwalifikowany do dofinansowania.*

W 7 spośród 33 skontrolowanych gmin (Jarocin, Kętrzyn, Pruszcz Gdański, Stargard Szczeciński, Tczew, Wałcz, Wyszków), inwestycje budownictwa mieszkaniowego prowadzone były przez gminne TBS–y, które korzystały ze środków KFM, np.:

– *w gminie Stargard Szczeciński Miasto we współpracy z STBS[73] podjęło realizację Rządowego Programu wspierania budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat. Projekty uzyskały finansowe wsparcie z BGK, przy czym warunkiem jego wypłaty było wydzielenie z zasobu nie mniej niż 44 lokale socjalne o powierzchni nie mniejszej niż mieszkania wybudowane w ramach programu. W 2011 r. w ramach tego programu STBS rozpoczął budowę 22 mieszkań o wartości 4.025,5 tys. zł, w tym udział Miasta 1.670,0 tys. zł, wsparcie BGK – 1.489,0 tys. zł i udział STBS – 866,5 tys.,*
– *w gminie Wałcz w okresie kontrolowanym TBS zrealizowało zgodnie z planem rzeczowo finansowym budowę budynku mieszkalnego 56–rodzinnego. Wartość inwestycji wynosiła 8.099,2 tys. zł, z tego 5.294,0 tys. zł kredytu Banku Gospodarstwa Krajowego i 2.805,2 tys. zł środki własne, które stanowiły 34,64% kosztów; według wyjaśnień Burmistrza, w badanym okresie poza ww. budową mieszkań przez TBS, Miasto nie prowadziło budowy mieszkań komunalnych i socjalnych – z powodu braku środków finansowych i niewystarczającego wsparcia państwa z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Dopłat oraz Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych.*

W ocenie NIK brak środków własnych gmin na budowę lokali mieszkalnych dla osób najniżej uposażonych, wymagających pomocy mieszkaniowej od gmin oraz trudnodostępne środki finansowe ze źródeł zewnętrznych i niskie poziomy współfinansowania przedsięwzięć gminnych tymi środkami, stanowią barierę dla prawidłowej realizacji zadań gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, w tym obowiązku zapewnienia lokali socjalnych.

[73] Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

3.2.4 Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności

Najem lokali

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony.

W 33 gminach umowy najmu lokali mieszkalnych, niestanowiących lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas stosunku pracy, zawierano na czas nieoznaczony.

Gminy nie prowadziły monitoringu realizacji zawartych umów, weryfikacji uprawnień najemców podczas trwania stosunku najmu, w szczególności posiadania tytułu do innych lokali lub nieruchomości lub niezamieszkiwania w lokalu przez okres dłuższy niż 1 rok. W tych przypadkach, zgodnie z art. 11 ust. 2–5 ustawy o ochronie praw lokatorów, gminy są uprawnione do wypowiedzenia umów najmu. Na przykład:

– *w gminie Police, Burmistrz wyjaśnił, że: „nie aktualizuje się sytuacji materialnej osób i rodzin ujętych w planie przydziału lokali mieszkalnych przed dokonaniem przydziału lokalu komunalnego. Weryfikacja dochodów osób (rodzin) ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu, odbywa się w chwili składania wniosku o przydział lokalu i każdorazowo przy opracowaniu planu przydziału mieszkań. (…) Wnioskodawca zobowiązany jest do zawiadomienia gminy o istotnych zmianach mających wpływ na realizację jego wniosku".*

W ocenie NIK, brak weryfikacji uprawnień do najmu lokali w chwili zawierania umów może powodować przyznanie, lokali osobom nieuprawnionym, wyczerpuje znamiona mechanizmu korupcjogennego dowolności postępowania.

Umowę najmu lokalu socjalnego, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, zawiera się na czas oznaczony. Umowa ta, w myśl art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy. Zawartą umowę można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego, zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami, obowiązane są do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie w wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby uzyskać z tytułu najmu lokalu. Jeśli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od ww. osoby, odszkodowania uzupełniającego.

We wszystkich skontrolowanych gminach zawierano umowy najmu lokali socjalnych, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. na czas oznaczony od 1 – 3 lat. Stwierdzono natomiast, że w 20 gminach spośród 33 skontrolowanych, m.in.:

– nieterminowo zawierano umowy, których czas obowiązywania zakończył się,
– lokale zajmowane były bez zawartej umowy, w związku z zakończeniem okresu trwania umowy i oczekiwaniem

na zawarcie ponownie umowy na czas oznaczony,
- nie pobierano odszkodowania w kwocie równej wysokości czynszu za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego,
- nie weryfikowano poziomu dochodów uprawniających do najmu lokalu przy ponownym zawieraniu umowy najmu lokalu na czas oznaczony,
- nie weryfikowano posiadania tytułu do innego lokalu lub nieruchomości przy ponownym zawieraniu umowy najmu lokalu na czas oznaczony.

Na przykład:

- *w gminie Kołobrzeg kontrola 10 zawartych umów najmu lokali socjalnych wykazała, że dotyczyły one przedłużenia wcześniejszych umów i zostały podpisane od 7 do 87 dni po dacie złożenia wniosku oraz zostały zawarte bez sprawdzenia, czy najemca nie miał tytułu prawnego do innego lokalu.*

W 2 spośród 33 skontrolowanych gmin, uchwały rady gminy ustalające zasady wynajmowania lokali, zawierały kryteria zawężające, w stosunku do ustawy, ubiegania się o najem lokalu socjalnego lub nie zawierały określenia poziomu dochodów, jako kryterium uprawniające do ubiegania się o pomoc mieszkaniową od gminy, co było niezgodne z ustawą o ochronie praw lokatorów. I tak:

- *w gminie Lubin określono w przyjętych zasadach najmu, że „Najemcą lokalu socjalnego […] może zostać wyłącznie osoba, która utraciła tytuł prawny do lokalu…" co ograniczało znacznie krąg uprawnionych do uzyskania lokalu. Było niezgodne z art. 23 ust 2 ustawy o ochronie praw lokatorów,*
- *w gminie Żyrardów w dniu 27 czerwca 2002 r. Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Żyrardowa[74]. W zasadach określono kryteria wyboru osób (w tym wysokość dochodów), którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, stosownie do postanowień art. 21 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie określono natomiast wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony oraz w przypadku lokalu socjalnego, a także wysokości dochodu uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, co było niezgodne z art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy.*

Określenie nieprecyzyjnych zasad najmu gminnych lokali mieszkalnych oraz nieprzestrzeganie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów wyczerpuje znamiona mechanizmu korupcjogennego dowolności postępowania.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Poziom obowiązujących stawek czynszu za lokale socjalne wynajmowanych na czas określony, na terenie skontrolowanych gmin, kształtował się od 0,42 – 1,28 zł/m^2, a stawki czynszu za lokale wynajmowane z zasobu gminy na czas nieokreślony, kształtowały się od 1,96–6,82 zł/m^2 powierzchni użytkowej lokalu.

W skontrolowanych gminach przychody z czynszu nie pokrywały kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych, poziom czynszów nie był podnoszony do wysokości 3% wartości odtworzeniowej lokalu. W badanym okresie zadłużenie najemców z tytułu niepłacenia czynszów wzrosło z 173.203,5 tys. zł, wg stanu na dzień 1 stycznia 2008 r., do kwoty 236.591,1 tys. zł, wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. tj. o 63.387,6 tys. zł.

Potrzeby mieszkaniowe w gminie

Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale

[74] Uchwała Rady Miasta z dnia 27 czerwca 2002 r.

socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Zdjęcie nr 10.
Przykład budynku w zasobie mieszkaniowym gminy Wyszków

Źródło: kontrola NIK

W latach 2008–2010 we wszystkich 33 skontrolowanych gminach utrzymywał się wysoki poziom niezaspokojonych potrzeb gospodarstw domowych wymagających pomocy mieszkaniowej ze strony gmin.

Ustalono, że w 2008 r. zarejestrowanych było (przed 2008 r. i w 2008 r.) 8.007 wniosków, które zostały pozytywnie rozpatrzone i oczekiwały na realizację, tj. na zawarcie umowy najmu; w 2009 r. takich wniosków było 7.668, a w 2010 r. – 7.618 wniosków. Wnioski pozytywnie rozpatrzone i niezrealizowane przed 1 stycznia 2008 r., tj. przed dniem rozpoczęcia kontroli, stanowiły: w 2008 r. – 75% wniosków ujętych w rejestrze i oczekujących na realizację, w 2009 r. stanowiły 73% i w 2010 r. – 73% .

W 2008 r., spośród zgłoszonych w ciągu roku wniosków o najem lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego, pozytywnie rozpatrzono – 2.011, w 2009 r. – 2.062 i w 2010 r. – 2.029 wniosków.

W latach 2008–2010 następowało stopniowe zwiększenie liczby zrealizowanych wniosków, tj. zakończonych zawarciem umowy najmu.

W 2008 r. zrealizowano przez zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego – 985 wniosków, w 2009 r. – 1.173, a w 2010 r. – 1.318 wniosków. W stosunku do występujących potrzeb, w skontrolowanych gminach, wynosiły one w 2008 r. – 12,3%, w 2009 r. – 15,3%, a w 2010 r. – 17,3%.

W 33 skontrolowanych gminach okres oczekiwania na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobu gminy był zróżnicowany i wynosił od 1 miesiąca do ponad 18 lat.

W 6 gminach (Ciechanów, Jarocin, Leszno, Lębork, Szamotuły, Wałcz) stwierdzono, że w pojedynczych przypadkach umowy najmu lokali mieszkalnych zawierane były w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia wniosku o najem, w pozostałych przypadkach czas oczekiwania na zawarcie umowy najmu wynosił w tych gminach od 1 roku, do 10 lat. Na przykład:

- *w gminie Ciechanów liczba osób oczekujących na lokale mieszkalne wynosiła: w 2008 r. – 653, w 2009 r. – 670, a w 2010 r. – 683 osoby. W jednym przypadku, umowa najmu lokalu socjalnego została zawarta w terminie 12 dni od daty złożenia wniosku. W pozostałych przypadkach oczekiwanie na realizację wniosków trwało do 7 lat, a nawet do 10 lat (najstarsze niezrealizowane wnioski złożono w 1995 r.),*
- *w gminie Szamotuły czas oczekiwania na lokal socjalny wynoszący 1 miesiąc wynikał z zamiany lokalu w Szamotułach na inny lokal w innej miejscowości, w pozostałych przypadkach okres oczekiwania wynosił ok. 7 lat,*
- *w gminie Wałcz oczekiwanie na lokal w terminie do 1 miesiąca dotyczyło zapewnienia lokali zamiennych z powodu rozbiórki budynku lub złego stanu technicznego lokalu, pozostałe wnioski o najem lokali mieszkalnych realizowane były w terminach do 10 lat.*

