



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 24 października 2011 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

KSR 4101-04-01/2011
P/11/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra Infrastruktury podejmowane na rzecz realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej były niewystarczające.

W latach 2008 – 2010 zmniejszały się efekty budownictwa mieszkaniowego. W 2008 r. oddano do użytkowania 165.189 lokali mieszkalnych, w 2009 r. - 160.019 lokali, a w 2010 r. - 135.818 lokali. Zmniejszył się udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa (część 18 budżetu państwa - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa) przeznaczonych na mieszkalnictwo w stosunku do wartości PKB. Wydatki na ten cel stanowiły w 2008 r. 0,08% PKB, w 2009 r. - 0,07% PKB, a w 2010 r. - 0,06% PKB.

Udział w ramach części 18 budżetu państwa bezpośrednich wydatków na tworzenie lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych i mieszkań chronionych wyniósł: w 2008 r. – 25 mln zł (tj. 2,5% w wydatkach ogółem), 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 (tj. 21,7% w wydatkach ogółem), w 2009 r. 150 mln zł (16,4%), a w 2010 r. w części 18 budżetu państwa nie występowały wydatki na ten cel.

Działania Ministra Infrastruktury na rzecz wspierania rozwoju mieszkalnictwa¹, prowadzone były m.in. przez przygotowanie i doprowadzenie do wdrożenia jednostkowych rozwiązań sprzyjających:

- 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 mieszkaniowego²,
- tworzeniu przez gminy infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów na ten cel, udzielanych na podstawie ww. ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,
- zaspokajaniu 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 rodziny w nabywaniu własnego mieszkania³,
- tworzeniu 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 bezdomnych⁴,
- ograniczaniu 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 termomodernizacyjnych⁵,
- prowadzeniu 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 remontów⁶.

Kontrola wykazała, że:

1. W badanym okresie brak było 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 z wyznaczeniem organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację.

¹Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz. U. Nr 65, poz. 437 ze zm.

²Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

³Dz. U. Nr 183, poz. 1354 ze zm.

⁴Dz. U. 251, poz. 1844 ze zm.

⁵Dz. U. Nr 162, poz. 1121 ze zm.

⁶Dz. U. Nr 223 poz. 1459 ze zm.

W latach 2005 - 2010 opracowano projekty założeń wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, tj.:

- Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005-2025 - opracowana w 2005 r.,
- Założenia polityki mieszkaniowej państwa w okresie 2006-2013 - opracowano w 2006 r.,
- Rządowy Program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa - opracowano w 2007 r.

Dokumenty te nie zostały przyjęte przez Radę Ministrów.

W Ministerstwie - w związku z rezolucją Sejmu RP z dnia 19 lutego 2010 r. - opracowano projekt dokumentu pn. „Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do 2020 roku”. Projekt, sporządzony w dniu 20 maja 2010 r. określał 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, a także konieczność zmian dotychczasowych regulacji prawnych lub opracowania nowych przepisów prawa w tym zakresie. Dokument ten również nie został przyjęty przez Radę Ministrów.

Projekt pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020”, zgodnie z ustaleniami zespołu roboczego z dnia 10 czerwca 2010 r.⁷ przygotowano w dwóch wersjach, tj. jedna wersja dokumentu określała planowane efekty rzeczowe i wydatki budżetu państwa w latach 2011-2020, a druga wersja nie zawierała tych ustaleń. Obie wersje dokumentu przekazano Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 17 czerwca 2010 r.

W dniu 30 listopada 2010 r. Rada Ministrów, przyjęła dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020” bez określenia planowanych efektów rzeczowych i środków finansowych na wykonanie zadań.

2. Nie przedstawiono Radzie Ministrów do dnia zakończenia kontroli, tj. 22 lipca 2011 r., projektów rozporządzeń określających zasady i tryb udzielania kredytów w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego oraz 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”. Delegacja ustawowa dla Rady Ministrów została wprowadzona 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 ustaw⁸. Brak aktów wykonawczych uniemożliwił

⁷ Zespół roboczy został powołany w dniu 27 maja 2010 r. przez Komitet Rady Ministrów.

⁸ Dz. U. Nr 65, poz. 545.

Bankowi Gospodarstwa Krajowego udzielanie preferencyjnych kredytów na cele mieszkaniowe towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym.

3. Założenia nowych zasad wspomagania budownictwa społecznego na wynajem przygotowano w 2011 r., tj. po upływie około dwóch lat od daty likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego⁹. Projekty ustaw dotyczące planowanego modelu finansowania budownictwa społecznego¹⁰ skierowano do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w czerwcu 2011 r.

Ponadto ustalono, że w latach 2008 – I półroczu 2011 podejmowano działania w celu uzyskania informacji o stanie mieszkalnictwa. W ramach tych przedsięwzięć m.in. zlecono Instytutowi Rozwoju Miast w Krakowie prowadzenie prac, opartych o bezpośrednie źródła, jakimi są badania ankietowe prowadzone w wybranych miastach, zróżnicowanych pod względem wielkości i rozmieszczenia na obszarze kraju. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 22 lipca 2011 r., sporządzone zostały opracowania zawierające dane za 2008 r. i 2009 r., a w IV kwartale 2011 r. zaplanowano przygotowanie opracowania zawierającego dane za 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. 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.
2. Niezwłoczne przekazanie 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.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.



⁹ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego - Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm. KFM zniesiono z dniem 31 maja 2009 r.

¹⁰ „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego” i „Projekt założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych”.