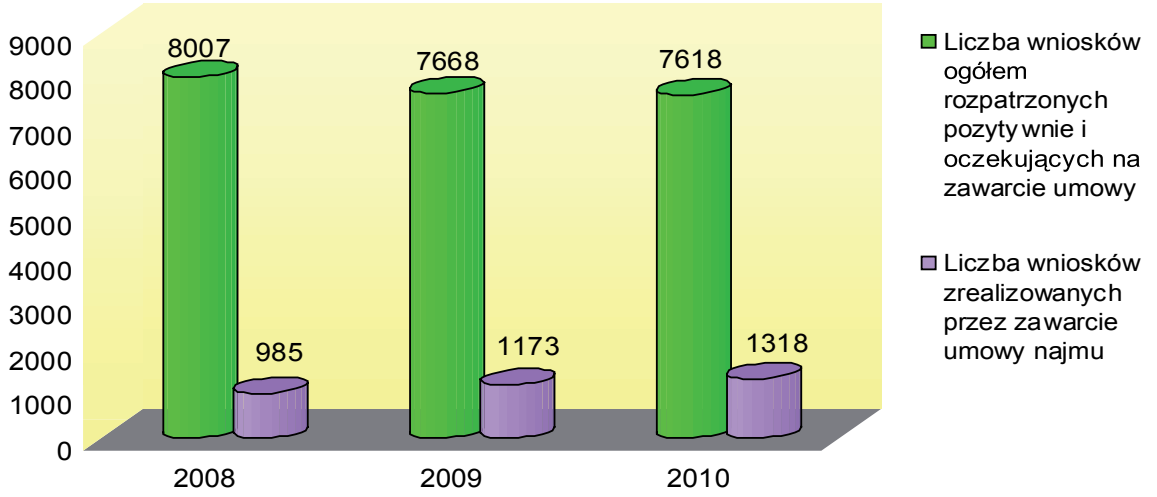
W 2 gminach (Kołobrzeg i Police) stwierdzono, że w pojedynczych przypadkach umowy najmu lokali mieszkalnych zawierane były po 18 i po 16 latach od daty złożenia wniosku o najem lokalu. W pozostałych

przypadkach w tych gminach umowy zawierano w terminach od 1 roku do 14 lat i tak:

– *w gminie Police, w jednym przypadku, długi czas oczekiwania na lokal (16lat) wg wyjaśnień przedstawicieli gminy, wynikał ze stosunkowo dobrej sytuacji mieszkaniowej wnioskodawców w porównaniu z warunkami mieszkaniowymi innych gospodarstw domowych ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy. Pozostałe wnioski o najem lokalu mieszkalnego realizowane były w terminie od 11 miesięcy (lokal dla rodziny powracającej ze Wschodu), do 14 lat.*

Potrzeby mieszkaniowe ogółem w skontrolowanych gminach i poziom ich zaspokojenia przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres nr 7.
Zestawienie liczby wniosków zrealizowanych poprzez zawarcie umowy do liczby wniosków oczekujących na zawarcie umowy najmu.



Źródło: opracowanie NIK

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, zgodnie z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zgodnie z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela części lokali, przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne.

Ustalono, że gminy w niewielkim stopniu wywiązywały się z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych. W okresie 2008–2010 na realizację wyroków sądowych orzekających eksmisję, w skontrolowanych gminach zapewniono łącznie 1.444 lokale socjalne, co stanowi jedynie 11,4% liczby niewykonanych wyroków sądowych z orzeczeniem o prawie do lokalu socjalnego, których łączna liczba w tym okresie wyniosła 12.648, a wartość zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych wyniosła 59.792,7 tys. zł.

W badanym okresie zwiększyła się wysokość roszczeń odszkodowawczych.

W 2008 r. spośród 33 skontrolowanych gmin w 14 gminach zgłoszono rosz-

czenia odszkodowawcze w wysokości 2.713,0 tys. zł, w 2009 r. w 17 gminach w wysokości 3.384,7 tys. zł, a w 2010 r. w 19 gminach o wartości 53.695 tys. zł. Na przykład:

- *w gminie Będzin liczba niezrealizowanych w kolejnych latach 2008–2010 sądowych wyroków eksmisyjnych wyniosła: 543, 539, 556, natomiast liczba wyroków zrealizowanych wyniosła odpowiednio: 16, 29 i 19. Z powyższym wiązała się, stosownie do art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, konieczność zapłaty przez gminę odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego osobom uprawnionym do niego z mocy wyroku. W 2008 r. z tego tytułu zapłacono odszkodowania w łącznej wysokości 449,8 tys. zł (czterem podmiotom); w 2009 r. – 154,6 tys. zł (dwóm podmiotom); w 2010 r. – 202,9 tys. zł (jednemu podmiotowi); w I półroczu 2011 r. – 759,4 tys. zł (dwóm podmiotom). Gmina podejmowała jednak działania w celu określenia wysokości, sposobu i terminów zapłaty należnych odszkodowań, zawierając z podmiotami, którym przysługiwały ww. roszczenia odszkodowawcze, stosowne ugody,*
- *w gminie Lębork, w badanym okresie zmniejszyła się liczba lokali socjalnych w zasobie gminy. Według stanu na dzień 31.03.2011 r. było ich 196, podczas gdy w 2008 r. Gmina posiadała 210 takich lokali. Jednocześnie Gmina nie w pełni wywiązywała się z obowiązku określonego w art.14 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. zapewnienia lokali socjalnych osobom uprawnionym do ich otrzymania z mocy wyroków sądowych (w 2008 r. nie zrealizowano 21 wyroków sądowych, w 2009–8, a w 2010 r. – 11 takich wyroków).*

W 3 gminach (Bełchatów, Łowicz i Otwock) spośród 33 skontrolowanych, nie wyodrębniono z zasobu lokali socjalnych, co było niezgodne z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, np.:

- *w gminie Otwock nie wydzielono z zasobu mieszkaniowego gminy części lokali, przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne, co było niezgodne z art. 22 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. Przyjęto natomiast zasadę wskazywania, w ramach posiadanego przez gminę zasobu mieszkaniowego, pojedynczych lokali, uprawnionym do najmu lokalu socjalnego. Sprawy każdorazowo rozstrzygał Prezydent Miasta. Nie wykonano również zalecenia Audytora Wewnętrznego z dnia 15 grudnia 2009 r., dotyczącego wydzielenia lokali socjalnych z zasobu mieszkaniowego gminy. Nie wykonano 40 wyroków sądowych nakazujących przyznanie lokalu socjalnego, wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.; 39 wyroków, wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.; 38 wyroków, wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz 35 wyroków, wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. Spowodowane było niedoborem lokali mieszkalnych w zasobie mieszkaniowym gminy.*

W ocenie NIK, istotną przyczyną nie wywiązywania się gmin z nałożonego obowiązku zapewniania lokali socjalnych jest nie realizowanie inwestycji budownictwa socjalnego z powodu niewystarczających środków własnych gmin, niskie zaangażowanie środków budżetu państwa na wspieranie rozwoju tego budownictwa oraz stałe zmniejszanie się mieszkaniowego zasobu gminy. Skutkuje stałym wzrostem zobowiązań gmin z tytułu roszczeń odszkodowawczych.

3.2.5 Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy

W 33 skontrolowanych gminach, mieszkaniowym zasobem gminy zarządzały jednostki organizacyjne gminy i spółki prawa handlowego, utworzone przez gminy oraz prywatne podmioty wyłonione w drodze przetargu. Jednostki organizacyjne gmin i samorządowe zakłady budżetowe zarządzały w 13 gminach, w 15 gminach spółki prawa handlowego utworzone przez gminy, w tym w 8 gminach były TBS–y. W 5 gminach podmiotom prywatnym powierzono zarząd mieszkaniowym zasobem gminy.

Zadania powierzone przez gminy zarządcom gminnych zasobów mieszkaniowych obejmowały m.in.: zawieranie

w imieniu gminy umów najmu lokali mieszkalnych, socjalnych i użytkowych; pobieranie opłat i czynszu z tytułu umów najmu ww. lokali; prowadzenie egzekucji zaległości z tytułu umów najmu lokali mieszkalnych, socjalnych i użytkowych; realizację remontów i modernizacji budynków oraz lokali mieszkalnych, socjalnych i użytkowych; aktualizowanie dokumentów dotyczących lokali mieszkalnych i najemców tych lokali.

Ustalono, że w 8 spośród 33 skontrolowanych gmin jednostki budżetowe gmin, samorządowe zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego, utworzone przez gminy zarządzały poza nieruchomościami będącymi własnością gmin, również nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin.

W ocenie NIK zarządzanie przez samorządowe zakłady budżetowe oraz spółki prawa handlowego z udziałem gmin nieruchomościami wspólnymi, stanowi ustawowe naruszenie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, wynikających z przepisu art. 7 i art. 10 ust. 1 – 3 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto stwierdzono, że w 2 gminach Bełchatów i Skierniewice zasób mieszkaniowy gminy przekazano w dzierżawę lub nieodpłatne użytkowanie spółkom, z którymi zawarto umowy dzierżawy.

W ocenie NIK, przekazanie w dzierżawę lub nieodpłatne użytkowanie nieruchomości stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, może skutkować ograniczeniem gminy w wykonywaniu zadania własnego, określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W 17 gminach nie korzystano z uprawnień do kontroli, a sprawowanie nadzoru polegało głównie na przyjmowaniu informacji od zarządców. Na przykład:

- *w gminie Police w badanym okresie nadzór urzędu nad wypełnianiem przez zarządcę budynków zadań w zakresie utrzymania mieszkaniowego zasobu miasta w należytym stanie polegał na przyjmowaniu rocznych sprawozdań z działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz na udziale w komisjach technicznego odbioru robót inwestycyjnych;*
- *w gminie Żyrardów zarządzanie zasobem mieszkaniowym sprawowało Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Żyrardów Sp. z o.o – jednoosobowa spółka gminny, która była zobowiązana do przedstawienia dwukrotnie w ciągu roku sprawozdania ze swej działalności.*

Zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[75] właściciel lub zarządca obiektu budowlanego obowiązany jest utrzymywać i użytkować obiekt w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym[76], nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Realizacji tych obowiązków służą m.in. okresowe kontrole stanu technicznego obiektów (art. 62 ustawy – Prawo budowlane).

W 17 gminach, zarządcy mieszkaniowego zasobu gmin, w ograniczonym zakresie zapewniali należyte utrzymanie stanu technicznego zarządzanych budynków, nie przeprowadzali lub nierzetelnie przeprowadzali kontrolę stanu technicznego

[75] Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

[76] Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2002 r. SA/Rz77/02 (niepublikowanym) wyjaśnił, że przez należyty stan estetyczny obiektu budowlanego należy rozumieć utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego elementów, jak też zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu, a otoczeniem naturalnym stworzonym przez człowieka.

budynków i lokali, co nie gwarantowało utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym oraz bezpiecznego użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości.

Na przykład.:

– *w gminie Będzin w okresie objętym kontrolą nie wykonano wszystkich wymaganych kontroli i przeglądów okresowych w przypadku 105 budynków należących do zasobu mieszkaniowego gminy, z tego w przypadku 91 budynków nie przeprowadzono wszystkich rocznych przeglądów (nie wykonano ich w 2008 r.), w przypadku 8 budynków brak było aktualnej pięcioletniej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania, w przypadku 44 budynków – aktualnego pięcioletniego przeglądu instalacji elektrycznej, w 10 – aktualnego pięcioletniego przeglądu instalacji piorunochronowej, w 3 przypadkach przeglądu kominów,*
– *w gminie Jarocin nie przeprowadzono kontroli w zakresie instalacji gazowej przewodów kominowych, instalacji elektrycznej i odgromowej, instalacji wodno–kanalizacyjnej oraz centralnego ogrzewania – co stanowi naruszenie art. 62 ustawy prawo budowlane; z udzielanych wyjaśnień Kierownika Działu Technicznego Jarocińskiego TBS zarządzającego zasobem wynika, „że powyższe nie zostało wykonane ze względu na niedopatrzenie wynikające z ogromu obowiązków i nawału spraw związanych z administrowaniem obiektów mieszkalnych".*

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. W trakcie przygotowania kontroli zostały wykorzystane ustalenia kontroli NIK, przeprowadzonych w latach ubiegłych, w obszarze dotyczącym budownictwa mieszkaniowego i gospodarki mieszkaniowej:

- „Realizacja przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”[77];
- „Zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków Funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego”[78];
- „Zbywanie nieruchomości gminnych w latach 2005–2008”[79];
- „Zarządzanie nieruchomościami gminnymi”[80];
- „Pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych”[81];
- „Prawidłowość utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych”[82].

W wyniku powyższych kontroli, Najwyższa Izba Kontroli m.in. wnioskowała o:

- opracowanie i wdrożenie długookresowego programu określającego cykl rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. cele i zadania związane z rozwojem mieszkalnictwa wraz ze wskazaniem źródeł finansowania i terminów realizacji zadań, a także wyznaczenie organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację;
- wprowadzenie do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu,
- podjęcie przez gminy odpowiednich działań w celu poprawy ekonomiki i efektywności zarządzania nieruchomościami gminnymi.

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również doniesienia prasowe, które wskazywały na liczne problemy związane z gospodarką mieszkaniową. Zapoznano się również z wieloma interpelacjami poselskimi w tej sprawie.

Dobór gmin do kontroli przyjęto w sposób celowy, wybierając po 4 gminy w każdym województwie (wg właściwości działania 8 delegatur NIK) powyżej 25 tys. mieszkańców. W kontroli wziął udział b. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, który przeprowadził kontrole w b. Ministerstwie Infrastruktury oraz w jednej gminie liczącej ponad 25 tys. mieszkańców oraz 8 Delegatur NIK, które przeprowadziły kontrole w 32 urzędach gmin oraz w 5 podmiotach, którym powierzono zarządzanie gminnym zasobem.

---

77) Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, Nr ewid. 10/2008/P07113/KSR.

78) Informacja o wynikach kontroli zarządzania i wykorzystania na cele budowlane środków Funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, Nr ewid. 17/2009/P08112/KSR.

79) Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005–2008, Nr ewid. 3/2010/P/09/171/LRZ.

80) Informacja o wynikach kontroli zarządzania nieruchomościami gminnymi, Nr ewid. 157/2007/P/07/140/LKI.

81) Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych, styczeń 2011 r. – Nr ewid. 179/2010/P/10/151/LLO.

82) Informacja o wynikach kontroli prawidłowości utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych, maj 2011 r. – Nr ewid. 174/2010/P/10109/KSR.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Zastrzeżenia do protokołu kontroli złożył b. Minister Infrastruktury. Pozostali kierownicy jednostek skontrolowanych podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 129 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do b. Ministra Infrastruktury Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- rozważenie możliwości opracowania długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. źródła finansowania zadań, terminy ich realizacji oraz wskazania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację tych zadań,
- niezwłoczne przekazanie Radzie Ministrów projektu aktów wykonawczych w zakresie art. 15 b ust 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do organów wykonawczych gmin, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

- opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stosownie do wymogów art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów,
- realizacji wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w zakresie przeprowadzania remontów i modernizacji budynków i lokali mieszkalnych z zasobu komunalnego, w celu utrzymania ich w niepogorszonym stanie technicznym,
- opracowania wytycznych polityki mieszkaniowej oraz wskazanie kierunków rozwoju budownictwa mieszkaniowego w strategii rozwoju gminy,
- podjęcia działań mających na celu zwiększenie liczby lokali socjalnych do poziomu zakładanego w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym,
- zwiększenia nadzoru i kontroli nad gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym gmin,
- dostosowania formy zarządzania zasobem mieszkaniowym do obowiązującego stanu prawnego,
- systematycznego zwiększania powierzchni gminy objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- zintensyfikowania działań zmierzających do zmniejszenia zaległości z tytułu czynszów za najem lokali mieszkalnych.

Spośród sformułowanych 129 wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 29 listopada 2011 r., zrealizowano 38 wniosków, w trakcie realizacji były 42 wnioski, a 49 wniosków pozostało do zrealizowania.

Prezydenci i Burmistrzowie skontrolowanych gmin poinformowali NIK o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków, w tym m.in. o:

- podjęciu lub kontynuowaniu prac w celu opracowania zmian lub uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy,
- przystąpieniu do aktualizacji strategii rozwoju gmin oraz sporządzeniu sprawozdań z ich realizacji,
- dokonaniu analizy braku wpłat z tytułu opłat czynszowych,
- działaniach na rzecz skuteczniejszej windykacji należności z tytułu najmu,

poprzez m.in. wysyłanie zawiadomień o zaległościach, zawieraniu porozumień,
- informowaniu o możliwości rozłożenia zaległości na raty,
- umieszczaniu informacji o zobowiązaniach dłużników w Krajowym Rejestrze Długów,
- podjęciu działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości związanych z brakiem przeglądów okresowych budynków poprzez m.in. zwiększenie liczby doraźnych kontroli stanu technicznego budynków oraz kontroli prawidłowości prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych,
- sukcesywnemu zwiększaniu lokali socjalnych poprzez pozyskiwanie lub budowę nowych lokali,
- podejmowaniu działań zmierzających do kompleksowego przeglądu zasobu mieszkaniowego pod kątem bezumownego korzystania z lokali,
- zwiększeniu środków finansowych przeznaczonych na poprawę stanu technicznego budynków i zabezpieczeniu ich w budżecie gminy,
- podjęciu działań zmierzających do opracowania wieloletnich planów remontów budynków i lokali stanowiących zasób mieszkaniowy,
- sukcesywnym zagospodarowywaniu lokali niezasiedlonych „pustostanów", dostosowaniu form sprawowania zarządu zasobem mieszkaniowym gminy do obowiązujących przepisów prawa oraz zwiększeniu nadzoru właścicielskiego ze strony gmin nad podmiotami zarządzającymi zasobem,
- systematycznym zwiększaniu powierzchni gminy objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wydzielaniu terenów gmin z przeznaczeniem na budownictwo mieszkaniowe.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 5.496,6 tys. zł, w tym kwota uszczupleń finansowych wyniosła 2.731 tys. zł, kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa wyniosły 1.567 tys. zł, kwoty nienależnie uzyskane wyniosły 1.199 tys. zł.

Korzyści finansowe, uzyskane w związku z przeprowadzonymi badaniami kontrolnymi wyniosły 224,1 tys. zł.

Delegatura NIK w Katowicach w wyniku przeprowadzonej kontroli w Urzędzie Miasta Będzina zawiadomiła o podejrzeniu niedopełnienia obowiązków określonych w art. 62 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, zgłosili zastrzeżenia: Minister Infrastruktury, Burmistrz Miasta Lębork, Dyrektor Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu i Burmistrz Miasta Giżycko:

1. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po rozpatrzeniu zastrzeżeń b. Ministra Infrastruktury, zgłoszonych do ocen, uwag i wniosków, podjęło uchwałę w dniu 30 listopada 2011 r. o:
   - uwzględnieniu zastrzeżeń w części dotyczącej: uzupełnienia informacji o przyczynach niewystępowania w 2010 r. w części 18 budżetu państwa wydatków na społeczne budownictwo mieszkaniowe oraz doprecyzowania kwestionowanego fragmentu wystąpienia mówiącego o przygotowanym w Ministerstwie Infrastruktury projekcie założeń polityki wsparcia mieszkalnictwa,
   - oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

2. Komisja Odwoławcza, przy Delegaturze NIK w Gdańsku, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych do oceny przez Burmistrza Miasta Lębork, w uchwale z dnia 8 września 2011 r., oddaliła zastrzeżenia do oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącym nie wywiązywania się przez Gminę Lębork z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych osobom uprawnionym do ich otrzymania na mocy wyroków sądowych. Komisja postanowiła odstąpić od rozpoznania uwag o niezgodności z rzeczywistym stanem liczbowym danych dotyczących zasobu mieszkaniowego, ze względu na brak w nim ocen i uwag w rozumieniu art. 60 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Ponadto, postanowiono zmienić błędne dane liczbowe w treści wystąpienia pokontrolnego.
   Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził upoważniony wiceprezes NIK w dniu 26 września 2011 r.
3. Komisja Odwoławcza, przy Delegaturze NIK w Łodzi, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Dyrektora Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu, w uchwale z dnia 7 września 2011 r., uwzględniła zastrzeżenia w zakresie zmiany ogólnej oceny działania Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej (ZGM) w Łowiczu z oceny negatywnej na pozytywną z nieprawidłowościami oraz zastrzeżenia dotyczące: zmiany stawek czynszu za najem lokali, wpływu ZGM na bezzwłoczność podpisywania aneksów przedłużających obowiązywanie umów najmu lokali socjalnych, kwoty naliczonych odsetek od nieterminowo wnoszonych opłat i sposobu ich wyliczenia, nieprawidłowości dotyczących przekazywania dodatków mieszkaniowych oraz oceny o nieprawidłowym działaniu ZGM w realizacji obowiązków wynikających z art. 8 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, niewłaściwej realizacji zadań związanych z utrzymaniem zasobu mieszkaniowego w należytym stanie technicznym. W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził Prezes NIK w dniu 29 września 2011 r.
4. Komisja Odwoławcza, przy Delegaturze NIK w Olsztynie, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Miasta Giżycko, w uchwale z dnia 24 sierpnia 2011 r., oddaliła w całości zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.
   Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził Prezes NIK w dniu 9 września 2011 r.

5 ZAŁĄCZNIKI

ZAŁĄCZNIK NR 1

Słowniczek ważniejszych pojęć

Mieszkaniowy zasób gminy – lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Lokal socjalny – lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m^2, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego nie może być mniejsza niż 10 m^2, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

Lokal zamienny – należy przez rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m^2 powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m^2 tej powierzchni.

Czynsz – nazwa świadczenia należnego z tytułu najmu lub dzierżawy. Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Czynsz może być oznaczony w pieniądzach lub w świadczeniach innego rodzaju.

Gospodarstwo domowe – gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.

Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych – przeciętny koszt budowy 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych: a) dla województwa, z wyłączeniem miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, b) dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, ustalany na okres 6 miesięcy przez wojewodę na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych według powiatów, oraz własnych analiz i ogłaszany, w drodze obwieszczenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

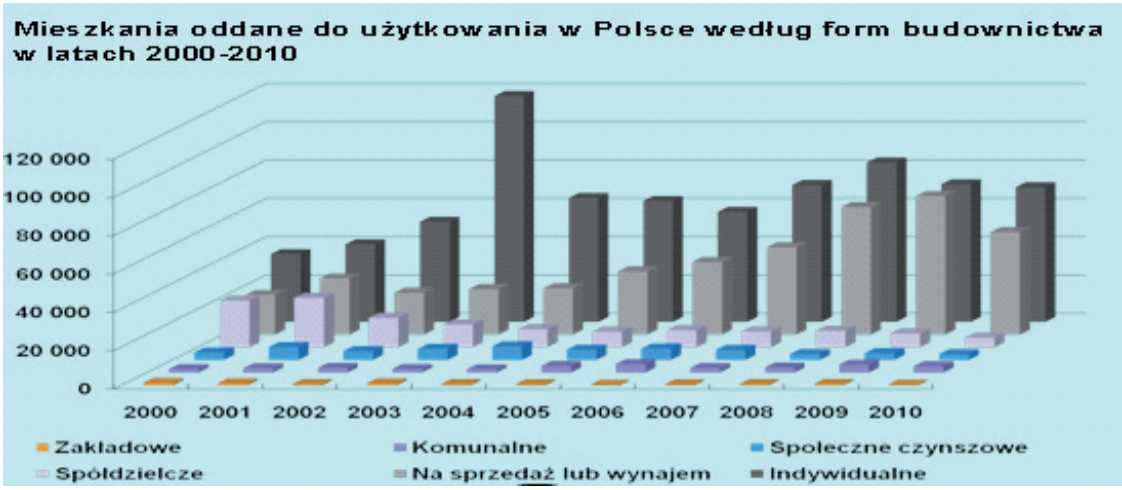
Obowiązkiem władz publicznych, wynikającym z art. 75 Konstytucji RP, jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałającej bezdomności, wspierającej rozwój budownictwa socjalnego oraz popierającej działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Z publikowanych danych wynika, że deficyt mieszkaniowy ciągle utrzymuje się na niezmienionym poziomie, wynoszącym 1,5 mln lokali mieszkalnych.

W dokumencie pn.„Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." stwierdzono m.in., że cyt.:„Brak precyzyjnych corocznych danych dotyczących liczby gospodarstw domowych w Polsce uniemożliwia dokonanie oceny wysokości aktualnego deficytu mieszkaniowego. W latach 2003–2009 przybyło w naszym kraju ok. 950 tys. mieszkań. Według projekcji Głównego Urzędu Statystycznego w tym samym okresie liczba gospodarstw domowych zwiększyła się o ok. 1.100 tys. Oznaczałoby to, że aktualnie statystyczny deficyt mieszkań w Polsce wynosi ok.1.850 tys. mieszkań. Pogłębiona analiza, uwzględniająca hipotezę, że część mieszkań teoretycznie niezamieszkałych jest w praktyce wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także że część mieszkań teoretycznie znajdujących się w budowie, jest w praktyce zamieszkałych, może prowadzi do konkluzji, że obecnie faktyczny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1,4–1,5 mln mieszkań".

W Informacji[83], NIK wskazywała na zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych, wg szacunku GUS, liczba lokali mieszkalnych kwalifikujących się do wyburzenia wynosiła 550 – 800 tys., a ok. 750 tys. lokali mieszkalnych wymagało remontu. W okresie objętym badaniami kontrolnymi (lata 2004 – 2006) rocznie budowanych było ok. 3 lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców, co w tym zakresie uplasowało Polskę na ostatnim miejscu w UE. Bezwzględny, demograficzny deficyt mieszkaniowy wynosił wówczas ok. 1,5 mln lokali mieszkalnych, a wg ekspertów unijnych ok. 10 milionów Polaków mieszkało w substandardowym zasobie. Na poniższym wykresie przedstawione zostały efekty budownictwa mieszkaniowego w latach 2001–2010.

Wykres nr 8.
Liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w latach 2000–2010



Źródło: „Budownictwo mieszkaniowe w Polsce według form budownictwa w latach 2000 – 2010" – Zofia Kurlej, Agnieszka Nocko – Ośrodek Statystyki Budownictwa Urzędu Statystycznego w Lublinie

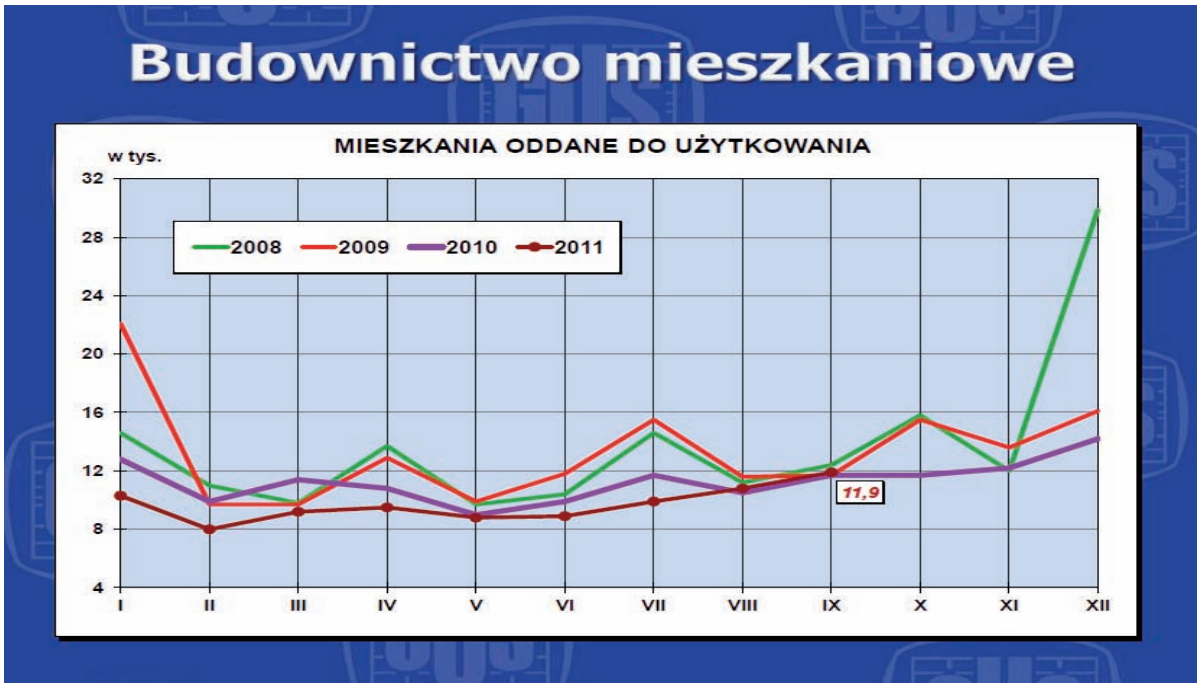
[83] Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – Nr ewid. 10/2008/P07113/KSR.

W latach 2007–2008 zwiększała się liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania, natomiast w latach 2009–2010 liczba tych lokali zmniejszała się. W 2008 r. oddano do użytkowania 165.189 lokali mieszkalnych, tj. o 31.491 (o 23,6%) więcej niż w 2007 r., w 2009 r. oddano do użytkowania 160.002 lokali mieszkalnych, tj. o 5.187 (o 3,1%) mniej niż w 2008 r. W 2010 r. oddano do użytkowania 135.835 lokali mieszkalnych, tj. o 24.167 (o 15,1%) mniej niż w 2009 r. Także w 2011 r. zmniejsza się liczba oddawanych do użytkowania lokali mieszkalnych. Według wstępnych danych GUS, w okresie styczeń–wrzesień 2011 r. oddano do użytkowania 87.274 lokale mieszkalne. Liczba była niższa o 24,0% w porównaniu do okresu styczeń–wrzesień 2009 r. i o 10,6% niższa niż w okresie styczeń–wrzesień 2010 r.

W okresie dziewięciu miesięcy 2011 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2010 r. zwiększyła się natomiast o 0,5% liczba lokali mieszkalnych, których budowa została rozpoczęta i wyniosła 128.296 lokali. Wzrosła również liczba lokali mieszkalnych, na których budowę wydano pozwolenia – do 14.1310 mieszkań, tj. o 6,8%.

Pomimo tendencji wzrostowych w tym zakresie, wskaźników tych nie można traktować jako wskazujących na zwiększenie efektów budownictwa mieszkaniowego w kolejnych latach. Z opublikowanych przez GUS informacji[84)] wynika, że w okresie I – III kwartał 2011 r. zmniejszyła się liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w poszczególnych miesiącach danego roku i dopiero we wrześniu br. osiągnęła poziom 2010 r., tj. okresu o najniższych efektach osiągniętych w latach 2008 – 2010.

Wykres nr 9.
Liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w poszczególnych miesiącach lat 2008 – 2010.

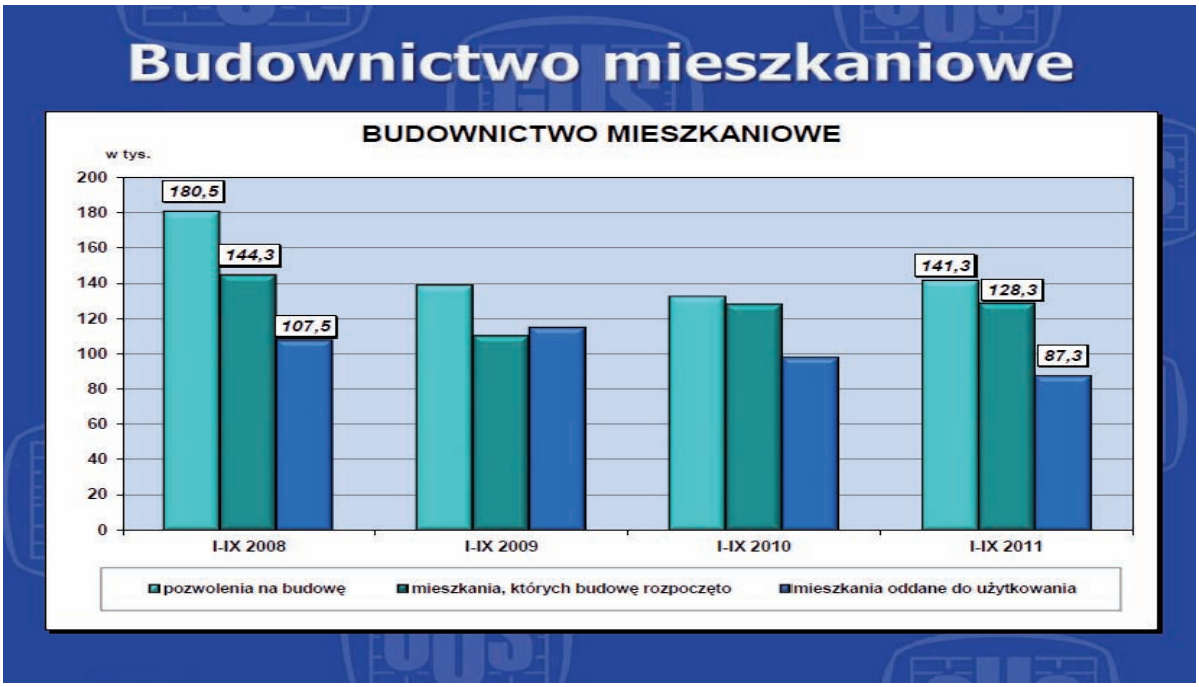


Źródło: GUS

84) „Informacja o sytuacji społeczno–gospodarczej Polski w okresie I–III kwartał 2011 r." – 25 października 2011 r.

Prezentowane przez GUS informacje również wskazują, że pomimo wzrostu w stosunku do wyników 2010 r. liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz liczby lokali mieszkalnych, których budowę rozpoczęto, nie skutkowało wzrostem w 2011 r. liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania.

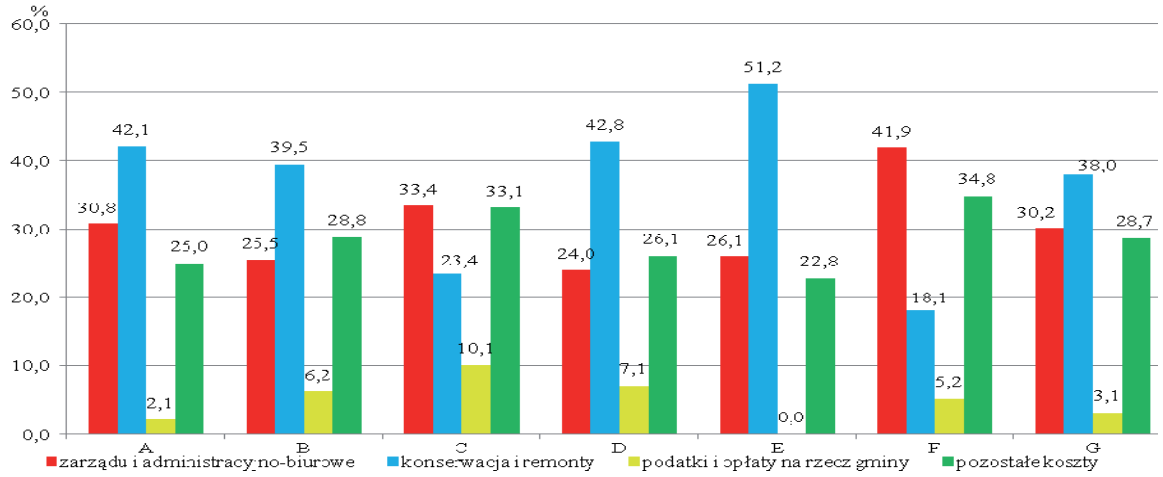
Wykres nr 10.
Liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w miesiącach I – IX lat 2008 – 2011 na tle wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę.



Źródło: GUS

Najwyższe koszty eksploatacyjne we wszystkich formach własności lokali mieszkalnych stanowią koszty związane z konserwacją i remontami. GUS do kosztów eksploatacyjnych zalicza m.in. wydatki związane z technicznym utrzymaniem budynków i mieszkań (konserwacja i remonty), pozostałe koszty (tj. utrzymania czystości, m.in. opłaty za anteny zbiorcze, koszty zawiązane z eksploatacją pomieszczeń wspólnych, wydatki związane z funkcjonowaniem administracji stanowiły oraz podatki dla gminy i inne opłaty publiczno – prawne. Koszty świadczonych usług stanowią m.in. opłaty za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę, koszty związane z poborem zimnej wody, odprowadzeniem ścieków lub wywozem nieczystości płynnych, koszty związane z wywozem odpadów stałych, koszty utrzymania wind. Strukturę kosztów eksploatacyjnych dla poszczególnych właścicieli przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres nr 11.
Zasoby lokalowe w budynkach z lokalami mieszkalnymi wg form własności.



Źródło: GUS[85]

Zasoby lokalowe w budynkach z lokalami mieszkalnymi stanowiących własność: A – Gmin; B Spółdzielni mieszkaniowych; C – Skarbu Państwa; D – Zakładów pracy; E – Wspólnot mieszkaniowych; F – Towarzystw budownictwa społecznego; G – Innych podmiotów

85) GUS – opracowanie „GOSPODARKA MIESZKANIOWA w 2010 r.", Warszawa, październik 2011 r.

Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[86)], zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (…) gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[87)] określa zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz kryteria i formy ochrony praw lokatorów.

Zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, a gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Powyższe zadania gmina wykonuje m.in. poprzez wykorzystanie mieszkaniowego zasobu gminy, może również otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Art. 20 ust. 1 i 2 ww. ustawy stanowi, że gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy w celu realizacji ustawowych zadań z zakresu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, o których mowa w art. 4 przedmiotowej ustawy. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Gmina w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, może także wynajmować lokale od innych właścicieli oraz podnajmować je, także za niższy czynsz, osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód (art. 20 ust. 2a i 2b).

Rada gminy uchwala wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. W razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Ustawa o ochronie praw lokatorów (art. 20 ust. 2), określa podstawowe elementy jakie powinien zawierać wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien zostać opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

1. Prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
2. Analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
3. Planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
4. Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
5. Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;

86) Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
87) Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

6. Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
7. Wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
8. Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
   a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
   b) planowaną sprzedaż lokali.

Niezbędne składniki uchwalanych przez radę gminy zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zostały wymienione w art. 21 ust. 3, ustawy o ochronie praw lokatorów, i są następujące:

1. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu;
2. Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
3. Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
4. Warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
5. Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
6. Zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
7. Kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m^2.

Niniejsza ustawa, w art. 21 ust. 3, określa również niezbędne składniki uchwalanych przez radę gminy zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy tj. m.in.: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu, wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu, warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu, a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

Do zadań gminy należy wydzielenie z zasobu mieszkaniowego części lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ustawy).

Zawartą umowę można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust 1 i 2 ww. ustawy. Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy, osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego obowiązane są do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie w wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby uzyskać z tytułu najmu lokalu. Jeśli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od ww. osoby, odszkodowania uzupełniającego. W sytuacji, gdy sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia lokalu zamiennego albo socjalnego, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Jeżeli natomiast gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[88] (art. 18 ust. 3 i 5 ustawy).

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[89].

Zgodnie z art. 20 pkt 2 ww. ustawy, tworzy się gminne zasoby nieruchomości. Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych. Podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ww. ustawy, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno–prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Czynności wchodzące w zakres gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości, mogą być powierzane zarządcom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub podmiotom, które zatrudniają osoby, a wyłonienie tych podmiotów następuje na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[90].

88) Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
89) Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.
90) Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium). Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie stanowi aktu prawa miejscowego – art. 9 ust. 1, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[91]. Zgodnie z art. 13 ustawy o planowaniu, koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Koszt sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.

Aktem prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy). Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 1, 2, 6 i 7 ustawy o planowaniu).

Zakres zagadnień ujętych w planie miejscowym określa art. 15 ustawy o planowaniu, natomiast procedurę sporządzania planu miejscowego określają przepisy art. 17, 18, 19 i 20 ustawy o planowaniu. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z wyjątkami określonymi w art. 21 ustawy o planowaniu.

Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27 ustawy o planowaniu).

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[92] określała m.in. zasady udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe. Art. 18 ustawy stanowił, że środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przeznacza się m.in. na udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw[93], zlikwidował Krajowy Fundusz Mieszkaniowy z dniem 15 maja 2009 r. Aktywa netto zlikwidowanego Funduszu, których wartość ustalono na podstawie sprawozdań finansowych sporządzonych przez BGK na dzień likwidacji, zwiększyły fundusz statutowy BGK (art. 15 ust. 2 i 3).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali[94],określa zasady udzielania wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat, podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych. Źródłem finansowego wsparcia jest Fundusz Dopłat,

[91] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
[92] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.
[93] Dz. U. Nr 65, poz. 545.
[94] Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej[95]. Finansowego wsparcia udziela BGK na wniosek inwestora. BGK udziela finansowego wsparcia na podstawie umowy z inwestorem, w zakresie określonym przez ustawę (art. 13 ust. 1) dla poszczególnych przedsięwzięć. Finansowe wsparcie nie może być udzielone na realizację przedsięwzięcia rozpoczętego przed zawarciem umowy z BGK (art. 16 ust. 1).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[96] reguluje zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach. Zgodnie z art. 2 ust.1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, dodatek mieszkaniowy, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 3 i 4, przysługuje: najemcom oraz podnajemcom lokali mieszkalnych, osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych, innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem, osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, a także oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny. Wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy. Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej.

W wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji w przedmiocie wstrzymania wypłaty dodatku, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa. W wypadku uregulowania należności w terminie określonym w zdaniu drugim wypłaca się dodatek mieszkaniowy za okres, w którym wypłata była wstrzymana. Pobierający należności za lokale mieszkalne ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu ww. zaległości obejmujących pełne 2 miesiące. W razie niedopełnienia tego obowiązku pobierający zwraca organowi przyznającemu dodatek mieszkaniowy kwoty dodatków wypłacone za miesiące, w których występowały zaległości w tych opłatach. Pobierający jest obowiązany zwrócić organowi kwoty w terminie kolejnych 2 miesięcy, jeżeli gospodarstwo domowe, któremu przyznano dodatek mieszkaniowy, nie uiści zaległych opłat w terminie miesiąca od powstania obowiązku zawiadomienia organu o powstaniu zaległości.

Wspieranie termomodernizacji i remontów ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów[97], poprzez określenie zasad finansowania części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych, ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

[95] Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.
[96] Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.
[97] Dz. U. Nr 223, poz. 1459 ze zm.

Z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego inwestorowi przysługuje premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne (premia termomodernizacyjna), jeżeli z audytu energetycznego wynika, że w wyniku przedsięwzięcia termomodernizacyjnego wystąpi przesłanka wymieniona w art. 3 ust. 1, 2, 3 lub 4 ustawy. Kredyt nie może być przeznaczony na sfinansowanie prac, na które zaciągnięto inny kredyt (do którego przyznana została premia termomodernizacyjna lub remontowa) lub uzyskano środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (art.4).

Budynek wielorodzinny, którego użytkowanie rozpoczęto przed dniem 14 sierpnia 1961 r. może stać się przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, uprawniającego do ubiegania się o premię remontową (art. 6 ust. 1). Premia remontowa przysługuje, na zasadach określonych ww. ustawą, inwestorowi będącemu osobą fizyczną, wspólnotą mieszkaniową z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielnią mieszkaniową lub towarzystwem budownictwa społecznego.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Dz. U. z 2011 Nr 45, poz. 236 ze zm.
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
6. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.
7. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 65, poz.545.
8. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.
9. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania – Dz. U. Nr 183, poz. 1354 ze zm.
10. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej – Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.
11. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów – Dz. U. Nr 223, poz. 1459 ze zm.
12. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych – Dz. U. Nr 251, poz.1844 ze zm.
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz.712 ze zm.
14. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.
15. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. – Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.
16. Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych – Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.
17. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

Wybrane zagadnienia zawarte w dokumencie pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku", przygotowanym w związku z rezolucją Sejmu RP z dnia 19 lutego 2010 r.

W dokumencie „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.", m.in. stwierdzono:

„Od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej konstytuowaniu się rozwiązań prawnych w sferze własności mieszkaniowej, rynku najmu i szerokiego zakresu przepisów oddziałujących na rynek mieszkaniowy, towarzyszyła polityka państwa ukierunkowana również na bezpośrednie wspieranie budownictwa mieszkaniowego i działań zmierzających do poprawy stanu technicznego zasobów. Ważnym elementem towarzyszącym procesom transformacyjnym była również konieczność rozliczenia się państwa polskiego ze zobowiązań powziętych w przeszłości, mających swe źródło w rozwiązaniach finansowych stosowanych w okresie panowania doktryny socjalistycznej. Wprowadzanym instrumentom polityki mieszkaniowej towarzyszyły takie procesy jak: prywatyzacja mieszkań znajdujących się pierwotnie w zasobach komunalnych, zasobach zakładów pracy oraz zasobach spółdzielni mieszkaniowych, stopniowa dominacja rynkowych źródeł kapitału niezbędnego do sfinansowania nowych inwestycji, dynamiczne zmiany w otoczeniu regulacyjnym mieszkalnictwa (system planowania przestrzennego, regulacja procesów budowlanych, gospodarka nieruchomościami, system ksiąg wieczystych itp.). Niezwykle ważnym elementem tych procesów była również decentralizacja polityki mieszkaniowej i przeniesienie głównej części odpowiedzialności za jej prowadzenie na samorządy gminne. Stosowane w okresie ostatnich 20 lat instrumenty wsparcia mieszkalnictwa podlegały znaczącym zmianom, obejmując rozwiązania ukierunkowane na:

- zwiększanie dostępności mieszkań dla najuboższych, poprzez wspieranie realizacji inwestycji związanych z powiększaniem zasobu lokali socjalnych oraz miejsc w budynkach dla osób bezdomnych (segment budownictwa socjalnego);
- zwiększenie dostępności mieszkań dla osób niezamożnych i średniozamożnych, a także dla tzw. grup specjalnych (osoby starsze, osoby niepełnosprawne, imigranci), poprzez wspieranie realizacji mieszkań społecznych czynszowych, spółdzielczych lokatorskich oraz mieszkań chronionych (segment budownictwa społecznego);
- zwiększenie dostępności mieszkań dla osób zainteresowanych własnością mieszkaniową, poprzez wspieranie pozyskiwania źródeł finansowania oraz możliwość odzyskania części wydatków poniesionych na zakup lub budowę mieszkania (budownictwo własnościowe);
- poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, poprzez wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych (cały zasób);
- stopniową redukcję zobowiązań państwa z poprzednich okresów, poprzez wypłatę premii gwarancyjnych, wykup odsetek od tzw. starych kredytów spółdzielczych, a także kompensacje właścicielom utraconych możliwości dochodowych w wyniku obowiązywania czynszów regulowanych.

Przez wiele lat podstawowe formy wspierania mieszkalnictwa opierały się na instrumentach podatkowych. Rozwinięty system ulg i zwolnień w podatkach dochodowych był pod względem rozmiarów wsparcia finansowego główną formą pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb

mieszkaniowych, przede wszystkim ukierunkowaną na wsparcie budownictwa własnościowego oraz inwestycji związanych z poprawą stanu technicznego zasobów mieszkaniowych (w tym ostatnim przypadku do 1997 r. wraz z systemem dotacji termomodernizacyjnych dla spółdzielni mieszkaniowych). Rozwinięty system ulg mieszkaniowych w podatkach dochodowych miał swoje istotne znaczenie w początkowym okresie transformacji ustrojowej, w sytuacji braku dostępnego kredytu rynkowego (ze względu na wysokie stopy procentowe i niedostatecznie rozwinięty system bankowości komercyjnej). W celu pobudzania budownictwa mieszkaniowego, które szczególnie w połowie lat 90–tych znajdowało się w głębokim kryzysie, przyjęto więc instrumenty stymulacyjne kierowane do osób, które dysponując środkami finansowymi mogły przeznaczyć na inwestycje mieszkaniowe, w tym także inwestycje w dodatkowe mieszkania na komercyjny wynajem. W ramach systemu podatków dochodowych obowiązywały: tzw. „duża ulga budowlana" w PIT, obejmująca inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992–2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.); ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992–2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.); ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992–2000, z tytułu praw nabytych do 2003r.); ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992–1998, z tytułu praw nabytych do 2001 r.); ulga odsetkowa (2002–2006). Cechą wspólną charakteryzującą co do zasady powyższe rozwiązania był wymóg wcześniejszego posiadania środków i poniesienie wydatków, zaś ich konstrukcja powodowała, że zazwyczaj większa pomoc była kierowana do grup ludności o najwyższych dochodach, płacących najwyższe podatki dochodowe. Istotnym uzupełnieniem ulg mających na celu zwiększenie efektów budownictwa mieszkaniowego była ponadto ulga z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego. Cel funkcjonowania tej ulgi był odrębny od pozostałych ulg, lecz adresowanie było w dużej mierze tożsame, chociaż oczywiście, ze względu na specyfikę działań będących przedmiotem odliczeń, była zdecydowanie bardziej dostępna. W poszczególnych latach obowiązywania ulg mieszkaniowych korzystało z nich po kilka milionów podatników. W wyniku ich stosowania wyhamowaniu uległ spadek efektów budownictwa mieszkaniowego, a z czasem nastąpił coroczny wzrost tych efektów. Nastąpiło to jednak dość dużym kosztem dla budżetu, szacowanym średniorocznie na ok. 1,3 mld zł w latach 1993–1995, 3,7 mld zł w latach 1996–2000 oraz 4,4 mld w latach 2001–2005. W związku z tym efektywność stosowania tego typu instrumentów z punktu widzenia przezwyciężenia podstawowych problemów polskiego sektora mieszkaniowego – szczególnie związanych z tą częścią problemów, jakie dotyczyły deficytów mieszkań dostępnych dla osób o niskim i średnim poziomie dochodów – była dyskusyjna. Modyfikacja systemu podatkowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, a począwszy od 2006 roku zupełne wycofanie się państwa z instrumentu ulgi mieszkaniowej w PIT (każda zmiana wiązała się oczywiście z zachowaniem praw nabytych), wpisywały się zazwyczaj w szerszy kontekst reform finansów publicznych. Zmiany odzwierciedlały ewoluowanie rynku finansowania mieszkalnictwa, którego ważnym momentem było w końcu lat 90–tych powstanie warunków dla rozwoju z każdym rokiem coraz bardziej dostępnych kredytów hipotecznych. Konsekwentnie też w ostatnim okresie stosowania podatkowych ulg budowlanych pomoc państwa dla gospodarstw domowych opierała się

już wyłącznie na pomocy w spłacie zadłużenia kredytowego (ulga odsetkowa w PIT w latach 2002–2006). Ulgom, jak również późniejszemu procesowi likwidacji ulg stosowanych w podatkach dochodowych, towarzyszyła preferencyjna dla mieszkalnictwa konstrukcja podatku VAT, przewidująca opodatkowanie mieszkalnictwa stawką obniżoną, oraz do połowy 2004 r. wyłączenie dostawy gruntów z zakresu przedmiotu VAT (zmienione w efekcie ujednolicenia systemu VAT po wejściu Polski do Unii Europejskiej). Obniżona stawka podatku VAT utrzymana została również po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej, obejmując dostawę, budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części na podstawie derogacji traktatowych w całym zasobie oraz – stosownie do regulacji systemowych UE – konkretnie w odniesieniu do obiektów budowlanych lub ich części objętych społecznym programem mieszkaniowym. W tym ostatnim przypadku obniżona stawka jest w całości stosowana do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 300 m^2 oraz do lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 150 m2. Ponadto od 2006 roku wprowadzono nową możliwość zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane obniżoną stawką podatku od towarów i usług, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podstawową stawką podatku VAT. Program ten – przy wymiarze wsparcia związany co prawda z kontekstem prawa podatkowego (różnica stawek VAT), ale mający charakter bezpośrednich wydatków budżetowych nie powiązanych z zasadami rozliczenia podatku – pociąga za sobą relatywnie duże wydatki budżetowe oscylujące w latach 2008–2009 w okolicach 1 mld zł rocznie. W połowie lat 90–tych podjęte zostały pierwsze próby wprowadzenia programów wspierających budownictwo mieszkaniowe w ograniczonym, zdefiniowanym segmentowo zakresie, współfinansowanych w formie bezpośrednich wydatków z budżetu państwa. Pierwszym programem o takim charakterze był kompleksowy system wsparcia podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. W ramach programu stworzone zostały ramy instytucjonalne wspieranego segmentu rynku (towarzystwa budownictwa społecznego jako nowa grupa inwestorów, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy) wraz z dedykowanym instrumentem wsparcia (preferencyjny kredyt na budowę mieszkań) oraz towarzyszącym instrumentem wspierającym powstawanie infrastruktury technicznej związanej z budową mieszkań (wsparcie gmin w zbrojeniu gruntów, pierwotnie ograniczone do społecznego budownictwa na wynajem). Wraz ze stabilizacją makroekonomiczną, zmieniło się otoczenie polityki mieszkaniowej. Spadek inflacji i rynkowych stóp procentowych otworzył możliwość finansowania inwestycji mieszkaniowych z kapitału pożyczonego w bankach komercyjnych (kredyty hipoteczne). Jednocześnie następowała reforma finansów publicznych, której jednym z głównych elementów była stopniowa rezygnacja z rozwiniętego systemu ulg podatkowych. Państwo wycofywało się z szerokiego wspierania mieszkalnictwa za pomocą instrumentów podatkowych na rzecz lepiej adresowanych, dedykowanych poszczególnym segmentom instrumentów. Zbiegło się to również ze stopniową decentralizacją kompetencji i środków, również w sferze mieszkaniowej, ze szczebla centralnego do samorządów gminnych.

Począwszy od 2008 r. zestaw selektywnych programów wspierających gospodarstwa domowe w zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych – innych niż szeroko adreso-

wane instrumenty podatkowe, system dodatków mieszkaniowych oraz wydatki budżetowe związane z realizacją historycznych zobowiązań mieszkaniowych państwa – objął po raz pierwszy od rozpoczęcia przemian gospodarczych w 1990 r. wszystkie podstawowe segmenty rynku mieszkaniowego. Tworzyły instrumenty wsparcia budownictwa socjalnego i mieszkań społecznych czynszowych, pomocy dla rodzin zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w formie własnego mieszkania, pomocy gminom w rozwoju infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, jak również programy ukierunkowane na wsparcie inwestycji remontowych oraz przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Rozwiązania uzupełniał system dodatków mieszkaniowych, obowiązująca obniżona stawka VAT na mieszkalnictwo, system rekompensaty podstawowej stawki VAT na materiały budowlane, pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych „starego portfela" oraz mechanizm refundacji premii gwarancyjnych związanych z systematycznym oszczędzaniem na mieszkanie w okresie PRL".

W dokumencie przyjęto, że w ramach polityki wsparcia mieszkalnictwa w latach 2011–2020, „podstawowymi celami, na osiągnięciu których powinna się koncentrować polityka mieszkaniowa w okresie najbliższych 10 lat, będą: likwidacja deficytów ilościowych w segmencie lokali socjalnych i mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej; wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym; eliminacja podstawowych ryzyk związanych z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem; obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno–funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych poprzez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe; likwidacja luki remontowej; ograniczenie zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym; racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego."

Podstawowymi kierunkami działań polityki mieszkaniowej powinny być: „precyzyjna w adresowaniu segmentacja instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa; instrumenty wsparcia spójne z funkcją i zadaniami samorządów terytorialnych; koncentracja środków budżetowych na obszarach priorytetowych społecznie z punktu widzenia wspomagającej rynek funkcji władz publicznych, tj. podstawowych segmentach (budownictwo socjalne) i obszarach problemowych (utrzymanie zasobu); prymat czasowy koniecznych działań eliminujących bariery prawne, ograniczające efektywność pomocy państwa, lub zapewnienie, w ramach konstrukcji danego instrumentu finansowania i towarzyszących rozwiązań regulacyjnych, selektywnej eliminacji takich barier; wieloletnie podstawy finansowania – zapewnienie koniecznych środków w ramach budżetu zadaniowego; zmiana struktury wydatków budżetowych, skoncentrowana na zakończeniu procesu realizacji zobowiązań historycznych oraz znaczącym zwiększeniu środków; finansujących programy interwencyjne; uelastycznienie zasad najmu w mieszkaniowym zasobie gmin i zasobach towarzystw budownictwa społecznego, z jednoczesną racjonalizacją polityki czynszowej i zasad wypłacania dodatków mieszkaniowych; wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kontynuowanie społecznego budownictwa czynszowego."

Przykłady opinii organizacji zajmujących się zagadnieniami mieszkalnictwa

Stanowisko Związku Miast Polskich – materiały z konferencji na temat „Dalszy rozwój systemu społecznego budownictwa czynszowego i jego narzędzi – TBS", która odbyła się w Zabrzu w dniach 21–22 września 2009 r.
Cyt.: (…) Niezbędne jest pilne wprowadzenie instrumentu tymczasowego, który zapewni finansowanie edycji 2009, (np. ze środków pożyczki z EBI, gwarantowanej przez Skarb Państwa). Niemniej, zgodnie z deklaracjami rządu – należy pilnie wprowadzić program rządowy program wspierania budownictwa społecznego (…).
(…) Zwracamy uwagę na społeczne znaczenie podjętej wiosną 2009 r. przez Rząd i Parlament decyzji. Likwidacja KFM, bez zapowiedzianej propozycji programu zastępczego czy zamiennego dla wspierania sektora budownictwa mieszkaniowego dla osób o średnich dochodach, w okresie kryzysu ekonomicznego, który na pewno prowadzi do zwiększenia rangi i zadań programów wspierania budownictwa mieszkaniowego, jest błędem. Coraz liczniejsza jest grupa polskich rodzin, które mają za duże dochody, by stanąć w kolejce po mieszkania socjalne, jednocześnie nie posiadają zdolności kredytowej, by ubiegać się o kredyt hipoteczny na własne mieszkanie czy dom. Pozbawienie tej licznej grupy społecznej adresowanego do niej programu mieszkaniowego jest rażąco niesłuszne.
Polityka mieszkaniowa państwa powinna dążyć do równowagi we wszystkich segmentach sektora mieszkaniowego. Tymczasem można odnieść wrażenie, że politykę mieszkaniową państwa cechuje obecnie niekonsekwencja i brak równoważenia instrumentów oddziaływania. Systematyczne zmniejszanie środków budżetowych na program społecznego budownictwa czynszowego stanowi kolejny dowód przerzucania na gminy odpowiedzialności za historyczne i współczesne zaniedbania rządowej polityki mieszkaniowej."

Stanowisko Unii Metropolii Polskich z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wsparcia przez rząd RP komunalnego budownictwa mieszkaniowego (w tym budownictwa społecznego i socjalnego)
Cyt.:„Unia Metropolii Polskich w pełni popiera rezolucję Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w latach 2010–2020, w której stwierdzono potrzebę wspierania budownictwa mieszkaniowego i opracowania rządowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego na lata 2010–2020. Na potrzebę wyznaczenia i realizacji wieloletniego programu wspierania budownictwa mieszkaniowego zwracają uwagę od kilku lat środowiska naukowe i eksperckie, samorządy terytorialne, organizacje związane z rynkiem mieszkaniowym, budownictwem i rozwojem lokalnym, planowaniem i gospodarką przestrzenną. Sam rząd umieścił *Politykę mieszkaniową rządu* w wykazie brakujących strategii sektorowych w przyjętych zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
Należy podkreślić konstytucyjny obowiązek władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1. Konstytucji RP). Nie istnieją aktualnie żadne przesłanki prognozowania poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa w oparciu wyłącznie o rynkowe rozwiązania. Wobec prognozowanego wzrostu liczby gospodarstw domowych w Polsce, dalszej dywersyfikacji dochodów ludności, konieczności działań na rzecz ułatwienia migracji do krajowych ośrodków wzrostu oraz ograniczenia

emigracji zagranicę osób młodych rośnie znaczenie systemowej, długofalowej interwencji publicznej w sektorze mieszkaniowym.
Brak wieloletniego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego powoduje pomijanie cywilizacyjnie i ekonomicznie istotnej sfery zaspokajania potrzeb społeczeństwa w polityce rozwoju, w średniookresowej strategii rozwoju kraju i corocznych kierunkach polityki społeczno–gospodarczej rządu. Wyraża się to w systematycznym spadku wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo, dorywczych działaniach oszczędnościowych likwidujących programy mieszkaniowe (finansowanie społecznego budownictwa czynszowego) lub drastycznie zmniejszających budżety uznanych programów (program wsparcia budownictwa socjalnego). Obszarami strategicznej interwencji w tej dziedzinie powinny być w szczególności obszary metropolitalne i obszary zurbanizowane. Brak oferty mieszkaniowej w tych obszarach istotnie hamuje restrukturyzację gospodarki i wdrożenie polaryzacyjno–dyfuzyjnego modelu rozwoju kraju.
Polityka mieszkaniowa państwa powinna wspierać gminy, a szczególnie obszary metropolitalne i największe miasta, w realizacji konstytucyjnych zadań w następujących programach:
1. Mieszkalnictwa socjalnego;
2. Mieszkalnictwa społecznego;
3. Infrastruktury osiedleńczej.

Rozwój szeroko pojmowanego mieszkalnictwa socjalnego powinien zapewnić godziwe warunki zamieszkiwania osobom i rodzinom znajdującym się w szczególnej sytuacji ze względu na brak dochodów lub bardzo niskie dochody, sytuację rodzinną, zdrowotną. Nakłady budżetowe na rządowy program wsparcia gmin w realizacji budownictwa socjalnego powinny ulec zwielokrotnieniu, by w ciągu najbliższych lat zaspokoić zapotrzebowanie na lokale socjalne (nowo budowane i uzyskiwane w wyniku łańcucha zamian mieszkań komunalnych i społecznych czynszowych), umożliwić zwiększenie puli mieszkań chronionych i mieszkań dostosowanych do potrzeb osób starszych
Rozwój mieszkalnictwa społecznego pozwoli miastom wspierać mobilność mieszkaniową swoich mieszkańców i zapewnić mieszkania dostępne przybyszom. Większość gospodarstw domowych pod względem możliwości finansowania potrzeb mieszkaniowych mieści się w szerokiej i wielorodnej grupie posiadającej dochody i zasoby zbyt wysokie, by kwalifikowały się do najmu mieszkań komunalnych, zarazem zbyt niskie by korzystać wyłącznie z oferty rynku komercyjnego.
Możliwość organizowania i finansowania pełnej infrastruktury technicznej i społecznej w nowych obszarach o funkcjach mieszkaniowych lub w obszarach odnowy miejskiej z dominantą funkcji mieszkaniowej pozwoli budować podwaliny pod intensywny, planowy rozwój mieszkalnictwa w formule modułowej, gdzie strona publiczna będzie odpowiadała za przygotowanie terenów i koncepcji zabudowy, a częściowo jedynie za realizację mieszkalnictwa (np. w formule towarzystw budownictwa społecznego). Główne zadania inwestycyjne będą podejmowane przez prywatnych deweloperów. Zaplanowane i wyposażone w infrastrukturę nowe tereny osiedlowe powinny być dla mieszkalnictwa tym, czym program „Moje boisko Orlik 2012" dla rozwoju sportu.

Obserwacja działań resortu infrastruktury w ostatnich latach i doświadczenia samorządów gminnych, którym przekazuje się coraz więcej zadań mieszkaniowych bez ustawowego zapewnienia źródeł ich finansowania, każą zwrócić uwagę na następujące warunki nowego programu budownictwa mieszkaniowego:

(…) Skala potrzeb mieszkaniowych i zasady efektywności publicznych programów mieszkaniowych wymagają, by poszczególni interesariusze, w tym obywatele i gminy – podmioty odpowiadające za lokalne warunki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, mogły poznać priorytety i szczegółowe rozwiązania prawne, finansowe i instytucjonalne, tym samym wybrać optymalną dla siebie strategię działania. Stosowana ostatnio polityka zmian poszczególnych ustaw mieszkaniowych i indywidualnych programów powoduje niepewność warunków działania i załamanie sektorów mieszkaniowych. Przykładem jest likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, powodująca w praktyce zaprzestanie finansowania społecznego budownictwa czynszowego. Z kolei zapowiedź rządowych kierunków modyfikacji społecznego budownictwa czynszowego, opracowana w oderwaniu od innych programów wspierania mieszkalnictwa utrudnia debatę merytoryczną i kierunkowe decyzje w ramach gminnych polityk mieszkaniowych.

(…) Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, odpowiednią formą programowania wsparcia publicznego dla mieszkalnictwa jest formuła programów wieloletnich w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Takie ujęcie zapewni trwałość i przejrzystość finansowania określonych programów mieszkaniowych.

(…) Rozbieżność między deklaracjami politycznymi na rzecz rozwoju mieszkalnictwa a faktycznymi priorytetami polityki budżetowej państwa, brak konsultacji społecznych dla tak znaczących dla mieszkalnictwa decyzji jak likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, słaba aktywność rządu w pozyskiwaniu środków unijnych na mieszkalnictwo nadwyrężyły zaufanie społeczne dla aktywności instytucji państwowych w dziedzinie mieszkalnictwa. Podobnie, brak transparentności w działaniach Banku Gospodarstwa Krajowego – głównej instytucji publicznej uczestniczącej w finansowaniu polityki mieszkaniowej państwa, wykorzystującej swą sytuację monopolistyczną, powoduje niezadowolenie gmin wspierających działalność towarzystw budownictwa społecznego i obywateli oczekujących w kolejkach do wynajmu społecznych mieszkań czynszowych.

(…) Unia Metropolii Polskich po raz kolejny postuluje podjęcie szerokiego dialogu pomiędzy Rządem RP a samorządem terytorialnym na temat wsparcia budownictwa komunalnego i działań mieszkaniowych gmin i proponuje powołanie doraźnego zespołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w celu wypracowania założeń szczegółowego programu budownictwa społecznego i socjalnego oraz programu intensywnego rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej pod nowe osiedla mieszkaniowe".

Stanowisko[98] **Kongresu Budownictwa** z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie „programu mieszkaniowego"

Cyt.: „(…) Złej sytuacji mieszkaniowej nie usprawiedliwiają żadne obiektywne przyczyny, jest efekt błędów i zaniedbań władz centralnych. W ostatnich latach doprowadzono do niekorzystnych zmian w administracji publicznej w dziedzinie budownictwa, architektury, urbanistyki i mieszkalnictwa – w okresie 20 minionych lat było aż 7 gruntownych reorganizacji instytucji centralnych zajmujących się sprawami budownictwa, co spowodowało rozproszenie najlepszych kadr i pogłębiającego się bałaganu we wszystkich dziedzinach związanych z budownictwem. Umieszczenie tej problematyki w molochu jakim jest ministerstwo infrastruktury ostatecznie przesądziło, że nie ma żadnej długofalowej polityki mieszkaniowej, a dodatkowo lekceważenie tych problemów przez klasę polityczną jest jedynym i wyłącznym powodem pogłębiającego się chaosu w zabudowie przestrzennej i pogarszającej się sytuacji mieszkaniowej Polaków. W okresie transformacji ustrojowej nie został w pełni wykonany żaden segmentowy program mieszkaniowy (średnia wykonania 20%). Każdy nowy rząd, każdy nowy premier i minister finansów mieli swoje poglądy w tych sprawach, które najczęściej wzajemnie się znosiły.

(…) Uchwalony na posiedzeniu Sejmu w dniu 4 marca br. program rządowy nie ma żadnego praktycznego znaczenia dla poprawy sytuacji mieszkaniowej Polaków. Przeciwnie jest szkodliwy, bo daje złudzenia załatwienia sprawy. Program obejmuje tylko niektóre, nie zawsze najważniejsze dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego sprawy, brak jest w nim między innymi harmonogramu działań i konkretnie odpowiedzialnych za jego realizację. W programie brak również określenia środków budżetowych na cele w kolejnych latach uwzględniając okres przejściowy spowodowany obecnymi trudnościami finansów państwa. Na skutek błędnych zmian w rezolucji, przegłosowanych przez koalicję rządową przyjęty ostatecznie w dniu 4 marca br. program mieszkaniowy obejmuje okres tylko kilku najbliższych miesięcy sprawowania władzy przez obecny rząd (do najbliższych wyborów parlamentarnych), a nie horyzont 10 lat jak mówi tytuł dokumentu i jak planowali posłowie wnioskodawcy oraz organizacje współpracujące w ramach Kongresu Budownictwa, co byłoby możliwe gdyby program przygotowano w postaci ustawy."

Uchwała Kongresu Budownictwa z dnia 20 maja 2011[99] dotycząca rozwoju budownictwa mieszkaniowego i gospodarki przestrzennej

Cyt.: „Polska jest na ostatnim miejscu w Europie w większości wskaźników dotyczących mieszkalnictwa i dystans ten się ciągle zwiększa.

(…) Odcinkowe programy mieszkaniowe w ostatnich 20 latach były wykonywane w nikłym stopniu, bowiem w większości robiono „pod wybory", po których politycy przestawali się nimi interesować. W okresie transformacji ustrojowej było aż siedem fundamentalnych reorganizacji instytucji centralnych budownictwa, co pogłębiło bałagan organizacyjny i spowodowało utratę najlepszych kadr w administracji rządowej. (…) Kongres krytycznie ocenił działania

[98] Stanowisko zostało opublikowane na stronie internetowej Kongresu Budownictwa – adres: www.kongresbudownictwa.pl

[99] Stanowisko zostało opublikowane na stronie internetowej Kongresu Budownictwa – adres: www.kongresbudownictwa.pl

koalicji rządowej, które spowodowały przyjęcie ostatnio przez Sejm rządowego programu mieszkaniowego. Program ten na skutek obniżenia jego rangi i pominięcia doświadczeń europejskich nie ma żadnego praktycznego znaczenia dla poprawy sytuacji mieszkaniowej i nie zawiera żadnych elementów dyscyplinujących działania poszczególnych ministrów w tym zakresie.
(…) Kongres Budownictwa domaga się pilnego rozpoczęcia prac nad projektem ustawy o kasach budowlanych dla mało i średnio zarabiających rodzin. Kompletny projekt został wiele miesięcy temu złożony do Laski Marszałkowskiej. Poprzednia ustawa przyjęta przez parlament i podpisana przez Prezydenta w 1997 roku, w wyniku bezprawnych manipulacji politycznych nigdy nie weszła w życie.
(…) Rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego ma zasadnicze znaczenie nie tyle dla ograniczenia bezdomności, ale stwarza szanse na przemieszczanie się rodzin za miejscem pracy. Działania rządu polegające na zlikwidowaniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i praktycznym ubezwłasnowolnieniu Banku Gospodarstwa Krajowego w odniesieniu do polityki mieszkaniowej oraz na drastycznym ograniczeniu środków budżetowych zahamowały rozwój budownictwa społecznego. Ostatnie poselskie propozycje likwidacji najmu i sprzedaży mieszkań wybudowanych przez TBS zmierzają w istocie do ich zniszczenia. W ten sposób likwiduje się ostatni instrument, będący dotąd w dyspozycji władz państwowych i samorządowych, ułatwiający większą mobilności siły roboczej i zwiększający dostępność mieszkań czynszowych dla mniej zarabiających rodzin.
(…) Ważnym warunkiem rozwiązania problemów mieszkaniowych jest reforma gospodarki przestrzennej a zwłaszcza planowania przestrzennego. Stan państwa w tej dziedzinie negatywnie oceniają nawet dokumenty rządowe, jednak kolejne zmiany legislacyjne, przeprowadzone w ostatniej dekadzie, w coraz większym stopniu osłabiały system planowania.
(…) W ustawie o planowaniu przestrzennym należy szczególnie uwzględnić: wprowadzenie obowiązku kompleksowego planowania nowych i rewitalizowanych zespołów zabudowy mieszkaniowej w planach miejscowych, zawierających m.in. ustalenia dotyczące kształtowania przestrzeni publicznych oraz lokalnej infrastruktury społecznej i komunalnej."

Stanowisko Związku Banków Polskich z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie rządowego dokumentu – „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego"[100)]
Cyt.: „(…) przesłany do Sejmu w dniu 14 grudnia 2010 r. dokument „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku" stanowiący odpowiedź rządu na rezolucję Sejmu, nie odpowiada skali potrzeb w zakresie uporządkowania prawnego oraz zagwarantowania wieloletniego, stabilnego i bezpiecznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce.
Autorzy dokumentu bardzo trafnie ocenili krytyczną sytuację budownictwa mieszkaniowego w Polsce zarówno w zakresie ilościowego deficytu mieszkań na poziomie ponad 1,5 mln mieszkań, jak również niskiego standardu istniejących zasobów mieszkaniowych i wynikającej

[100)] Stanowisko zostało opublikowane na stronie internetowej Kongresu Budownictwa – adres: www.kongresbudownictwa.pl

z niego konieczności wycofania z eksploatacji ponad 200 tys. mieszkań i poprawy warunków ponad 6,5 mln osób, zamieszkujących w warunkach substandardowych. W przygotowanym dokumencie rząd przyznaje, że dotychczasowe instrumenty wsparcia finansowego budownictwa mieszkaniowego z budżetu państwa były mało efektywne i źle adresowane. Na pewno jednym z czynników negatywnie wpływającym na efektywność budżetowych instrumentów wsparcia rynku mieszkaniowego były ciągłe ich zmiany, a nawet likwidacja z chwilą, gdy stawały się bardziej czytelne, a tym samym chętniej wykorzystywane przez obywateli. Ponadto efekty rzeczowe dostępnych dotychczas form wsparcia mieszkalnictwa w Polsce są w odniesieniu do potrzeb niewielkie, a ich wpływ na wyraźną poprawę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w priorytetowych społecznie segmentach wsparcia jest zdecydowanie niewystarczający.
Zakres zaproponowanych w dokumencie rozwiązań nie koresponduje z tak krytyczną oceną stanu mieszkalnictwa i dotychczasowych nieefektywnych działań kolejnych rządów w tym obszarze. Na 26 wskazanych w dokumencie instrumentów wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jedynie trzy są rozwiązaniami nowymi; aż w pięciu przypadkach zapowiedzi wygaszania funkcjonujących instrumentów, w funkcjonowanie dotychczasowych 7 instrumentów rząd nie zamierza ingerować, a w pozostałych 9 planowane są zmiany obecnych zasad ich funkcjonowania.
Zaskakuje pominięcie w tak ważkim dla przyszłości mieszkalnictwa w naszym kraju dokumencie tematu oszczędzania na cele mieszkaniowe. Niezbędnym elementem, a jednocześnie warunkiem powodzenia realizacji programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest powszechne zaangażowanie w jego realizację gospodarstw domowych poprzez kumulowanie prywatnych oszczędności i stymulowanie skłonności do wieloletniego, systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe. Brak również – poza instrumentem dotyczącym termomodernizacji – instrumentów wspierających rewitalizację i remonty istniejących zasobów mieszkaniowych.
(…) Przygotowując tak istotny dokument jak założenia wieloletniego programu wsparcia budownictwa mieszkaniowego rząd powinien przedstawić plany dotyczące skali wsparcia tego programu ze środków budżetowych. Budownictwo mieszkaniowe stanowi per saldo źródło dochodów budżetowych. Dlatego też każdą formę wsparcia budownictwa mieszkaniowego skutkującą wzrostem nakładów kierowanych na nowe budownictwo, rozbudowę istniejącego zasobu, jak również na prace remontowe, należy traktować jako inwestycję, a nie subwencję. Tymczasem już w drugim akapicie rządowego dokumentu czytamy, iż„(…) ostateczne efekty rzeczowe będą związane głównie z możliwościami budżetu państwa, szczególnie w pierwszych latach wskazanego w dokumencie okresu".

Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej z dnia 16 września 2011 r., podane przez p. Adama Kowalewskiego – Przewodniczącego Głównej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej; Członka Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej[101)]
Cyt.:„(…) uznałem za konieczne przypomnienie stanowiska Głównej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej, dotyczącego problemów gospodarki przestrzennej. Stanowisko podjęte

[101)] Stanowisko zostało opublikowane na stronie internetowej Kongresu Budownictwa – adres: www.kongresbudownictwa.pl

jednomyślną uchwałą Głównej Komisji w dniu 3 grudnia 2008 roku, zostało przekazane Ministrowi Infrastruktury. Oceny i postulaty Głównej Komisji są nadal aktualne, ostatnie trzy lata dodatkowo pogorszyły zasady gospodarowania przestrzenią w Polsce. Niestety problemy miast, gospodarki przestrzennej i urbanistyki, pomimo ich rangi społecznej i gospodarczej, są w debatach politycznych praktycznie nieobecne."

W stanowisku z dnia 3 grudnia 2008 r. Główna Komisja Urbanistyczno–Architektoniczna, stwierdziła m.in., że: (…) „w Polsce konieczne jest prowadzenie racjonalnej polityki urbanizacyjnej i miejskiej, co wymaga wzmocnienia publicznej kontroli procesów przestrzennych, sprawniejszej administracji rządowej i samorządowej oraz unowocześnienia i wzmocnienia sytemu planowania przestrzennego". (....) Ład przestrzenny także warunek prawidłowego rozwiązania kwestii mieszkaniowej i zapewnienia właściwego standardu życia w mieście. Ład przestrzenny nie tylko troska o przeszłość – nasze dziedzictwo kulturowe, decydujące o naszej narodowej tożsamości, ale również troska o przyszłość, bowiem ogranicza straty terenów i zasobów ważnych ekologicznie i ekonomicznie cennych, chroni walory środowiskowe i decyduje o mikroklimacie sieci osiedleńczej. Skutki braku racjonalnej gospodarki przestrzennej obserwujemy w Polsce od wielu lat – rozpraszanie zabudowy, chaotyczną i bezplanową urbanizację rolnych terenów – nieuzbrojonych, pozbawionych transportu i usług, spekulacje gruntowe, które pozbawiają samorządy lokalne należnej im renty gruntowej".

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego	– Ministerstwo Infrastruktury – Urząd Miasta Otwocka
Delegatura NIK w Gdańsku	– Urząd Miejski w Lęborku – Urząd Miejski w Tczewie – Urząd Miasta Kościerzyna – Urząd Miasta Pruszcz Gdański – Zakład Nieruchomości Komunalnych w Pruszczu Gdańskim – Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Lęborku
Delegatura NIK w Katowicach	– Urząd Miejski w Będzinie – Urząd Miasta w Knurowie – Urząd Miejski w Żorach – Urząd Miejski w Skoczowie
Delegatura NIK w Łodzi	– Urząd Miejski w Łowiczu – Urząd Miejski w Ozorkowie – Urząd Miasta Bełchatowa –Urząd Miasta Skierniewice – Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu
Delegatura NIK w Olsztynie	– Urząd Miasta Iława – Urząd Miasta Giżycko – Urząd Miasta Kętrzyn – Urząd Miejski w Szczytnie
Delegatura NIK w Poznaniu	– Urząd Miasta i Gminy w Szamotułach – Urząd Miejski w Śremie – Urząd Miejski w Jarocinie – Urząd Miasta w Lesznie
Delegatura NIK w Szczecinie	– Urząd Miasta w Wałczu – Urząd Miasta Kołobrzeg – Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim – Urząd Miejski w Policach
Delegatura NIK w Warszawie	– Urząd Miasta w Ciechanowie – Urząd Miasta Żyrardowa – Urząd Miejski w Wyszkowie – Urząd Miejski w Radomiu – Miejski Zarząd Lokalami w Radomiu – Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Żyrardów
Delegatura NIK we Wrocławiu	– Urząd Miejski w Wałbrzychu – Urząd Miasta w Bolesławcu – Urząd Miejski w Lubinie – Urząd Miejski w Oławie

ZAŁĄCZNIK NR 8

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą, funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej pełnił Pan Cezary Grabarczyk – Minister Infrastruktury od 16 listopada 2007 r.

ZAŁĄCZNIK NR 9

Wykaz organów, 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. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
6. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
7. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej