



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LWR.430.4.2024

Nr ewid. 115/2024/P/24/091/LWR

Informacja o wynikach kontroli

Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

MISJA

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

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we
Wrocławiu

Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza.....	12
4. Wnioski	32
5. Ważniejsze wyniki kontroli	33
5.1. Rozdysponowanie i wydatkowanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz prawidłowość gospodarowania zasobami i mieniem Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych.....	33
5.2. Realizacja wspartych środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa działań na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych	50
5.3. Efekty działań wspartych środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz nadzór, monitoring i okresowa ich ocena	68
6. Załączniki.....	75
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	75
6.2. Analiza stanu prawnego	86
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	95
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	96

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
Fundusz lub RFRM	Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa
gmina	objęta kontrolą odpowiednio: gmina miejska, miejsko-wiejska, wiejska
Ksh	ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.)
KZN	Krajowy Zasób Nieruchomości
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Minister FiPR	Minister Funduszy i Polityki Regionalnej. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, o którym mowa w art. 33l ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Minister zarządzający Funduszem od 1 sierpnia 2022 r.
Minister RiT	Minister Rozwoju i Technologii. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Minister zarządzający Funduszem do 31 lipca 2022 r.
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
mieszkania społeczne	mieszkania budowane i wynajmowane przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, ze wsparciem środków Funduszu
przedsięwzięcie	przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane realizowane przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową, ze wsparciem z RFRM, w celu uzyskania mieszkań na wynajem
SIM lub spółka	Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe – podmioty działające w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których przedmiotem działalności jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Przez SIM należy rozumieć także towarzystwo budownictwa społecznego utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11, ze zm.)
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego utworzone bez udziału RFRM
umowa powierzenia	umowa zawierana pomiędzy SIM i gminą (wspólnikiem), służąca określeniu warunków realizacji przedsięwzięcia i usługi publicznej, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm
usługa publiczna	usługa polegająca na wynajmowaniu mieszkań wybudowanych przez SIM, ze wsparciem uzyskanym z RFRM, w rozumieniu art. 33p ust. 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa
usfrm lub ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa	ustawa dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, ze zm.). Do 9 sierpnia 2022 r. ustawa nosiła tytuł „o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”. Został on zmieniony przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1561)
usg	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

ustawa o kzn lub ukzn	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń	ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907)
ustawa Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)
ustawa PZP	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
uzzmp	ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.)
zasady należytego zarządzania mieniem spółki (publicznym)	zasady gospodarowania mieniem komunalnym lub państwowym wynikające z art. 50 ust. 1 usg lub art. 4 ust. 2 uzzmp.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa funkcjonował prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy środki z Funduszu zostały legalnie, rzetelnie, celowo rozdysponowane i wydatkowane, a SIM prawidłowo gospodarowały powierzonymi zasobami i mieniem?

2. Czy działania na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych wspieranych środkami z Funduszu zostały prawidłowo, rzetelnie i celowo zorganizowane i zrealizowane, a ich przebieg był należycie nadzorowany i sprawozdawany?

3. Czy efekty działań wspartych środkami z Funduszu zostały osiągnięte oraz czy były one prawidłowo i rzetelnie nadzorowane, monitorowane i podlegały okresowej ocenie?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Krajowy Zasób Nieruchomości

14 Urzędów Gmin

14 Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych

Okres objęty kontrolą

Lata 2021–2024 do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa utworzono w styczniu 2021 r.¹ jako instrument wspierania przez państwo działań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli. Zaprojektowano go jako część pakietu rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym COVID-19, finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19². Celem RFRM miało być pobudzenie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez tworzone SIM i działające TBS. Środki Funduszu służyły bezzwrotnemu sfinansowaniu części lub całości wydatków gmin na objęcie udziałów w tworzonych i działających SIM/TBS. Zadaniem SIM było budowanie dla mieszkańców gmin mieszkań społecznych na wynajem z umiarkowanym, regulowanym czynszem. Mieszkania te miały stanowić atrakcyjną ofertę dla osób i rodzin, które dysponują środkami na regularne opłacanie czynszu, jednak ich dochody są zbyt niskie na zaciągnięcie kredytu hipotecznego na mieszkanie.

Wysokość wsparcia udzielonego gminie na objęcie udziałów w tworzonej SIM oraz działających SIM/TBS mogła wynosić odpowiednio 3 mln zł oraz do 10 % wartości kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego mającego na celu uzyskanie mieszkań na wynajem. Budowa mieszkań w formule SIM nie wymagała od gmin dodatkowego angażowania środków własnych. Co do zasady, gminy i SIM mogły ubiegać się o dodatkowe środki na ich realizację z Funduszu Dopłat³ (bezzwrotne wsparcie) oraz z preferencyjnych kredytów z BGK⁴.

Zasady funkcjonowania Funduszu podlegały w okresie objętym kontrolą istotnym zmianom. W szczególności dotyczyły one zmiany ministra zarządzającego Funduszem⁵ oraz uzupełniania regulacji usfrm o przepisy odnoszące się do: – terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi; – przesłanek umorzenia udziałów objętych przez gminy w SIM

¹ Na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11). Ustawa weszła w życie 19 stycznia 2021 r.

² O którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, ze zm.) w zw. z art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 569, ze zm.).

³ Udzielanego gminom w ramach programu budownictwa społecznego i komunalnego (dalej: program BSK), na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 304).

⁴ Udzielanych SIM w ramach programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego (dalej: program SBC), na zasadach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. z 2015 r. poz. 1720, ze zm.).

⁵ Zmiana wprowadzona art. 3 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 807, ze zm.), dalej: ustawa z 9 lutego 2022 r. o zmianie Ksh.

z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu; – prawa do dochodzenia przez Ministra FiPR od gmin roszczeń z tytułu niedopełnienia obowiązków wynikających z uzyskanego z RFRM wsparcia; – rozszerzenia katalogu przychodów Funduszu o wpływy ze skarbowych papierów wartościowych⁶. Niezmienione pozostały natomiast uregulowania prawne dotyczące wyłącznej kompetencji ministra zarządzającego Funduszem do udzielania gminom wsparcia ze środków tego Funduszu, trybu wnioskowania gmin o to wsparcie oraz rozpatrywania wniosków gmin przez KZN na podstawie umowy zawartej z ministrem zarządzającym Funduszem.

Do końca marca 2024 r. wydatki Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa z tytułu wypłaty gminom wsparcia wyniosły łącznie 3 022,7 mln zł. Prezes BGK poinformował NIK o przeprowadzeniu *czynności związanych z likwidacją* RFRM oraz o ostatecznym zamknięciu rachunku Funduszu. Wskazał, że stan wolnych środków RFRM w dniu 20 grudnia 2024 r. wyniósł 0,00 zł⁷. Do czasu likwidacji Funduszu gminom udzielono wsparcia z jego środków w łącznej wysokości 3473,8 mln zł. Funkcjonowanie Funduszu nie było dotychczas kontrolowane przez NIK. Zagadnienie to, zwłaszcza w aspekcie działalności SIM, było przedmiotem doniesień prasowych, licznych interpelacji poselskich oraz obrad Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP X kadencji.

Powyższe okoliczności uzasadniły podjęcie przez NIK kompleksowej kontroli funkcjonowania Funduszu. Kontrola ta wpisywała się także w oczekiwania Sejmowej Komisji Infrastruktury, która wskazała na potrzebę przeprowadzenia kontroli efektywności budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez SIM.

Kontrolą objęto m.in. 14 SIM i 14 gmin (wspólników SIM), na obszarze których zaplanowano realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Rządowego Funduszu Mieszkalnictwa.

⁶ Regulacje wprowadzone art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu funkcjonowania programów mieszkaniowych (Dz. U. poz. 1561). Weszły w życie 10 sierpnia 2022 r. Dalej: ustawa z 7 lipca 2022 r. o zmianie sposobu funkcjonowania programów mieszkaniowych.

⁷ Zgodnie z art. 33s usfrm, Fundusz ulega likwidacji w przypadku wyczerpania środków na jego rachunku.

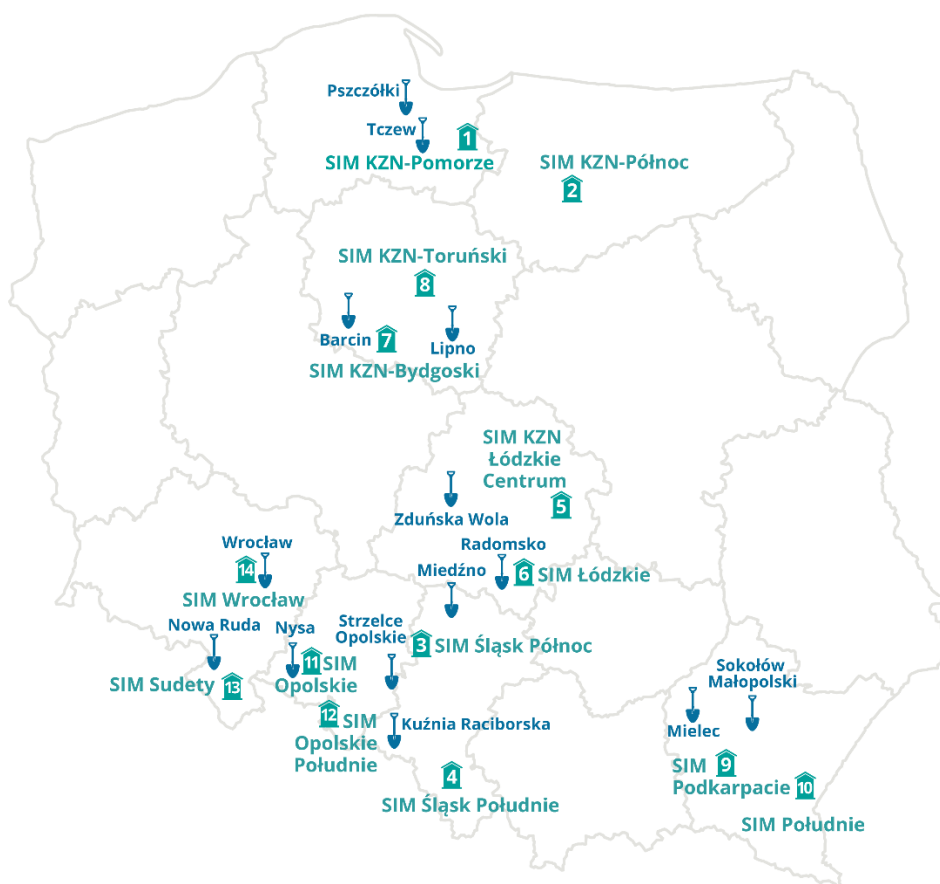
Infografika nr 1
SIM i gminy objęte kontrolą P/24/091

Siedziby SIM



- 1 Malbork
- 2 Olsztyn
- 3 Lubliniec
- 4 Bielsko-Biała
- 5 Tomaszów Mazowiecki
- 6 Radomsko
- 7 Inowrocław
- 8 Toruń
- 9 Boguchwała
- 10 Przemyśl
- 11 Nysa
- 12 Prudnik
- 13 Kłodzko
- 14 Wrocław

Siedziby kontrolowanych urzędów



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe
funkcjonowanie
Rządowego Funduszu
Rozwoju
Mieszkalnictwa

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa nie funkcjonował prawidłowo. Poza ustawą budżetową wydatkowano z niego 3473,8 mln zł. Nie sprzyjało to jednolitości oraz przejrzystości planowania wydatków państwa na cele mieszkaniowe oraz ograniczało kontrolę parlamentarną i społeczną nad gospodarowaniem środkami Funduszu.

I. Ministrowie zarządzający Funduszem⁸ nie realizowali przysługującej im na podstawie art. 331 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa wyłącznej kompetencji udzielania wsparcia ze środków Funduszu. Wbrew przepisom usfrp całość procesu (od przyjęcia wniosków, poprzez ich rozpatrzenie, aż po wydanie dyspozycji wypłaty wsparcia w wysokości co najmniej 2984,6 mln zł⁹) zrealizowana została przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Ponadto, pomimo ustawowych kompetencji, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie dochodził od gmin roszczeń związanych z niedopełnieniem obowiązków wynikających z wykorzystania środków Funduszu. Tymczasem już same *umowy powierzenia*, dotyczące wsparcia na łączną kwotę 203,4 mln zł, zostały ukształtowane w sposób mogący skutkować takimi roszczeniami.

Prezes KZN nie tylko przyjmował i rozpatrywał wnioski składane przez gminy oraz wydawał dyspozycje wypłaty środków, lecz także faktycznie udzielał wsparcia ze środków Funduszu. Następowo to z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczących rozpatrywania wniosków (statystycznie w przypadku jednego wniosku na każde dziesięć złożonych) oraz ze stosowaniem praktyk świadczących o dowolności postępowania (w odniesieniu do 41 % wniosków). Naruszenia te polegały na rozpatrywaniu wniosków i kierowaniu do BGK dyspozycji wypłaty wsparcia z Funduszu niezgodnie z kolejnością wpływu/rozstrzygnięcia wniosku oraz na nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu tych czynności, wynoszącej nawet 209 dni.

Gminy uczestniczące w SIM składały wnioski o wsparcie z Funduszu bez przeprowadzenia uprzedniej analizy faktycznego zapotrzebowania społeczności lokalnych na wynajem lokali mieszkalnych, budowanych przez SIM. W prawie połowie SIM objętych kontrolą (w sześciu z 14 skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem spółki. Nieprawidłowości te polegały na niegospodarnym lub dokonanym z pominięciem ustawy PZP wydatkowaniu, pochodzących z Funduszu środków w łącznej kwocie 8,1 mln zł, w tym na: dokumentację projektową, wynagrodzenia prezesów zarządów i członków rad nadzorczych, zlecenie usług doradczych, reklamowych i promocyjnych oraz zakup i użytkowanie samochodów. Jednocześnie – przy wysokim udziale kosztów wynagrodzeń i usług obcych w całkowitych kosztach działalności tych spółek – poziom wydatków na inwestycje mieszkaniowe w SIM był niski i sięgał zaledwie 6,5 % wsparcia uzyskanego z Funduszu.

⁸ W okresie objętym kontrolą byli to: Minister Rozwoju, Pracy i Technologii/Minister Rozwoju i Technologii do 31 lipca 2022 r. oraz Minister Funduszy i Polityki Regionalnej od 1 sierpnia 2022 r.

⁹ W okresie od 19 stycznia 2021 r. do 22 maja 2024 r.

II. Działania na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych wspieranych środkami Funduszu nie zostały prawidłowo, rzetelnie i celowo zorganizowane i zrealizowane, a ich przebieg nie był należycie nadzorowany i sprawozdawany, do czego przyczynił się KZN.

KZN uczestniczył w powstaniu łącznie 47 nowych SIM¹⁰. W 19 przypadkach (40,4 %) utworzenie SIM z udziałem KZN było przedwcześnie i niecelowe z uwagi na brak wniesienia do tych spółek nieruchomości Skarbu Państwa. Mimo to KZN zapewnił sobie we wszystkich utworzonych SIM uprawnienia osobiste do powoływania od jednego do trzech członków rad nadzorczych, wskazywania przewodniczącego rady nadzorczej oraz kandydata na prezesa zarządu. Zauważyć przy tym należy, że w przypadku 19 SIM, do których KZN wniósł jedynie wkłady pieniężne w wysokości od 100 zł do 1000 zł, uprawnienia te były nadmierne względem zaangażowania kapitałowego KZN, wynoszącego zaledwie od 0,0002 % do 0,004 %.

Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości w nietransparentny sposób wskazał łącznie 58 kandydatów na stanowisko prezesa zarządu oraz powołał 147 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM. KZN wydatkował na wynagrodzenia swoich przedstawicieli w radach nadzorczych SIM łącznie 3,7 mln zł, z czego kwota 496,6 tys. zł dotyczyła wskazanych wyżej SIM z marginalnym udziałem kapitałowym KZN. Z uwagi na niskie zaangażowanie kapitałowe KZN w tych SIM (wkłady pieniężne wynoszące łącznie 3,7 tys. zł) wydatki te były niecelowe i niegospodarne. W KZN zatrudniono również 18 osób w charakterze ekspertów, doradców, koordynatorów do spraw SIM, którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej kwocie 2,7 mln zł. Znaczne wydatki poniesione na koordynację i udział KZN w radach nadzorczych tworzonych spółek nie przełożyły się jednak na skuteczny i rzetelny nadzór tego podmiotu nad SIM. Ponadto ze zwłoką przyjęto regulacje dotyczące zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego KZN nad SIM, a następnie części z nich nie egzekwowano.

Zawierane pomiędzy gminami i SIM *umowy powierzenia* w większości obarczone były licznymi wadami. W 10 SIM (na 14 skontrolowanych) treść umów nie została dostosowana do wymogów prawa Unii Europejskiej, nie była odpowiednio aktualizowana lub nie zawierała koniecznych warunków i terminów realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w gminach.

III. Minister zarządzający Funduszem nie monitorował efektów działań na rzecz budownictwa społecznego wspartych środkami Funduszu.

W okresie trzech i pół roku funkcjonowania Funduszu¹¹ z jego wsparciem wybudowano 2143 mieszkania¹², tj. 4,4 % z łącznie około 48 585 przewidzianych do realizacji w perspektywie do 2031 r. Jedynie 23 mieszkania (1,1 %) wybudowały nowopowstałe SIM¹³, pomimo że wypłacone dla nich wsparcie z Funduszu wyniosło 2307,4 tys. zł i było ponad 3,5-krotnie wyższe niż dla działających TBS.

W przypadku 14 skontrolowanych SIM tylko w sześciu terminowo rozpoczęto przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane. W żadnej SIM

¹⁰ Według stanu na 22 maja 2024 r.

¹¹ Do końca lipca 2024 r.

¹² W ramach nowopowstałych SIM i działających TBS.

¹³ Utworzone z udziałem środków RFRM.

do 31 marca 2024 r. nie zakończono robót budowlanych, a w sześciu w ogóle ich nie rozpoczęto.

Niski stan zaawansowania realizacji inwestycji mieszkaniowych umożliwił SIM czerpanie dodatkowych korzyści ze środków pochodzących z Funduszu, w postaci przychodów finansowych, przy jednoczesnym braku gwarancji przeznaczenia ich na cele mieszkaniowe. Opóźnienie rozpoczęcia realizacji 31 przedsięwzięć w SIM stanowiło ustawową przesłankę do umorzenia udziałów objętych przez gminy z wykorzystaniem otrzymanego z Funduszu wsparcia w kwocie 120,7 mln zł oraz do zwrotu tych środków lub przeznaczenia ich na inny cel mieszkaniowy w gminach.

IV. Ramy prawne ustanawiające RFRM nie zapewniły warunków odpowiednich dla jego prawidłowego funkcjonowania. Przepisy usfrm dotyczące Funduszu nie zostały uchwalone z zastosowaniem właściwych standardów legislacyjnych, nie były kompleksowe, precyzyjne i jasne. Miało to negatywny wpływ na działanie Funduszu, w tym przyczyniło się do powstania, stwierdzonych przez NIK, nieprawidłowości w działaniach ministra zarządzającego Funduszem, KZN, gmin i SIM. NIK w tym kontekście zwraca w szczególności uwagę na: [1] niedookreślenie celów oraz oczekiwanych efektów działania Funduszu, a także nienałożenie na ministra zarządzającego Funduszem obowiązków dotyczących ich monitorowania i oceny; [2] niezapewnienie równego dostępu gmin do środków Funduszu, odpowiadającego rzetelnie zwymiarowanemu zapotrzebowaniu na mieszkania.

Zestawienie poniesionych nakładów z osiągniętymi efektami rzeczowymi wskazuje na wykorzystanie RFRM głównie do tworzenia struktur organizacyjnych (SIM) i nietransparentnego obsadzania w nich stanowisk przy jednoczesnym, pozaustawowym rozszerzeniu zakresu działalności KZN.

NIK zwraca także uwagę na brak konsekwencji i koordynacji działań na rzecz budownictwa społecznego w Polsce. Świadczy o tym w szczególności niezapewnienie spójnego planowania i finansowania tych inwestycji z publicznych źródeł. Jednocześnie aktualne pozostaje stanowisko NIK¹⁴ dotyczące konieczności finansowania zadań publicznych, co do zasady, w ramach budżetu państwa.

¹⁴ Wynikające z uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2023, a następnie z uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2024.

3. SYNTEZA

Niedoprecyzowane cele oraz oczekiwania dotyczące Funduszu	Działający w latach 2021–2024 RFRM miał przeciwdziałać negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym pandemii COVID-19 poprzez inicjowanie w gminach inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez tworzone SIM i działające dotychczas TBS. Rozdysponowano środki Funduszu łącznie w wysokości 5 411 812,6 tys. zł. Natomiast nie doprecyzowano celów i oczekiwanych efektów jego działania. [str. 33–34]
Nieuzasadniona merytorycznie i niekonsekwentna zmiana ministra zarządzającego Funduszem	Wprowadzona z dniem 1 sierpnia 2022 r. zmiana ministra zarządzającego Funduszem, z ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, na Ministra FiPR ¹⁵ , nie była merytorycznie uzasadniona. Propozycję zmiany ministra zgłoszono w czasie drugiego czytania projektu ustawy z 9 lutego 2022 r. o zmianie Ksh. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie był autorem projektu tej zmiany, a jego przedstawiciele nie brali udziału w procesie legislacyjnym dotyczącym jej wprowadzenia. Zmiana ta nie odpowiadała również podziałowi zakresu zadań poszczególnych ministrów ¹⁶ . Była wyłącznie konsekwencją przypisania, od 1 sierpnia 2022 r., zadań związanych z nadzorem nad KZN, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Pomimo zmiany ministra zarządzającego Funduszem, Ministrowi RiT pozostawiono kompetencje do uzyskiwania od gmin i SIM informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, służącego realizacji tej usługi oraz do wyrażania gminom zgody na wydłużenie terminu rozpoczęcia ww. działań. Kontrola wykazała, że ta niekonsekwencja i kompetencyjna niespójność utrudniała Ministrowi FiPR monitorowanie stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu. [str. 34]
Niedostosowana do zarządzania Funduszem organizacja MFiPR	Pracownikom i komórkom organizacyjnym MFiPR nie przypisano zadań związanych z udzielaniem gminom wsparcia z Funduszu oraz nadzorem nad KZN w zakresie dotyczącym rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie. [str. 35]
Opóźnienia w zatwierdzaniu planów finansowych Funduszu	Zgodnie z art. 33 r ust. 5 usfrm, Fundusz działał na podstawie planów finansowych. Projekty planów na 2023 r. i 2024 r. zatwierdził Minister FiPR ¹⁷ , w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, 16 maja 2023 r. i 29 października 2023 r. – odpowiednio 289 i 90 dni po terminie określonym w art. 33r ust. 10 usfrm. Opóźnienia te wynikały z opisanego wyżej przekazania Ministrowi FiPR kompetencji i dokumentacji dotyczącej Funduszu (w pierwszym przypadku) oraz przyjęcia błędnych, wymagających korekty, założeń w odniesieniu do źródeł finansowania wydatków Funduszu (w drugim przypadku). [str. 35–36]
Zwiększenie finansowania Funduszu oraz dodatkowe zasilenie go środkami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych	W założeniach dotyczących tworzenia Funduszu ¹⁸ przyjęto jednorazowe jego zasilenie środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na kwotę 1,5 mld zł. Faktycznie, w latach 2021–2024 (I kwartał), Fundusz został

¹⁵ Tj. Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

¹⁶ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.).

¹⁷ Plany finansowe Funduszu na 2021 r. i 2022 r. zatwierdził nieobjęty kontrolą NIK minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

¹⁸ Określonych w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój budownictwa z dnia 6 sierpnia 2020 r. (druk nr 534).

zasilony znacznie wyższymi środkami, w łącznej wysokości 5 210 897,8 tys. zł. Środki te pochodziły głównie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 3 738 000,0 tys. zł (71,7 %) oraz ze zbycia skarbowych papierów wartościowych w kwocie 1 357 871,0 tys. zł (26,1 %).

Natomiast nieprzewidziane na etapie tworzenia Funduszu, jego zasilenie środkami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, o łącznej wartości nominalnej 1 600,0 mln zł, miało miejsce w 2023 r. oraz w IV kwartale 2024 r. Uzasadniono to dużym zainteresowaniem gmin co do uzyskania wsparcia na rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego.

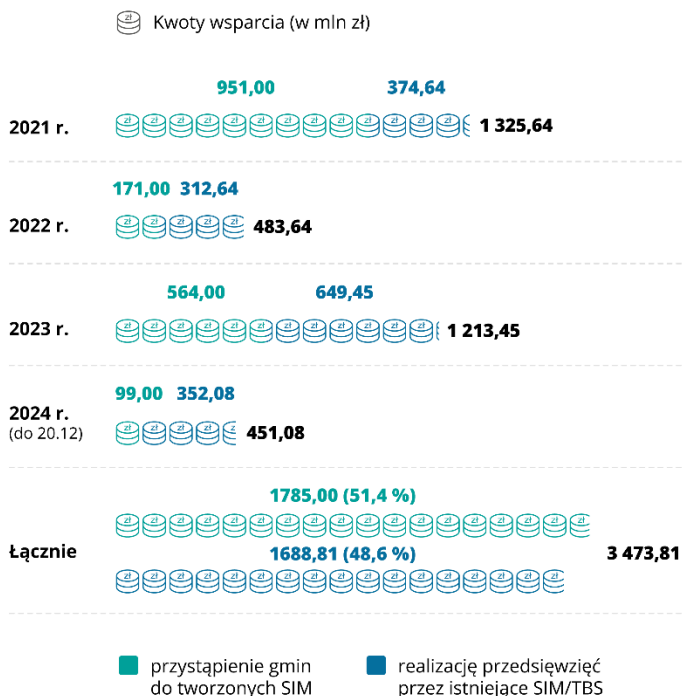
Ostatecznie, ponad dwukrotnie wyższa, w stosunku do pierwotnych złożzeń, kwota zasilenia RFRM środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została w części przekazana do Funduszu Dopłat (1833,0 mln zł) oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów (105,0 mln zł). Miało to miejsce w 2021 r. Operacja ta była dopuszczalna w świetle art. 33la i art. 33lb usfrm i miała służyć finansowaniu realizacji zadań wskazanych Funduszy¹⁹. [str. 36–37]

W latach 2021–2024 (do 20 grudnia) na wsparcie gmin z Funduszu wydatkowano łącznie 3 473 812,6 tys. zł, w tym 1 785 000,00 tys. zł (51,4 %) na objęcie udziałów w tworzonych SIM, które nie prowadziły działalności na terenie danej gminy oraz 1 688 812,6 tys. zł (48,6 %) na objęcie udziałów w istniejących SIM/TBS. Były to działania przewidziane do finansowania z Funduszu na podstawie art. 33l usfrm.

**Wydatki RFRM
przeznaczone głównie
na wsparcie
tworzonych SIM**

Infografika nr 2

Przeznaczenie udzielonego gminom wsparcia ze środków RFRM w latach 2021–2024 r. (do 20 grudnia)



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁹ Tj. finansowaniu wsparcia udzielonego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych oraz premii, o których mowa w rozdziałach 2-4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków.

Najwyższego wsparcia z Funduszu udzielono w 2021 r. i 2023 r., odpowiednio, w wysokości 1 325 639,0 tys. zł i 1 213 449,3 tys. zł. Wsparcie udzielone w 2021 r. dotyczyło głównie przystąpienia gmin do SIM (3 mln) natomiast w kolejnych latach przeważało wsparcie na realizację przedsięwzięć przez istniejące SIM/TBS (do 10 % kosztów ich realizacji). Wysokość udzielonego gminom wsparcia była zgodna z ogólną kwotą przyjętą w planach finansowych Funduszu na lata 2023–2024, bez rozróżnienia na cel wynikający z art. 33l usfrm. [str. 36–37]

Koszty obsługi Funduszu

W latach 2021–2024 (do 20 grudnia) koszty obsługi RFRM wyniosły łącznie 2430,9 tys. zł²⁰. Zgodnie z art. 33r ust. 3 pkt 2 usfrm, dotyczyły one wynagrodzenia należnego KZN za rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie oraz wynagrodzenia BGK za obsługę rachunku Funduszu. W ujęciu rocznym najniższe koszty odnotowano w pierwszym roku działania Funduszu – 322,2 tys. zł, a najwyższe w 2023 r. – 1 231,5 tys. zł. Wysokie koszty obsługi Funduszu w 2023 r. wynikały głównie z prowizji i opłat maklerskich z tytułu przeprowadzonych w tym okresie transakcji sprzedaży skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem firm brokerskich. Wyniosły one łącznie 439,3 tys. zł i miały wpływ na przekroczenie planu finansowego Funduszu na 2023 r. w pozycji *Pozostałe koszty operacyjne*. Według informacji uzyskanej z BGK, na etapie tworzenia planu finansowego Funduszu na 2023 r. nie znano dokładnej kwoty tych kosztów, przez co nie można było ich uwzględnić w tym planie. Dla porównania, w 2024 r. pozostałe koszty operacyjne wyniosły 38,7 tys. zł.

[str. 37]

Dodatkowe koszty finansowania działalności Funduszu środkami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych

Sprzedaż skarbowych papierów wartościowych prowadził BGK w okresie od 17 maja 2023 r. do 6 grudnia 2024 r. W sumie uzyskano z niej środki w łącznie kwocie 1 545 834,8 tys. zł, tj. o 54 165,2 tys. zł (3,5 %) niższej od wartości nominalnej sprzedawanych aktywów. Sprzedaż prowadzono na rynku międzybankowym z uwzględnieniem aktualnych cen rynkowych. Według BGK zarówno taka sprzedaż, jak i charakterystyka skarbowych papierów wartościowych, miały wpływ na wysokość środków uzyskanych z ich sprzedaży. Kwota stanowiąca różnicę pomiędzy wartością nominalną skarbowych papierów wartościowych i środków uzyskanych z ich sprzedaży nie została ujęta w planach finansowych Funduszu oraz sporządzanych przez BGK informacjach o realizacji tych planów w latach 2023–2024.

RFRM jako źródło finansowania zadań państwa poza ustawą budżetową oraz metoda redystrybucji środków Funduszu przeciwdziałania COVID-19

NIK zwraca uwagę, że nie powinno mieć miejsca redystrybuowanie środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową – jak miało to miejsce w przypadku RFRM, także w formie skarbowych papierów wartościowych oraz ze środków funduszy obsługiwanych przez BGK. Narusza to bowiem podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jednolitości, przejrzystości i jawności budżetu. Wpływa również na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego państwa, określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²¹ Ogranicza również kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne. [str. 37]

²⁰ Stanowiły równowartość 0,07 % wysokości udzielonego gminom wsparcia z Funduszu.

²¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

**Wnioski gmin
o wsparcie bez
rzetelnego ustalenia
zapotrzebowania
na mieszkania
społeczne**

Kontrola przeprowadzona w 14 gminach wykazała, że gminy ubiegały się o wsparcie z Funduszu na podstawie wniosków kierowanych do KZN, które były sporządzane prawidłowo pod względem formalnym. W żadnej z gmin sporządzenie wniosku o wsparcie nie zostało poprzedzone analizą istniejącego w gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych. Decyzje o wnioskowaniu o środki z Funduszu podejmowane były w gminach głównie w oparciu o bieżące zapotrzebowanie na wynajem mieszkań z zasobu komunalnego lub rozeznanie dokonane przed przystąpieniem gmin do wcześniejszych programów mieszkaniowych, realizowanych ze wsparciem państwa. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, z uwagi na specyficzne warunki wynajmu mieszkań w SIM, a zwłaszcza partycypację najemców w kosztach ich budowy oraz wysokość czynszu wyższą od obowiązującej w zasobie komunalnym.

**Zbyt łatwy dostęp
do środków Funduszu**

NIK zwraca uwagę, że obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy prawa nie zawierały żadnych merytorycznych warunków (kryteriów) udzielania gminom wsparcia ze środków Funduszu. Zgodnie z usfrm, zarówno wsparcie na objęcie udziałów w tworzonej SIM, jak i na objęcie udziałów w istniejącej SIM/TBS, było przyznawane i wypłacane gminom na podstawie wniosków pozytywnie ocenionych pod względem formalnym, do wysokości środków dostępnych na rachunku Funduszu. Nie wymagano uprzedniego przeprowadzenia analizy zapotrzebowania na mieszkania społeczne w gminach. Przepisy usfrm pozwalały również na to, aby zakres oraz warunki wykonania usługi publicznej i realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego jej realizacji były ustalane, pomiędzy gminami i SIM, dopiero po otrzymaniu środków Funduszu na ich realizację. [str. 38–39]

**Wsparcie
udzielane gminom
bez wymaganego
udziału ministra
zarządzającego
Funduszem**

Zgodnie z art. 33l usfrm, to minister zarządzający Funduszem udziela gminie wsparcia ze środków RFRM na sfinansowanie części lub całości działania, polegającego na objęciu przez gminę udziałów lub akcji w tworzonej lub istniejącej SIM/TBS. W praktyce Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie brał udziału w tym procesie. Wszystkie czynności związane z udzieleniem gminie wsparcia z RFRM wykonywał Prezes KZN, w ramach rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu. Takie zadanie zlecił Prezesowi KZN minister zarządzający Funduszem, w umowie zawartej na podstawie art. 33m ust. 6 i 7 usfrm. Żaden przepis usfrm nie umożliwiał jednak ministrowi zarządzającemu Funduszem delegowania na rzecz Prezesa KZN kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie udzielania gminom wsparcia ze środków Funduszu. Tożsama praktyka miała miejsce w okresie, w którym właściwym do tych spraw był poprzedni minister zarządzający Funduszem.

Przyczyną takiego stanu była przyjęta przez kolejnych ministrów zarządzających Funduszem interpretacja przepisów art. 33m i 33o usfrm, która – w ich opinii – dopuszczała możliwość samodzielnego procedowania przez Prezesa KZN w przedmiocie udzielania gminom wsparcia z Funduszu w ramach umowy na rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie, o której mowa w art. 33m ust. 6 i 7 usfrm.

NIK stoi na stanowisku, że taka interpretacja nie była właściwa. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego pozostaje bowiem działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który

zakazuje domniemywania kompetencji takiego organu i równocześnie nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej

Należy również podkreślić, że brak bezpośredniego udziału właściwego ministra w procesie udzielania gminom wsparcia pozbawiał go bieżącego wpływu na zarządzanie środkami Funduszu. Natomiast kontrola prawidłowości wykonania umowy zawartej z KZN w przedmiocie rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie była jedynie działaniem wtórnym w stosunku do, rodzących skutki faktyczne, rozstrzygnięć Prezesa KZN.

Naruszenie normy kompetencyjnej przy udzielaniu gminom wsparcia z Funduszu

Kontrola wykazała, że Prezes KZN samodzielnie, tj. bez wymaganego udziału ministra zarządzającego Funduszem, udzielił gminom wsparcia w łącznej wysokości 2 984 588,8 tys. zł²², w tym w kwocie 1 213 449,3 tys. zł w okresie, gdy należało to do właściwości Ministra FiPR, a w kwocie 1 771 139,5 tys. zł w okresie, gdy należało to do kompetencji Ministra RiT. Takie postępowanie naruszało normę kompetencyjną wynikającą z art. 33l usfrm. [str. 39–40]

Zasadnicza rola KZN w procesie rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie

W latach 2021–2024 (do 20 grudnia) udzielono gminom wsparcia na podstawie 1218 pozytywnie rozpatrzonych wniosków, z których 595 (48,9 %) dotyczyło wsparcia tworzonych SIM – w wysokości 3 mln zł, a 623 (51,1 %) wsparcia istniejących SIM/TBS – w wysokości 10 % wartości kosztów przedsięwzięcia²³.

Stosownie do art. 33m ust. 7 usfrm, w umowach zawartych z kolejno właściwymi ministrami zarządzającymi Funduszem, prawidłowo określono zakres powierzonych KZN zadań dotyczących rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM oraz sporządzania i przekazywania do BGK dyspozycji wypłat wsparcia. Do realizacji tych zadań Prezes KZN powołał Zespół ds. rozpatrywania wniosków.

Co 10 wniosków gmin o wsparcie z RFRM rozpatrzono z naruszeniem zasad prawnych

Do końca maja 2024 r. w KZN pozytywnie rozpatrzono 1188 wniosków gmin o wsparcie z RFRM, w łącznej wysokości 3420,3 mln zł. Spośród nich, 115 wniosków gmin, na kwotę 293,8 mln zł (9,7 %), rozpatrzono z naruszeniem art. 33o ust. 1 usfrm oraz postanowień zawartej 31 marca 2022 r. z Ministrem RiT umowy, o której mowa w art. 33m ust. 6 usfrm. W 99 przypadkach²⁴ było to naruszenie 60-dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku, tj. od 61 do 269 dni od daty ich złożenia. W 16 przypadkach wnioski²⁵ rozpatrzył Zespół powołany przez Prezesa KZN, pomimo wypowiedzenia przez ministra zarządzającego Funduszem umowy na ich rozpatrywanie.

Prezes KZN wyjaśnił, że przy rozpatrywaniu ww. wniosków kierowano się koniecznością zapewnienia niezbędnego kworum do działania Zespołu ds. rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie, oczekiwaniem na uzupełnienie wniosków przez gminy oraz zgodą ministra zarządzającego Funduszem na rozpatrywanie przez KZN wniosków gmin o wsparcie, pomimo wypowiedzenia umowy na to działanie. Wyjaśnienie te nie znalazły jednak potwierdzenia w przedstawionej do kontroli NIK dokumentacji.

²² Do dnia 30 czerwca 2024 r.

²³ Źródło: Załącznik nr 1 do Informacji o realizacji planu finansowego RFRM za 2024 r.

²⁴ Na łączną kwotę 241,2 mln zł.

²⁵ Na łączną kwotę 52,6 mln zł.

**Niezapewnienie
równego traktowania
gmin w dostępie
do środków Funduszu**

Kontrola przeprowadzona w KZN wykazała również przypadki wskazujące na dowolność procedowania w KZN wniosków gmin o wsparcie z Funduszu. W szczególności dotyczyły one rozpatrywania wniosków oraz kierowania do BGK dyspozycji wypłat środków Funduszu niezgodnie z kolejnością wpływu/rozstrzygnięcia wniosku oraz nieuzasadnionej zwłoki w dokonywaniu tych czynności.

W 348 przypadkach (na 1027 zbadanych) dyspozycje wypłaty środków Funduszu, na łączną kwotę 1049,9 mln zł, zostały sporządzone w terminie od 32 do 215 dni od daty rozpatrzenia wniosku. Ponadto do końca lipca 2024 r. nie złożono dyspozycji wypłaty dla 140 wniosków gmin o wsparcie, w łącznej wysokości 371,7 mln zł, pomimo że wnioski te zostały rozpatrzone w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r.

Świadczyło to o nierównym traktowaniu gmin w dostępie do środków Funduszu. Dotyczyło to rozpatrywania łącznie 488 (41,1 %) wniosków o wsparcie, w łącznej kwocie 1421,6 mln zł, tj. 41,6 % wnioskowanej przez gminy wartości wsparcia z Funduszu ogółem.

Zwłoka w kierowaniu wsparcia do wypłaty wynikała m.in. z ograniczonej dostępności środków pieniężnych na rachunku Funduszu, wprowadzonych przez kolejnych Prezesów KZN, nieudokumentowanych i nieuprawnionych praktyk, polegających na kierowaniu złożonych przez gminy wniosków do uzupełniania, nadawania pierwszeństwa w kierowaniu do wypłaty wniosków o wsparcie na tworzenie SIM oraz czasowego braku upoważnienia Prezesa KZN do kierowania do BGK dyspozycji wypłaty przyznanego gminom z Funduszu wsparcia.

NIK zwraca uwagę, że przepisy zarówno usfrm, jak i zawartej pomiędzy KZN i ministrem zarządzającym Funduszem umowy na rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie, nie zapewniały gminom zachowania równego dostępu do środków RFRM oraz nie określały precyzyjnie zasad kolejności rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie i jego wypłaty. [str. 40–43]

**Nie w pełni rzetelne
informowanie gmin
o wsparciu z RFRM**

KZN nie w pełni rzetelnie przekazywał gminom informacje dotyczące wsparcia ze środków Funduszu. Kontrola wykazała m.in., że:

- w 140 przypadkach KZN poinformował gminy o pozytywnym rozpatrzeniu złożonych przez nie wniosków o wsparcie ze znacznym, bo sięgającym ponad 12 miesięcy, opóźnieniem. Dotyczyło to informacji przekazanej gminom 16 maja 2024 r. na temat wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r.;
- KZN nie upubliczniał w żaden sposób informacji o wysokości dostępnych dla gmin środków Funduszu oraz o gminach, które otrzymały takie wsparcie z Funduszu ani o jego wysokości. Wymagany zakres i sposób upubliczniania tych informacji nie został określony w przepisach prawa.

NIK zwraca uwagę, że brak upubliczniania rzetelnych informacji o Funduszu ograniczał możliwość sprawowania kontroli społecznej nad jego działaniem, zwłaszcza w sytuacji znacznej kwoty wydatkowanych środków. KZN, jako państwowa osoba prawna²⁶, jest jednostką sektora finansów publicznych, a środki finansowe, które rozdysponowywał

²⁶ Utworzona na podstawie odrębnej ustawy.

pochodziły ze źródeł publicznych. Zatem KZN powinien respektować ogólne zasady wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷, a w szczególności zasadę jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi. [str. 43–44]

**Środki Funduszu
przeznaczono
w gminach na objęcie
udziałów w SIM**

**Niski poziom
i nie zawsze prawidłowo
wydatkowane środki
na inwestycje**

Skontrolowane gminy uzyskały z RFRM wsparcie we wnioskowanej wysokości, w łącznej kwocie 128 716,0 tys. zł. Wsparcie to w całości zostało przeznaczone na objęcie udziałów w kapitale zakładowym SIM. [str. 44]

Do 31 marca 2024 r. na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w 14 skontrolowanych SIM wydatkowano łącznie 58 334,9 tys. zł. Stanowiło to 6,5 % łącznej kwoty środków RFRM uzyskanych w związku z ich realizacją, wynoszącej 891 334,0 tys. zł. Najwięcej – 20 359,5 tys. zł, wydatkowano w SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale (22,7 %), a najmniej – 803,2 tys. zł, w SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (2,6 %). Wysokość wydatków wynikała ze stopnia zaawansowania rzeczowego realizacji przedsięwzięć w poszczególnych SIM i ich liczby.

W siedmiu skontrolowanych SIM prawidłowo ponoszono wybrane wydatki na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. W tych spółkach prawidłowo wybrano wykonawcę usług projektowych/robót budowlanych oraz realizowano i rozliczano ich wykonanie. W pozostałych siedmiu SIM stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania przepisów ustawy PZP oraz pełnej zapłaty za niewłaściwe lub jedynie w części wykonane usługi. Wskutek tego SIM poniosły wydatki z pominięciem obowiązku zastosowania ustawy PZP oraz w sposób niegospodarny na kwoty wynoszące odpowiednio 2044,1 tys. zł i 350,2 tys. zł. Wynikało to z błędnej interpretacji przez SIM przepisów ustawy PZP²⁸ oraz z innych uwarunkowań, np. braku wiedzy, pamięci instytucjonalnej lub presji czasowej, które nie mogą jednak usprawiedliwiać nieprawidłowego działania SIM w zakresie wydatkowania środków na inwestycje.

[str. 44–46]

**Zyski i wysokie
przychody finansowe
SIM generowane przez
środki Funduszu**

Wyniki finansowe SIM, zgodnie z przyjętymi w spółkach założeniami, poprawiały się w kolejnych latach działalności. W 2023 r. dodatni wynik finansowy osiągnęło 13 skontrolowanych SIM, w tym najwyższy zysk, w wysokości 2720,8 tys. zł, odnotowano w SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku, a stratę, w wysokości 739,0 tys. zł, w SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej. Najwyższe koszty SIM ponosiły z tytułu wynagrodzeń i zakupu usług obcych. Wysokość zysku, poza kosztami, warunkowana była przychodami finansowanymi, których wartość zależała głównie od kwoty środków RFRM wniesionych do spółek przez gminy oraz sposobu gospodarowania tymi środkami. SIM, co do zasady, prawidłowo inwestowały wolne środki pozostające w ich dyspozycji. Do końca 2023 r. osiągnęły z tego tytułu przychody finansowe w łącznej wysokości 59 717,7 tys. zł, w tym najwyższe w SIM KZN Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku (7931,3 tys. zł), a najniższe w SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej (1418,0 tys. zł). Spółki te otrzymały z Funduszu wsparcie w wysokości 98, 2 mln zł i 49,4 mln zł.

²⁷ Dz. U. z 2024, poz. 1530; dalej: ufp.

²⁸ W szczególności art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 28 i 29 ustawy PZP.

NIK zwraca uwagę, że niski stan zaawansowania realizacji inwestycji mieszkaniowych w utworzonych SIM oraz przekazanie im wysokich kwot wsparcia z RFRM przed faktycznym rozpoczęciem działalności umożliwiły tym spółkom czerpanie dodatkowych korzyści ze środków pochodzących z Funduszu w postaci przychodów finansowych, przy jednoczesnym braku gwarancji przeznaczenia ich na cele mieszkaniowe. [str. 46]

**Wysokie koszty
i zawyżone
wynagrodzenia
w niektórych SIM**

W latach 2021–2024 (do 31 marca) 51,9 % kosztów działalności skontrolowanych SIM²⁹ stanowiły wynagrodzenia pracowników spółki. Wynosiły one łącznie 26 179,4 tys. zł, z czego 13 052,0 tys. zł (50,0 %) stanowiły koszty wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych SIM. Wydatki skontrolowanych SIM na wynagrodzenia członków rad nadzorczych zamykały się w przedziale od 154,2 tys. zł w SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim³⁰ (rada składała się z przedstawicieli ośmiu gmin – współników) do 788,5 tys. zł w SIM KZN-Toruński sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu³¹ (rada składała się z przedstawicieli 17 gmin – współników). Do 31 marca 2024 r., na wynagrodzenia prezesa zarządu najwięcej (łącznie 630,4 tys. zł) wydawkowano w SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale³², a najmniej (łącznie 157,2 tys. zł) w SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim.

W ośmiu SIM wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych naliczono i wypłacono zgodnie z zasadami przyjętymi w spółce oraz odpowiednio, art. 4 i art. 10 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń. Nieprawidłowości stwierdzone w sześciu SIM dotyczyły wypłaty wynagrodzenia prezesom zarządu oraz członkom rad nadzorczych w wysokości wyższej od należnej o łącznie 190,4 tys. zł (w sześciu przypadkach) i niedochowania terminu tej wypłaty (w trzech przypadkach). Wynikało to z błędnych wyliczeń, zastosowania niewłaściwej ich podstawy, niedopatrzienia, pomijania lub błędnej interpretacji obowiązujących zasad kształtowania wynagrodzeń określonych w przepisach ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń. [str. 46–47]

**Podwyższona
podstawa wymiaru
wynagrodzeń
prezesów zarządu SIM**

Jedynie w czterech SIM część stała wynagrodzenia prezesa zarządu wyliczana była zależnie od skali działalności spółki określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń³³. W pozostałych 10 skontrolowanych SIM część ta została podwyższona, w trybie art. 4 ust. 3 ww. ustawy³⁴, do wysokości od 3,5 do 5 krotności podstawy wymiaru. Najwyższą wartość osiągnęła w SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej. SIM różnie uzasadniały podwyżkę wynagrodzeń, w tym m.in. krótkim okresem działania spółki, realizacją inwestycji o wartości przekraczającej wartość aktywów spółki oraz docelowo znaczną wielkością zasobu mieszkaniowego. Wysokość wynagrodzenia wypłaconego prezesowi zarządu SIM ponad regularny

²⁹ Wynoszących łącznie 50 369,3 tys. zł.

³⁰ Spółka działała od kwietnia 2022 r.

³¹ Spółka działała od lipca 2021 r.

³² Spółka działała od czerwca 2021 r.

³³ Tj. w wysokości od jednokrotności do trzykrotności podstawy wymiaru.

³⁴ Z uwagi na wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku.

jego wymiar sięgała kwoty 123,1 tys. zł, co miało miejsce w SIM KZN-Północ sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie.

NIK zwraca uwagę, że pomimo prawnie dopuszczalnej podwyżki części stałej wynagrodzenia członków organu zarządzającego spółek, w związku z niskim poziomem rzeczowej i finansowej realizacji inwestycji w skontrolowanych SIM, wydatki poniesione na wynagrodzenie prezesów zarządu tych spółek w podwyższonej wysokości nie znajdowały uzasadnienia zarówno w skali faktycznie prowadzonej działalności SIM jak i zasadach gospodarowania mieniem publicznym. [str. 47–48]

**Nieupubliczniane
uzasadnienia
do podwyższonych
wynagrodzeń
prezesów zarządu SIM**

Osiem gmin, pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 3 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, nie upubliczniło na stronie BIP gminy uzasadnienia dla przyznania prezesowi zarządu SIM wynagrodzenia w wysokości wyższej niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy. Wynikało to z przeoczenia, braku przekazania przez SIM informacji/dokumentów mogących stanowić przedmiot tego upublicznienia lub kwestionowania przez gminy tego obowiązku. [str. 48]

**Wysokie i w części
niegospodarne
wydatki SIM na usługi
zewnętrzne**

Skontrolowane SIM zatrudniały od dwóch do 15 pracowników. Jednocześnie zlecały wykonawcom zewnętrznym realizację usług doradczych w zakresie obsługi księgowej, prawnej i technicznej spółki oraz wykonanie usług marketingowych, które obejmowały wszelkie formy reklamy i promocji. Najmniej – łącznie 8,3 tys. zł, wydatkowano na ten cel w SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku. Najwięcej (łącznie 3073,9 tys. zł) w SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, w tym na informację, promocję i reklamę co najmniej 2114,1 tys. zł³⁵. W pozostałych SIM wydatki na marketing nie przekraczały kwoty 320,0 tys. zł.

Nie we wszystkich SIM przy wyborze wykonawców usług zewnętrznych przestrzegano przepisów ustawy PZP i/lub obowiązujących w spółce regulacji wewnętrznych. Dotyczyło to, w trzech SIM, przypadków zlecenia usług doradczych, prawnych, z zakresu promocji i reklamy oraz informacyjnych bez zastosowania przepisów ustawy PZP, z naruszeniem przepisów tej ustawy lub regulacji wewnętrznych. Wydatki SIM poniesione na te usługi bez zachowania obowiązku stosowania przepisów ustawy PZP wyniosły łącznie 2299,1 tys. zł.

W pięciu SIM wystąpiły przypadki zlecenia różnym podmiotom zewnętrznym usług w tożsamym przedmiocie, które powielały się w tym samym czasie, co generowało dodatkowe, nieuzasadnione wydatki. Ponoszono również wydatki na usługi, które nie służyły realizacji zadań spółki lub które nie zostały wykonane. Naruszało to zasady należytego zarządzania mieniem spółki (publicznym). Tym samym wydatki na realizację tych usług, w łącznej kwocie 2019,3 tys. zł, zostały uznane przez NIK za niegospodarne.

Nieprawidłowe działania SIM w zakresie wydatkowania środków na zakup usług zewnętrznych wynikały z uwarunkowań związanych z organizacją i działaniem poszczególnych SIM oraz z niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy PZP, dotyczących jej stosowania oraz szacowania wartości zamówień publicznych. [str. 48–49]

³⁵ Kwota ta odnosi się do wydatków zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK.

**Nie zawsze
prawidłowe
wykorzystanie
mienia w SIM**

Skontrolowane SIM mieściły się w wynajętych siedzibach, odpowiadających skali prowadzonej przez nie działalności. Poza jednym przypadkiem, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w korzystaniu z mienia spółki przez prezesów zarządu i pracowników SIM. Jedynie w SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, NIK zakwestionowała – jako niegospodarne – wydatki poniesione na nabycie i naprawy sześciu samochodów osobowych w łącznej kwocie 1222,2 tys. zł. Prezes zarządu spółki nie wyjaśnił przyczyn tych wydatków. [str. 49–50]

Tworzenie nowych SIM

KZN, w okresie od 19 stycznia 2021 r. do 22 maja 2024 r., utworzył łącznie 47 nowych SIM oraz przystąpił do dwóch działających TBS. Utworzenie i przystąpienie KZN do tych spółek każdorazowo poprzedzone zostało uzyskaniem wymaganej zgody ministra zarządzającego Funduszem oraz pozytywnej opinii Rady Nadzorczej KZN. Wnioski sporządzone przez KZN spełniały wymagania formalne i dotyczyły objęcia przez KZN udziałów w SIM/TBS w zamian za wkład niepieniężny, tj. prawo własności nieruchomości z zasobu KZN o wartości wynoszącej od 483,4 tys. zł do 21,6 mln zł, jak też objęcia udziałów w SIM w zamian za wkład pieniężny w wysokości od 0,1 tys. zł do 1,0 tys. zł. We wnioskach tych wskazywano, że po zawiązaniu spółki KZN podejmie działania zmierzające do uzyskania odpowiednich nieruchomości celem wniesienia ich do SIM. W 20 przypadkach, po utworzeniu SIM, KZN zwiększył swój udział w kapitale zakładowym spółki poprzez wniesienie nieruchomości z zasobu.

**Niecelowy udział KZN
w 19 SIM**

W 19 przypadkach KZN nie wniósł do SIM nieruchomości, zarówno podczas ich tworzenia, jak i później³⁶. Udziały w kapitale zakładowym tych spółek objął w zamian za niskie wkłady pieniężne (w wysokości od 0,1 tys. zł do 1,0 tys. zł). Tym samym, w świetle zadań wynikających z ustawy o kzn, udział KZN w tych spółkach był przedwczesny i niecelowy, a wydatki poniesione na wynagrodzenia przedstawicieli KZN w radach nadzorczych ośmiu SIM³⁷, w łącznej kwocie 496,6 tys. zł, należy uznać za niecelowe i niegospodarne. Tym bardziej, że wkład pieniężny wniesiony przez KZN do tych spółek wyniósł łącznie zaledwie 3,7 tys. zł.

Według KZN, wpływ na zaistniałą sytuację miały przedłużające się procedury przekazywania odpowiednich nieruchomości do zasobu KZN przez zobowiązane podmioty oraz zbyt mała liczba pracowników (ekspertów) zatrudnionych w KZN. Niezależnie od tego KZN, przystępując do SIM i biorąc udział w tworzeniu tych spółek, widział swoją rolę nadzorczą w stosunku do środków RFRM przekazanych gminom (wspólnikom) oraz pomocniczą dla małych gmin, które nie miały odpowiednich narzędzi i kompetencji do uczestnictwa w SIM. NIK nie podzieliła stanowiska KZN w tej kwestii. Według ustawodawcy celem KZN, w związku z jego uczestnictwem w SIM, było wnoszenie do tych spółek gruntów pod inwestycje mieszkaniowe. Miało to wspierać tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań, w szczególności w segmencie mieszkań na wynajem. Tym samym KZN winien oferować gminom (wspólnikom) grunty, które miał w swoim zasobie lub mógł do zasobu uzyskać. Samo wniesienie wkładów pieniężnych nie wypełniło tej funkcji. Zatem nie można tego uznać za uzasadnienie udziału KZN w SIM. [str. 50–52]

³⁶ Do 10 lipca 2024 r.

³⁷ W przypadku pozostałych 11 SIM, do których KZN nie wniósł nieruchomości, Prezes KZN nie powołał swoich przedstawicieli do rad nadzorczych.

**Uprzywilejowana
pozycja KZN wobec
pozostałych
wspólników SIM**

Założenie każdej z SIM z udziałem KZN poprzedzone było spotkaniami przyszłych współników i negocjacjami umów spółek. KZN opracował wzorec umowy utworzenia SIM (przystąpienia do TBS), który przedstawiał współnikom (gminom) do negocjacji i późniejszej akceptacji. Przewidywał on, że KZN, w ramach przysługującego mu osobistego uprawnienia, będzie mógł powoływać i odwoływać w tworzonej SIM od jednego do trzech członków rady nadzorczej, w tym wskazywać przewodniczącego rady nadzorczej spośród członków rady nadzorczej oraz wskazywać kandydata na prezesa zarządu spółki. [str. 52]

**Nie zawsze
zasadny wpływ KZN
na działalność SIM**

NIK uznaje za nieprawidłowe uzyskanie przez KZN nieadekwatnego do zaangażowania kapitałowego, bezpośredniego lub pośredniego, wpływu KZN na działalność niektórych utworzonych SIM. Kontrola wykazała, że w przypadku 19 SIM, pomimo braku wniesienia aportem nieruchomości Skarbu Państwa, KZN – jako współnik mniejszościowy – zapewnił sobie osobiste uprawnienie do powoływania (odwoływania) członków rad nadzorczych³⁸, wskazywania przewodniczącego rady nadzorczej i kandydata na prezesa zarządu spółki. Udziały KZN w tych SIM wynosiły zaledwie od 0,0002 %³⁹ do 0,004 %⁴⁰ kapitału zakładowego.

Praktyka ta wynikała z decyzji Prezesa KZN oraz jej akceptacji przez ministra zarządzającego Funduszem i współników tworzonych SIM. W ocenie NIK minimalne zaangażowanie kapitałowe KZN oraz powierzone tej jednostce przez ustawodawcę zadania w zakresie budownictwa społecznego, nie uzasadniają uprawnień osobistych uzyskanych przez KZN w tworzonych SIM. Zauważyć należy, że realizacja tych uprawnień generuje dodatkowe, sięgające łącznie 3,7 mln zł koszty wynagrodzeń dla przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM⁴¹. Nadaje także Prezesowi KZN istotne uprawnienia personalne w stosunku do obsadzania rad nadzorczych i wpływu na wybór prezesów zarządów w 47 spółkach z udziałem Skarbu Państwa. [str. 53]

**Nietransparentny
sposób powoływania
przedstawicieli KZN
do rad nadzorczych
i zarządów SIM**

W ramach wykonywania uprawnień osobistych wynikających z umowy spółek SIM, w okresie kontrolowanym, Prezes KZN powołał łącznie 147 przedstawicieli KZN do rad nadzorczych w 36 SIM i dwóch TBS⁴². W tym samym okresie 58 osób, spośród wskazanych przez Prezesa KZN, zostało powołanych na stanowisko prezesa zarządu SIM w 46 spółkach.

Od października 2023 r. do lutego 2024 r. odwołano 96 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 33 SIM i w jednym TBS. W ich miejsce, do marca 2024 r., powołano trzech nowych przedstawicieli KZN do rad nadzorczych trzech SIM. Prezes KZN nie podał przyczyn merytorycznych tych decyzji. Wskazał jedynie, że tryb odwołania przedstawicieli KZN z rad nadzorczych SIM każdorazowo odbywał się według procedury określonej w umowach tych spółek.

NIK zwraca uwagę, że w KZN nie wprowadzono zasad, procedur ani wytycznych w sprawie doboru i wyznaczania przez Prezesa KZN członków rad nadzorczych w spółkach SIM oraz wskazywania kandydatów na

³⁸ Od jednego do trzech członków.

³⁹ SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu.

⁴⁰ SIM KZN-Kaszuby sp. z o.o.

⁴¹ Wyplacanych z dotacji podmiotowej dla KZN.

⁴² Tj.: Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz Karo Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

**Wysokie koszty
wynagrodzeń
przedstawicieli KZN
w radach nadzorczych
SIM obciążeniem KZN**

prezesów (członków) zarządów tych spółek. Wprawdzie nie ma takiego obowiązku prawnego, ale pożądana jest w takich sytuacjach transparentność postępowania. Natomiast w KZN proces ten nie był naborem otwartym. Nie było informacji w BIP KZN o obsadzaniu takich stanowisk. Prezesi KZN wyjaśnili, że wskazania, rekomendacje i polecenia w tym zakresie pochodziły od kierownictwa KZN, środowisk lokalnych, gmin (wspólników), ministerstwa właściwego do spraw Funduszu a także były efektem rozeznania przeprowadzonego przez lokalnego przedstawiciela KZN, który zakładał SIM. [str. 53–55]

W latach 2021–2024 (do 31 marca) KZN wypłacił łącznie 3,7 mln zł z tytułu wynagrodzenia dla 147 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 36 SIM oraz dwóch TBS. Wydatki na wynagrodzenia przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej i stanowiły 5,7 % łącznych kosztów ogółem KZN w tym okresie. [str. 54–55]

**Dodatkowe
zatrudnianie w KZN
ekspertów, doradców
i koordynatorów
do spraw SIM**

W okresie objętym kontrolą (do sierpnia 2024 r.) w KZN zatrudniono łącznie 18 osób w charakterze ekspertów, doradców, koordynatorów ds. SIM, budownictwa czynszowego. Powierzano im m.in. reprezentowanie KZN na zgromadzeniach wspólników SIM z udziałem KZN, czy podczas czynności w ramach kontroli indywidualnej wspólnika, a także w wizjach nieruchomości z zasobu KZN. Były to zadania w części tożsame z zakresem właściwości Departamentu Nadzoru Właścicielskiego KZN. Łączna kwota wynagrodzenia wypłacona w okresie objętym kontrolą⁴³ z tytułu zatrudnienia 18 ekspertów wyniosła 2,7 mln zł.

Dla sześciu (z 18) ekspertów nie sporządzono zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. NIK uznaje to za nierzetelne. Przyjęty sposób realizacji powierzonych zadań nie korespondował bowiem ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁴, a w szczególności standardu A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna. Zwłaszcza, że do kontroli nie przedłożono również dokumentów z realizacji prac wykonywanych przez te osoby, które wykonywały zadania na podstawie ustnych poleceń przełożonego. Przedstawiono jedynie dokumenty potwierdzające odbywanie podróży służbowych. [str. 56]

**Nieprawidłowa
organizacja
i nieskuteczność
nadzoru KZN nad SIM**

Nadzór KZN nad działalnością SIM nie był prawidłowo zorganizowany. W wyniku kontroli ustalono m.in., że:

- KZN nie powołał swoich przedstawicieli do rad nadzorczych 24 SIM, do których aportem wniesiono nieruchomości z zasobu KZN;
- w okresie od 31 marca 2021 r.⁴⁵ do 26 listopada 2023 r. w KZN nie obowiązywały pisemne zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad SIM. Po ich wprowadzeniu nie egzekwowano obowiązku przedstawiania KZN kwartalnych informacji z działania rad nadzorczych SIM;
- dopuszczono do wystąpienia konfliktu interesów w związku z podjęciem przez pracownika KZN, zajmującego się nadzorem właścicielskim, odpłatnej współpracy z trzema SIM.

⁴³ Według stanu na 30 sierpnia 2024 r.

⁴⁴ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84); dalej: standardy kontroli zarządczej.

⁴⁵ Utworzenie pierwszej SIM.

Zaniechania dotyczące organizacji nadzoru nad SIM, wynikały głównie z ograniczonych środków na wypłatę wynagrodzeń należnych przedstawicielom KZN w radach nadzorczych SIM, rotacji kadrowej i zmian w SIM, wprowadzonych z początkiem 2024 r. oraz z braku zakazu odpłatnego zatrudniania pracownika nadzoru właścicielskiego KZN w spółkach SIM. Natomiast skala i zakres nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK w działalności 14 skontrolowanych SIM wskazują, że nadzór KZN nad tymi spółkami nie był w pełni skuteczny. [str. 55–56]

**Większość umów
powierzenia
sformułowano
wadliwie**

Jedynie w pięciu (z 14 skontrolowanych) SIM nie stwierdzono nieprawidłowości w treści *umów powierzenia*. W pozostałych dziewięciu SIM umowy te obarczone były licznymi wadami.

W czterech SIM, w 35 *umowach powierzenia* nie zawarto planowanego terminu rozpoczęcia i okresu realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, jak też planowanego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi, co jest wymagane art. 33p ust. 2 tej ustawy.

W dwóch SIM treść 18 *umów powierzenia* dostosowano do wymogów wynikających z art. 33 ust. 2 usfrm po 10 lutym 2023 r., tj. po upływie terminu na dokonanie tej czynności, wynikającego z art. 34 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2022 r. o zmianie sposobu finansowania programów mieszkaniowych.

**Niedostosowanie
treści umów
powierzenia
do przepisów unijnych**

W pięciu SIM w 37 *umowach powierzenia* nie określono rodzaju usługi publicznej, opisu mechanizmu rekompensaty oraz wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty, jak i zasad unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty, tj. elementów wymaganych w motywie 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁴⁶.

**Nieaktualizowanie
umów powierzenia**

Ponadto w czterech SIM nie zaktualizowano *umów powierzenia* dotyczących realizacji 26 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, pomimo istotnych zmian warunków ich wykonania w zakresie dotyczącym źródeł finansowania, terminów kolejnych etapów prac oraz liczby planowanych do uzyskania mieszkań lub przedłużenia terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Konieczność tych zmian wynikała z uzyskania dodatkowego wsparcia z RFRM (o którym mowa w art. 33l pkt 2 usfrm), zgody ministra zarządzającego Funduszem na przedłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, zmian koncepcyjnych oraz zaistniałych opóźnień w realizacji przedsięwzięć.

Nieprawidłowości w formułowaniu treści *umów powierzenia* wynikały z błędnej interpretacji przez SIM przepisów usfrm i zasad dotyczących pomocy publicznej określonych w Decyzji KE, decyzji współników (gmin), niedopatrzania, zmian (dookreślenia) parametrów realizacji

⁴⁶ Dz. Urz. UE z 2012 r. L 7/3; dalej: Decyzja KE.

**Negatywne skutki
wadliwego
sformułowania treści
umów powierzenia**

przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych oraz opóźnień, które wystąpiły w trakcie ich realizacji.

NIK zwraca uwagę, że nieokreślenie w *umowie powierzenia* terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej i terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, niezależnie od naruszenia art. 33p ust. 2 usfrm, utrudnia możliwość rozliczenia przez gminę (wspólnika SIM) terminowości działań SIM z wykorzystaniem sankcji przewidzianej art. 33pa ust. 1 pkt 2 i 3 usfrm, który to przepis sankcjonuje niedochowanie terminów umownych, a nie ustawowych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku nierozpoczęcia przez SIM realizacji usługi publicznej w terminie określonym w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, bądź niedotrzymania określonego w tej umowie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, gmina występuje o umorzenie udziałów w SIM objętych z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu. Tym samym gmina może zastosować taką sankcję wobec SIM jedynie, gdy w *umowie powierzenia* określono stosowne terminy.

Art. 33qa ust. 1 pkt 2 usfrm, daje ministrowi zarządzającemu Funduszem prawo do dochodzenia od gmin roszczeń z tytułu niedopełnienia obowiązków zawarcia umowy określającej rodzaj, okres realizacji i planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej. Wyniki kontroli wskazują, że z tego tytułu roszczenia ministra zarządzającego Funduszem wobec gmin – wspólników skontrolowanych SIM, mogą dotyczyć łącznej kwoty 203 363,6 tys. zł⁴⁷. [str. 57–60]

**Nie zawsze
prawidłowe
wywiązywanie się
z obowiązku
informowania
właściwego Ministra**

Cztery gminy nie w pełni prawidłowo wywiązały się z obowiązków informacyjnych wobec ministra zarządzającego Funduszem oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o których mowa w art. 33p ust. 2a usfrm. Informację o zawartych *umowach powierzenia* przekazały bez wskazania wymaganych danych i/lub ze znacznym, bo wynoszącym od 154 do 341 dni, opóźnieniem, w stosunku do trzymiesięcznego terminu określonego w tym przepisie. Wynikało to z braku wiedzy gmin o obowiązku informacyjnym, niedopatrzania lub świadomej decyzji podjętej wobec braku ustalenia terminów rozpoczęcia realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w gminie.

[str. 60]

**Niskie zaangażowanie
rzeczowe realizacji
przedsięwzięć
inwestycyjno-
budowlanych w SIM**

Objęte kontrolą SIM, w ramach 183 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, planowały wybudować łącznie 12 045 mieszkań, w tym najwięcej – 1534 w SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale, a najmniej – 415 w SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku. Prace budowlane przewidziano na okres od III kw. 2021 r. do I kw. 2031 r., a zasiedlenie gotowych mieszkań od III kw. 2024 r. do II kw. 2031 r. Kontrola wykazała, że według stanu na 31 marca 2024 r., roboty budowlane rozpoczęto jedynie w 16 inwestycjach (8,7 %) realizowanych przez osiem SIM, nie zakończono żadnej z budów i nie zasiedlono żadnego mieszkania. Natomiast w sześciu SIM nie rozpoczęto żadnych budów.

[str. 61–62]

⁴⁷ Kwota wynikająca z nominalnej wartości udziałów objętych przez gminy w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM.

**Wydłużone terminy
realizacji inwestycji
w SIM**

W dziewięciu SIM, skorzystano z możliwości wydłużenia terminu na rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego i usługi publicznej o 12 miesięcy. Stosownie z art. 33p ust. 1c usfrm zgody na przedłużenie tego terminu udzielał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, na podstawie złożonych przez gminy (wspólników SIM) wniosków. Po przedłużeniu terminu SIM miały sporządzić projekt zagospodarowania terenu dla przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych nie później niż w ciągu 24 miesięcy od objęcia przez gminy udziałów z wykorzystaniem wsparcia z RFRM uzyskanego w związku z ich realizacją.

Wnioski gmin uzasadniane były problemami z uzyskaniem przez SIM prawa do nieruchomości, na której miała być zlokalizowana inwestycja, trwającymi pracami projektowymi, problemami z wyborem ich wykonawców lub innymi uwarunkowaniami organizacyjnymi. Kontrola wykazała również przypadki, gdy gminy wnioskowały o przedłużenie terminu „z ostrożności”, bez uzasadnienia wniosku oraz po upływie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia określonego w *umowie powierzenia*. Nie stwierdzono przypadków odmownego rozpatrzenia wniosków gmin przez właściwego ministra.

W ocenie NIK powszechna praktyka przedłużania terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wspartego środkami RFRM oraz nieokreślenie prawnych warunków uzyskania tego przedłużenia, przyczyniła się do wydłużenia czasu przygotowania do realizacji inwestycji mieszkaniowych przez SIM, stanowiąc *de facto* wyraz aprobaty dla nieskutecznych działań spółek w tym zakresie.

[str.62–64]

**Opóźnienia
rozpoczęcia realizacji
większości
przedsięwzięć
inwestycyjno-
budowlanych w SIM**

Kontrola wykazała, że jedynie w sześciu SIM terminowo rozpoczęto realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. W tych spółkach projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, sporządzony został dla każdego realizowanego przedsięwzięcia w terminie do 12 miesięcy od objęcia przez gminy (wspólników) udziałów w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM lub w terminie jego wydłużenia o kolejne 12 miesięcy.

W pięciu SIM realizację 31 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych rozpoczęto po terminie określonym w *umowie powierzenia*. W kolejnych czterech SIM, dla których w *umowach powierzenia* nie określono terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, realizację 13 przedsięwzięć rozpoczęto po upływie 12 miesięcy od dnia objęcia przez gminę udziałów w SIM z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu. Było to niezgodne z art. 33p ust. 1b usfrm w związku z 33p ust. 1c i ust. 2 tej ustawy.

Wpływ na zaistniałą sytuację miała błędna, tj. nieodnosząca się do przepisów Prawa budowlanego, interpretacja przez SIM przepisów dotyczących projektu zagospodarowania terenu pod realizację przedsięwzięć, wspartych środkami RFRM. Opóźnienia wynikały również ze zmian koncepcji architektonicznych, braku wniesienia gruntów do spółki przez wspólników oraz problemów z wyborem wykonawców prac projektowych.

**Negatywne
konsekwencje
rozpoczęcia realizacji
przedsięwzięć
inwestycyjno-
-budowlanych
po terminie
określonym w umowie
powierzenia**

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 33 pa ust. 1 pkt 3 oraz art. 33pa ust. 2 usfrm, niedotrzymanie określonego w *umowie powierzenia* terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego stanowiło przesłankę do umorzenia udziałów objętych przez gminę (wspólnika) w SIM z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu oraz zwrotu tych środków na rachunek Funduszu lub przeznaczenia ich na inny cel związany z realizacją przedsięwzięć mieszkaniowych. Kontrola wykazała, że na realizację 31 przedsięwzięć, rozpoczętych po terminie określonym w *umowie powierzenia*, z RFRM uzyskano środki w łącznej wysokości 120 700,9 tys. zł. [str. 64–65]

**Opóźnienia
w realizacji planów
inwestycyjnych SIM**

W dziewięciu SIM stwierdzono opóźnienia w realizacji, wspartych środkami RFRM, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w stosunku do planów inwestycyjnych spółki. Przyczyny tego stanu były tożsame ze wskazywanymi w odniesieniu do przekroczenia terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Przy czym decyzja o rozpoczęciu realizacji inwestycji, w części spółek, warunkowana była uzyskaniem środków na ich finansowanie ze wszystkich planowanych źródeł. [str. 65]

**Niezabezpieczenie
pełnego finansowania
przedsięwzięć
inwestycyjno-
-budowlanych
realizowanych przez SIM**

W 14 skontrolowanych SIM wartość planowanych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych oszacowano na kwotę 4 934 391,5 tys. zł. SIM zamierzały sfinansować ich realizację środkami pochodzącymi z RFRM w łącznej wysokości 581 901,6 tys. zł (11,8 %), z Funduszu Dopłat – w wysokości 1 267 661,7 tys. zł (25,7 %), z preferencyjnego kredytu z BGK – w wysokości 1 698 205,6 tys. zł (34,4 %), ze środków przyszłych najemców mieszkań partycypujących w kosztach ich budowy – w wysokości 840 915,3 tys. zł (17,0 %) oraz z pozostałych źródeł – w wysokości 545 707,3 tys. zł (11,1 %).

W żadnej z SIM nie zabezpieczono źródeł finansowania dla wszystkich realizowanych ze wsparciem RFRM przedsięwzięć. Wynikało to ze wstrzymania wypłat wsparcia z RFRM, wyczerpania limitów środków preferencyjnych kredytów dostępnych w ramach programu SBC oraz bezzwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat, jak też z niskiego zaawansowania realizacji inwestycji, co uniemożliwiało skuteczne uzyskiwanie środków. [str. 66–67]

**Ryzyko
nieterminowego
rozpoczęcia realizacji
usługi publicznej
wynajmu mieszkań
w SIM**

Dla żadnego z przedsięwzięć realizowanych przez skontrolowane SIM nie upłynął pięcioletni termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej wynajmu mieszkań, wynikający z art. 33p ust. 1a usfrm. Przy czym zarówno skontrolowane SIM jak i gminy (objęci kontrolą NIK wspólnicy tych spółek) wskazywały na zagrożenia w dochowaniu tego terminu. Dotyczyły one problemów z wnoszeniem do spółek przez gminy i KZN nieruchomości niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć, konieczności uzyskania pełnego finansowania dla inwestycji (środków z RFRM, Funduszu Dopłat, preferencyjnych kredytów z BGK i partycypacji przyszłych lokatorów w kosztach budowy mieszkań) oraz możliwości technicznych i organizacyjnych spółek związanych z realizacją kilkunastu inwestycji w ograniczonym czasie. [str. 67–68]

**Nie w pełni rzetelny
i skuteczny nadzór
Ministra FiPR nad KZN**

Minister FiPR nie egzekwował od KZN prawidłowej realizacji obowiązków wynikających z umowy z 25 stycznia 2023 r. na rozpatrywanie wniosków, o której mowa w art. 33m ust. 6 i 7 usfrm, w zakresie dotyczącym terminowego przekazywania do MFiPR miesięcznych sprawozdań

dotyczących wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM oraz wykazywania w nich wymaganych danych, w tym dat zaksięgowania w gminach środków wsparcia (w 129 przypadkach) oraz objęcia z ich wykorzystaniem udziałów w SIM (w 115 przypadkach)⁴⁸. Ponadto Minister FiPR nie wymagał od KZN przekazywania informacji dotyczących daty rozpatrzenia przez KZN wniosków gmin o wsparcie oraz daty skierowania dyspozycji wypłaty do BGK, co uniemożliwiało kontrolę terminowości realizacji tych czynności, zgodnie z postanowieniami ww. umowy oraz art. 33o ust 1 usfrm. Minister wyjaśnił ten stan niewłaściwym działaniem KZN oraz słabością regulacji prawnych dotyczących obowiązków informacyjnych gmin w odniesieniu do otrzymanego z RFRM wsparcia. Natomiast wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w KZN wskazują, że nadzór Ministra FiPR nad działaniami tej jednostki, w zakresie związanym z tworzeniem SIM i rozpatrywaniem wniosków gmin o wsparcie z Funduszu, nie był w pełni skuteczny. [str. 68–69]

**Nierzetelnie
prowadzona baza
danych dotyczących
wykorzystania
wsparcia z RFRM**

W MFiPR nie prowadzono w pełni rzetelnie bazy danych dotyczących wykorzystania wsparcia udzielonego gminom z Funduszu. Baza ta nie zawierała niektórych danych, istotnych z punktu widzenia zasad realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu, określonych w przepisach usfrm, w tym dat objęcia przez gminę udziałów w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM (w 134 przypadkach) oraz dat zawarcia *umowy powierzenia* (w 81 przypadkach). Według Ministra FiPR wynikało to z konieczności uzyskiwania przez MFiPR i KZN części informacji dotyczących wykorzystania przez gminy wsparcia z Funduszu, mimo że nie było takiego obowiązku ustawowego.

NIK zwraca uwagę, że brak obowiązku gromadzenia danych i ich analizowania oraz brak prawnej gwarancji uzyskania przez ministra zarządzającego Funduszem danych dotyczących sposobu wykorzystania wsparcia udzielonego z RFRM stanowił istotny mankament systemu prawnego regulującego działanie Funduszu. Dotyczyło to m.in. daty wpływu do gmin środków uzyskanego wsparcia, objęcia z jego wykorzystaniem udziałów w SIM oraz rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. Taki stan utrudniał ocenę prawidłowości wykorzystania środków Funduszu przez gminy, w świetle przepisów art. 33q i 33o ust. 1b usfrm, oraz realizację kompetencji Ministra FiPR do dochodzenia od gmin roszczeń w sytuacjach określonych w art. 33qa ust. 1 usfrm. [str. 69]

**Nieprzewidziana przez
ustawodawcę ocena
efektów działania
Funduszu**

Ustawodawca nie zobowiązał ministra zarządzającego Funduszem, jak również ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, do prowadzenia bieżącego monitoringu i oceny stanu realizacji, wspartych środkami RFRM, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych pod kątem zapewnienia skuteczności (osiągnięcia efektów) działania Funduszu. W MFiPR oraz MRiT nie gromadzono przez to danych dotyczących stanu rzeczowej realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu, w tym liczby rozpoczętych budów, wybudowanych lub oddanych do użytkowania mieszkań.

⁴⁸ Tj. dat warunkujących dochowania przez gminy terminu, o którym mowa w art. 33q usfrm

**99 % mieszkań
ze wsparciem RFRM
wybudowane
przez TBS**

Nigdy nie sporządzono także raportu odnoszącego się do stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz oceny efektów jego działania. [str. 69–70]

Dla potrzeb kontroli NIK ustalono, że w gminach, które otrzymały wsparcie z Funduszu, planowano wybudowanie w latach 2024–2031 łącznie około 48 585 mieszkań, w tym: 31 983 mieszkania (65,8 %) miały powstać w ramach inwestycji realizowanych przez SIM, a 16 602 (34,2 %) w ramach inwestycji realizowanych przez dotychczas działające TBS.

W okresie trzech i pół roku działania Funduszu, tj. do końca lipca 2024 r., wybudowano łącznie 2143 mieszkań (4,4 % planu), w tym:

- 23 mieszkania (1,1 %) w ramach inwestycji realizowanych przez nowopowstałe SIM, ze wsparciem z Funduszu – w łącznej kwocie 2 307 382,8 tys. zł;
- 2120 mieszkań (98,9 %) w ramach inwestycji realizowanych przez działające TBS, ze wsparciem z Funduszu – w łącznej kwocie 654 985,5 tys. zł.

Jedyną, zakończoną do końca lipca 2024 r., inwestycję SIM zrealizowała SIM „KZN-Wielkopolska” sp. z o.o. w miejscowości Ostrowite.

**Systemowo
uprzywilejowana
pozycja tworzonych
SIM w dostępie do
środków Funduszu**

NIK zwraca uwagę, że SIM mogły korzystać ze wsparcia Funduszu zarówno na objęcie udziałów w tworzonej SIM jak i na realizację przez tę spółkę kolejnych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. Ich systemowo uprzywilejowana pozycja spowodowała, że średnio, w przeliczeniu na mieszkanie, SIM zostały wsparte środkami Funduszu w kwocie 72,1 tys. zł, w sytuacji, gdy działające TBS otrzymywały jedynie 39,5 tys. zł.

[str. 70–72]

**Brak koordynacji
źródeł finansowania
przedsięwzięć
inwestycyjno-
budowlanych
wspartych z RFRM**

W MFIPR nie zwymiarowano potrzeb SIM co do źródeł finansowania innych niż z RFRM. Nie dysponowano informacjami (szacunkami) w jakiej wysokości środki z Funduszu Dopłat oraz preferencyjnych kredytów BGK należy zabezpieczyć na realizację inwestycji mieszkaniowych, wspartych środkami Funduszu, aby możliwe było zakończenie inwestycji w terminie. Wynikało to z braku, po stronie Ministra FiPR, uprawnienia do koordynacji źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych, realizowanych w formule SIM oraz niewprowadzenia takich obowiązków do usfr. Takie samo stanowisko, w odniesieniu do swojego zakresu działań, zajął KZN. Z informacji uzyskanej z BGK i MRiT wynikało, że podmioty te również nie oszacowały zapotrzebowania gmin/SIM na środki z Funduszu Dopłat i preferencyjnych kredytów BGK. Przyczyną tego stanu był brak wiedzy na temat planowanych założeń inwestycyjnych SIM w związku z otrzymanym z RFRM wsparciem. [str. 72]

**Luka w finansowaniu
inwestycji wspartych
środkami Funduszu**

Z przedstawionej przez MRiT i BGK⁴⁹ analizy stanu realizacji programów BSK i SBC (wniosków złożonych dotychczas przez gminy/SIM) wynikało, że środki Funduszu Dopłat oraz kredytów preferencyjnych BGK są niewystarczające w stosunku do rosnącego zapotrzebowania, głównie z uwagi na aktywność nowych SIM.

⁴⁹ W informacji udzielonej w związku z kontrolą NIK przeprowadzoną w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

W ramach kontroli NIK oszacowano zapotrzebowanie gmin/SIM na środki Funduszu Dopłat i preferencyjne kredyty z BGK dla przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami RFRM w wysokości 10 % ich wartości. Na podstawie bazy danych MFiPR oraz informacji uzyskanych z BGK oraz MRiT w lipcu 2024 r. ustalono, że zapotrzebowanie to może sięgać łącznie kwoty prawie 8 mld zł, w perspektywie kolejnych pięciu lat. Dotyczy ono środków z Funduszu Dopłat, w wysokości około 3,85 mld zł, dla sfinansowania realizacji łącznie 443 inwestycji, o łącznej szacunkowej wartości szacunkowej 12 763 262,9 tys. zł i preferencyjnych kredytów z BGK – na kwotę około 4,09 mld zł, dla realizacji 409 inwestycji o łącznej wartości 11 988 450,4 tys. zł.

Wysokość ustalonego w ten sposób zapotrzebowania, jest znacznie wyższa niż kwota środków przyznanych/wypłaconych dotychczas gminom/SIM z tych źródeł. Kwota przyznanych środków wyniosła 961 442,9 tys. zł, w związku z realizacją 136 przedsięwzięć i 1 340 353,3 tys. zł, w związku z realizacją 170 przedsięwzięć.

NIK zauważa, że brak zabezpieczenia środków publicznych dla SIM oraz powstała z tego tytułu luka finansowa może znacznie opóźnić lub uniemożliwić realizację przedsięwzięć wspartych środkami RFRM. Konsekwencją nieterminowego rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i usługi publicznej najmu mieszkań przez SIM jest konieczność umorzenia udziałów objętych w SIM przez gminę w zamian za środki wsparcia Funduszu i zwrot tych środków. Działanie takie nie gwarantuje jednak odzyskania środków w wysokości przyznanego z RFRM wsparcia, a jedynie o wartości rynkowej umarzanych udziałów SIM. W dodatku działanie to wymaga zgody współników. Natomiast uzyskanie finansowania przedsięwzięć wspartych z RFRM ze źródeł komercyjnych (kredytów lub innych) może spowodować wzrost kosztów inwestycji, co przełoży się na wysokość czynszu za wynajem mieszkań realizowanych w formule SIM. [str. 72–73]

Konieczność analizy zasadności kontynuacji realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przez SIM z wykorzystaniem środków publicznych

Analiza założeń i stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w SIM/TBS, wspartych środkami RFRM, w których KZN wykonuje prawa z udziałów Skarbu Państwa (łącznie 32 181 mieszkań), wykazała, że do 31 lipca 2024 r. rozpoczęto realizację inwestycji obejmujących łącznie 3107 mieszkań (9,6 %). Rozpoczęcie kolejnych inwestycji, obejmujących 16 133 mieszkania (50,2 %), planowane jest do końca 2025 r., natomiast pozostałych, obejmujących 12 941 mieszkań (40,2 %), na lata 2026–2030. W ocenie NIK, w związku z istniejącą luką finansową, jedynie odpowiednio zaawansowany stan przygotowania i prawidłowa realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu może warunkować zasadność ich kontynuacji z wykorzystaniem środków publicznych. [str.73–74]

Działania ministrów zarządzających Funduszem na rzecz poprawy jego działania

W MFiPR i MRiT dysponowano informacjami wskazującymi na nieprawidłowości w działaniach KZN, SIM oraz dotyczącymi braku zabezpieczeniu środków z Funduszu Dopłat i kredytów BGK na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w SIM.

Minister FiPR, mając na uwadze informacje o nieprawidłowościach w SIM, doprowadził do wstrzymania w okresie od 15 grudnia 2023 r. do 9 lipca 2024 r. wypłaty przyznanego gminom wsparcia z Funduszu poprzez anulowanie karty wzorów podpisów osób upoważnionych do

podpisywania dyspozycji wypłat do BGK w imieniu Prezesa KZN. NIK uznała takie działania za nieuzasadnione w świetle przepisów usfrm. Ostatecznie gminom wypłacono należne kwoty wsparcia, w związku z pozytywnym rozpatrzeniem 140 wniosków.

Minister RiT, zainicjował zmiany prawa na rzecz zapewnienia odpowiedniego finansowania i wykorzystania RFRM. Polegały one m.in. na wprowadzeniu do wykazu prac legislacyjnych (8 marca 2024 r.) projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych ustaw (UA7)⁵⁰. Jak również do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (13 maja 2024 r.) projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunku i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez BGK rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (RD82)⁵¹.

[str. 74]

⁵⁰ Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów 18 marca 2025 r.

⁵¹ Projekt ten Rada Ministrów przyjęła 20 listopada 2024 r., w trybie obiegowym.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

1. Podjęcie i skoordynowanie działań mających na celu wprowadzenie kompleksowych rozwiązań ustawowych dotyczących polityki mieszkaniowej, polegających na:

- a)** umożliwieniu kontynuowania przez SIM realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych bez utraty wsparcia z Funduszu w przypadku, gdy spółki te nie określiły w *umowach powierzenia* terminu rozpoczęcia i okresu realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, oraz w sytuacji, gdy rozpoczęły realizację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z przekroczeniem terminu określonego w *umowach powierzenia*, co w świetle obowiązujących przepisów usfrm może skutkować koniecznością zwrotu otrzymanego z RFRM dofinansowania;
- b)** zapewnieniu rozwoju budownictwa społecznego, w zakresie funkcjonujących i projektowanych programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego w kraju, oraz ich finansowania w ramach budżetu państwa;
- c)** zapewnieniu ministrowi zarządzającemu Funduszem uprawnienia do uzyskiwania informacji o sposobie wykorzystania wsparcia z RFRM w gminach oraz stanie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i usług realizowanych z ich wykorzystaniem w SIM;
- d)** nałożeniu na ministra zarządzającego Funduszem obowiązków w zakresie monitorowania i okresowej oceny efektów osiąganych z wykorzystaniem wsparcia pozyskanego z RFRM.

2. Zapewnienie oszacowania rzeczywistych potrzeb finansowych SIM w związku z planowaną realizacją, wspartych środkami RFRM, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, a także zapewnienie koordynacji w zakresie planowania źródeł finansowania dla tych przedsięwzięć, których stan przygotowania i realizacji uzasadnia kontynuowanie ich finansowania ze środków publicznych, co do zasady, w ramach budżetu państwa.

Minister odpowiedzialny za wykonywanie zadań związanych z Funduszem

1. Ustalenie zasad uzyskiwania przez KZN w SIM osobistych uprawnień wspólnika adekwatnie do zaangażowania kapitałowego oraz zapewnienie transparentnego wyboru przedstawicieli i kandydatów KZN do władz tych spółek.

2. Zapewnienie przeglądu wszystkich przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych realizowanych przez SIM z udziałem KZN pod kątem realności ich wykonania w zaplanowanym zakresie rzeczowym i terminie oraz oceny zasadności ich kontynuacji ze wsparciem Funduszu.

3. Zapewnienie przeglądu zawartych pomiędzy SIM i gminami *umów powierzenia* pod kątem spełniania przez nie wymogów wynikających z przepisów usfrm oraz regulacji prawnych dotyczących pomocy publicznej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ROZDYSPONOWANIE I WYDATKOWANIE ŚRODKÓW RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU MIESZKALNICTWA ORAZ PRAWIDŁOWOŚĆ GOSPODAROWANIA ZASOBAMI I MIENIEM SPOŁECZNYCH INICJATYW MIESZKANIOWYCH

Nieprawidłowości w rozdysponowywaniu i wydatkowaniu środków RFRM oraz gospodarowaniu zasobami i mieniem SIM	Środki Funduszu zostały rozdysponowane z naruszeniem prawa, ich wydatkowanie w części nie było legalne, rzetelne i gospodarne, a SIM nie zawsze prawidłowo gospodarowały mieniem i zasobami spółki. Kontrola wykazała, że Prezes KZN udzielił gminom wsparcia z RFRM w wysokości co najmniej 2 984 588,8 tys. zł⁵² w ramach, zawartej z ministrem zarządzającym Funduszem, umowy na rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie. Tym samym minister zarządzający Funduszem nie realizował, wynikającej z art. 331 usfrm, kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie udzielania gminom wsparcia, której to nie mógł delegować na Prezesa KZN. Mimo jedynie formalnych warunków oceny, KZN nieprawidłowo i nierzetelnie rozpatrywał wnioski gmin o wsparcie. W żadnej ze skontrolowanych gmin złożenie wniosku o wsparcie nie było poprzedzone analizą faktycznego zapotrzebowania na mieszkania społeczne. Kontrola wykazała również niski poziom wydatków poniesionych na inwestycje mieszkaniowe w utworzonych SIM oraz wysoki udział wynagrodzeń i zakupu usług obcych w kosztach działalności tych spółek. W sześciu SIM (42,9 %) stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu powierzonym mieniem i zasobami. Dotyczyły one niegospodarnego i dokonanego z pominięciem ustawy PZP wydatkowania środków, w łącznej kwocie 8125,3 tys. zł, na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, wypłatę wynagrodzenia prezesom zarządu oraz członkom rad nadzorczych SIM, zlecenie usług doradczych, prawnych, z zakresu promocji, reklamy oraz nabycie i naprawy sześciu samochodów osobowych.
Cele oraz oczekiwane efekty działania Funduszu	RFRM miał na celu inicjowanie w gminach inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez nowotworzone SIM i działające TBS. Fundusz działał w okresie od 19 stycznia 2021 r. do 20 grudnia 2024 r. Uległ likwidacji w związku wyczerpaniem środków na jego rachunku. Projektując nowelizację przepisów wspierających rozwój mieszkalnictwa, dla oszacowania wydatków Funduszu, przyjęto działające TBS. Jednorazowe zasilenie Funduszu w kwocie 1,5 mld zł zaplanowano na 2020 r.⁵³ Wsparcie z Funduszu miało mieć charakter interwencyjny oraz w całości zostać udzielone gminom w pierwszych trzech latach po uruchomieniu Funduszu, w udziale odpowiednio 20 %, 60 % i 20 % kwoty wsparcia ogółem. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój budownictwa z dnia 6 sierpnia 2020 r. (druk sejmowy nr 534/2020 r.) wskazano również, że: • w ramach wsparcia udzielanego gminom, w związku nowotworzonymi spółkami SIM, wsparcie uzyskać miało 120 projektów utworzenia spółek;

⁵² Według stanu na koniec czerwca 2024 r.

⁵³ W całości sfinansowane zostać miało środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

- w ramach wsparcia udzielanego gminom na dokapitalizowanie działających SIM, w związku z planowaną inwestycją, dofinansowanie uzyskać miało 248 projektów (100 % spółek TBS);
- w ramach jednostkowego projektu powstać miało 50 lokali mieszkalnych, o średniej powierzchni 50 m² i koszcie budowy w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej na poziomie 6 tys. zł. W każdym przypadku wsparcie dotyczyć miało 10 % kosztów;
- ewentualne, wynikające z zawartych umów, wynagrodzenie dla KZN i BGK związane z operacyjnym zarządzaniem Funduszem oraz wykonywaniem czynności z tytułu przyjmowania i rozpatrywania wniosków gmin, nie miało przekraczać 1,6 % środków udzielonego wsparcia. Miało zostać w całości sfinansowane środkami RFRM.

Założenia przyjęte przy tworzeniu Funduszu zdezaktualizowały się w związku z ponad trzykrotnym zwiększeniem poziomu finansowania Funduszu oraz przedłużeniem o rok okresu jego działania. W żadnym dokumencie, np. programie rządowym, nie doprecyzowano przy tym celów oraz oczekiwanych efektów w związku z rozdysponowaniem w ramach Funduszu kwoty 5 411 812,6 tys. zł.

**Zmiana ministra
zarządzającego
Funduszem**

W okresie objętym kontrolą zadania i kompetencje związane z funkcjonowaniem RFRM oraz nadzór nad KZN realizował:

- Minister Rozwoju, Pracy i Technologii/Minister Rozwoju i Technologii – od utworzenia RFRM do 31 lipca 2022 r.;
- Minister Funduszy i Polityki Regionalnej – od 1 sierpnia 2022 r.

Zmiana ministra właściwego do zarządzania Funduszem została wprowadzona ustawą z 9 lutego 2022 r. o zmianie Ksh.

Przedstawiciele Ministra FiPR nie brali udziału w procesie legislacyjnym dotyczącym przeniesienia kompetencji i zadań związanych z funkcjonowaniem RFRM. Minister nie był również autorem projektu tych zmian, gdyż propozycję zmiany przepisów w tym zakresie zgłosili posłowie w czasie drugiego czytania projektu ustawy o zmianie Ksh (druk sejmowy nr 1515 i 1845). W uzasadnieniu do poprawki wskazano m.in., że miała ona na celu: *wprowadzenie zmian w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i jest konsekwencją proponowanych zmian w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości polegających na przypisaniu zadań w zakresie nadzoru nad KZN ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.*

Zgłoszona poprawka została przegłosowana i wprowadzona do projektu ustawy o zmianie Ksh na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach 9 lutego 2022 r., na którym stanowisko w sprawie zgłoszonych poprawek zajął legislator z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu. Wskazał on m.in., że poprawka ta została zgłoszona z naruszeniem zasad legislacji.

Niekonsekwencją, w świetle zmiany ministra zarządzającego Funduszem, było pozostawienie Ministrowi RiT kompetencji do m.in. uzyskiwania od gmin informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi (art. 33p ust. 2ba usfrm) oraz do wyrażania gminom zgody na wydłużenie terminu rozpoczęcia ww. działań (art. 33p ust. 1c usfrm).

**Przygotowanie
organizacyjne MFIPR
do realizacji zadań
związanych
z Funduszem**

Minister FiPR nie przypisał żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa zadań i kompetencji związanych z RFRM. Od 1 sierpnia 2022 r. zadania dotyczące nadzoru merytorycznego nad KZN oraz sprawy związane z funkcjonowaniem RFRM, realizowało sześciu pracownikom MFIPR. Pracownicy ci, oprócz nowych zadań dotyczących Funduszu, realizowali dotychczasowe obowiązki w pełnym wymiarze czasu pracy. Za dodatkowe zadania, opisane w uzasadnieniu wniosków o dodatkowe wynagrodzenie⁵⁴, przyznano im dodatki zadaniowe⁵⁵, jednocześnie nie zmieniając opisów ich stanowisk pracy.

W 2023 r., w związku z realizacją dodatkowych zadań, zwiększono zatrudnienie Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MFIPR, w sumie o dwa etaty. W następstwie zatrudnienia nowych osób wstrzymano wypłaty dodatków zadaniowych dotychczas prowadzącym sprawy związane z RFRM oraz nadzorem nad KZN. Nowozatrudnionym pracownikom przypisano zadania związane z pełnieniem nadzoru merytorycznego nad KZN w obszarze finansowym i prawnym, a zwłaszcza z realizacją umów o dotacje celowe/podmiotowe udzielane z budżetu państwa. Zadania te nie dotyczyły funkcjonowania Funduszu, w szczególności udzielania gminom wsparcia z jego środków oraz nadzoru nad rozpatrywaniem przez KZN wniosków o wsparcie.

Z wyjaśnień Ministra FiPR wynikało, że taki stan był efektem braku wystarczających kompetencji i kwalifikacji pracowników oraz pamięci instytucjonalnej Ministerstwa FiPR w odniesieniu do spraw budownictwa mieszkaniowego, działania RFRM i nadzoru nad KZN.

**Plany finansowe
Funduszu**

RFRM działał na podstawie rocznych planów finansowych, które były procedowane w trybie określonym w art. 33r. ust. 5, 7a i 10 usfrm i zawierały m.in. prognozy wpływów, wydatków na wypłaty wsparcia dla gmin oraz kosztów funkcjonowania Funduszu. Projekt planu finansowego Funduszu na 2023 r. zatwierdził Minister FiPR, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w dniu 16 maja 2023 r., tj. 289 po terminie określonym w art. 33r ust. 10 usfrm. Zgodnie z tym przepisem, projekt planu finansowego Funduszu na następny rok zatwierdza właściwy minister w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan. Opóźnienie to wiązało się z przekazaniem Ministrowi FiPR kompetencji i dokumentacji dotyczącej zarządzania Funduszem w 2022 r. Kontrola wykazała również, że pomimo niezabezpieczenia przychodów RFRM na rok 2024 z tytułu wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, Minister FiPR w harmonogramie planowanych wypłat środków założył wydatki na ten rok w wysokości 2 000 000,0 tys. zł wraz z „zasileniem” Funduszu środkami w tej wysokości⁵⁶. Z opracowanego na tej podstawie przez BGK projektu planu finansowego wynikało, że Fundusz powinien być „zasilony” środkami w wysokości 2 000 000,0 tys. zł, pochodzącymi ze skarbowych papierów wartościowych, które nie zostały mu przyznane. Na etapie

⁵⁴ W okresie od 1 września do 31 grudnia 2022 r. zadania te dotyczyły przejęcia z MRiT zadań związanych z nadzorem nad KZN. Ich uszczegółowienie odnoszące się wprost do funkcjonowania Funduszu, w tym m.in. udzielania gminom wsparcia z jego środków, zawarto w uzasadnieniu do wniosku o przyznanie dodatków zadaniowych na okres od 1 stycznia do 14 maja 2023 r.

⁵⁵ W kwocie od 600 zł do 800 zł brutto miesięcznie.

⁵⁶ Założenia do planu finansowego RFRM na 2024 r. zostały przesłane do BGK w piśmie z dnia 6 czerwca 2023 r., podpisanym przez Dyrektora DPA.

przygotowywania planu finansowego Funduszu na 2024 r. nie było bowiem regulacji, m.in. ustawy budżetowej na 2024 r.⁵⁷ i ustawy o szczegółowych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2024 r.⁵⁸, na podstawie których można było uznać za pewne zasilenie RFRM wpływami ze skarbowych papierów wartościowych. Ostatecznie w Planie finansowym na 2024 r. nie przewidziano zasilenia Funduszu skarbowymi papierami wartościowymi z 2024 r. Przyjęcie błędnych założeń do projektu planu finansowego RFRM na 2024 r. przyczyniło się jednak do przekroczenia o 90 dni terminu zatwierdzenia planu finansowego. Minister wyjaśnił, że kwota zasilenia RFRM na 2024 r. została oszacowana przez KZN. Przyznał przy tym, że dopiero przekazanie skarbowych papierów wartościowych przez Ministra Finansów na rzecz RFRM daje możliwość przygotowania planu finansowego uwzględniającego zasilenie Funduszu skarbowymi papierami wartościowymi.

Plany finansowe Funduszu na 2021 r. i 2022 r. zatwierdził minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Ich procedowanie nie było objęte badaniem kontrolnym.

Źródła finansowania i wydatki RFRM

W wyniku kontroli ustalono że⁵⁹, wpływy (przychody) RFRM wyniosły łącznie 5 210 897,8 tys. zł. Były to środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 3 738 000,0 tys. zł (71,7 %); środki uzyskane ze zbycia skarbowych papierów wartościowych – w kwocie 1 357 871,0 tys. zł (26,1 %) oraz pozostałe przychody – w łącznej kwocie 115 026,8 tys. zł (2,2 %). Do czasu likwidacji Funduszu (20 grudnia 2024 r.) jego wpływy zwiększyły się do kwoty 5 411 812,6 tys. zł⁶⁰.

Stosowanie do art. 33la i 33 lb usfrm, wolne środki Funduszu w 2021 r. zostały przekazane na zasilenie innych funduszy związanych z mieszkalnictwem. Na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wolne środki RFRM, w łącznej kwocie 1 833 000,0 tys. zł, zasilły Fundusz Dopłat. Miało to umożliwić pokrycie zobowiązań związanych z realizacją programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. Wolne środki RFRM w wysokości 105 000,0 tys. zł przekazano na Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Sekretarz Stanu w MRiT wyjaśnił, że celem dodatkowego zasilenia Funduszu Termomodernizacji i Remontów było utrzymanie płynności jego funkcjonowania, czyli możliwości realizacji składanych wniosków o wsparcie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych.

Na podstawie poleceń Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2022 r. oraz 22 sierpnia 2023 r. Minister Finansów przekazał dla RFRM skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej, odpowiednio 900 000,0 tys. zł i 700 000,0 tys. zł. Decyzje w tym zakresie podjęto w oparciu o wnioski Prezesa KZN, pozytywnie zaopiniowane przez Ministra i uzgodnione z Ministrem Finansów. W uzasadnieniu wniosków wskazano m.in. na duże

⁵⁷ Tj. ustawy z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 122).

⁵⁸ Tj. ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 123).

⁵⁹ Według stanu na 31 marca 2024 r.

⁶⁰ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, Informacja o realizacji planu finansowego, Warszawa, 23 styczeń 2025 r. <https://www.bgk.pl/bip/frfm-informacja-o-realizacji-planu-finansowego-za-2024-r/> [dostęp: 4.06.2025 r.].

zainteresowanie gmin uzyskaniem wsparcia ze środków RFRM, dużą liczbę złożonych wniosków oraz wniosków oczekujących na wypłatę wsparcia. Ze sprzedaży puli skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 900 000,0 tys. zł BGK uzyskał na rzecz RFRM środki pieniężne w wysokości 822 606,3 tys. zł. Przy czym pierwsze zasilenie rachunku Funduszu środkami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w kwocie 97 400,0 tys. zł nastąpiło 22 maja 2023 r. Do 10 grudnia 2024 r. dokonano sprzedaży całości drugiej puli przekazanych na rzecz Funduszu obligacji o wartości nominalnej 700 000,0 tys. zł, uzyskując kwotę 723 228,4 tys. zł. W sumie ze sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 1 600 000 tys. zł uzyskano 1 545 834,8 tys. zł.

Wydatki RFRM z tytułu wypłaty gminom wsparcia w latach 2021–2023 wyniosły łącznie 3 022 728,9 tys. zł, w tym: w 2021 r. – 1 325 639,0 tys. zł (43,9 %), w 2022 r. – 483 640,6 tys. zł (16,0 %), w 2023 r. – 1 213 449,3 tys. zł (40,1 %). W I kwartale 2024 r. nie wypłacano gminom wsparciom z Funduszu, a do czasu jego likwidacji (20 grudnia) wypłacono łącznie 451 083,7 tys. zł⁶¹.

**Koszty
funkcjonowania
i finansowania
Funduszu**

W latach 2021–2024 (do 20 grudnia) koszty obsługi RFRM wynosiły łącznie 2430,9 tys. zł, w tym w 2021 r. – 322,2 tys. zł, w 2022 r. – 264,8 tys. zł, w 2023 r. – 1231,5 tys. zł, i w 2024 r. – 612,4 tys. zł.

Koszty te obejmowały wynagrodzenia KZN z tytułu realizacji umów na rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcia oraz wynagrodzenia BGK za obsługę rachunku Funduszu. Były pokrywane w całości ze środków Funduszu i stanowiły równowartość 0,07 % wysokości udzielonego gminom wsparcia. Przekroczenie ujętego w Planie finansowym Funduszu wynagrodzenia BGK o 378,7 tys. zł nastąpiło w 2023 r., w pozycji *Pozostałe koszty operacyjne*. Planowano wynagrodzenie KZN w wysokości 88,1 tys. zł, poniesiono rzeczywiste koszty w wysokości 466,8 tys. zł. Przekroczenie planu wiązało się z kosztami prowizji i opłat maklerskich z tytułu przeprowadzonych w tym okresie transakcji sprzedaży skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem firm brokerskich. Wyniosły one 439,3 tys. zł. Według informacji uzyskanej z BGK, na etapie tworzenia Planu finansowego Funduszu na 2023 r. dokładna kwota tych kosztów nie była znana, przez co nie można ich było uwzględnić w Planie.

Sprzedaż skarbowych papierów wartościowych prowadził BGK w okresie od 17 maja 2023 r. do 6 grudnia 2024 r. W sumie uzyskano środki w łącznie kwocie 1 545 834,8 tys. zł, tj. o 54 165,2 tys. zł (3,5 %) niższej od wartości nominalnej sprzedawanych aktywów. Skarbowe papiery wartościowe sprzedawano na rynku międzybankowym z uwzględnieniem aktualnych cen rynkowych. Według BGK, miało to wpływ na wysokość środków uzyskanych z ich sprzedaży, uwzględniając także charakterystykę skarbowych papierów wartościowych. Kwota stanowiąca różnicę pomiędzy wartością nominalną skarbowych papierów wartościowych i środków uzyskanych z ich sprzedaży nie została ujęta w planach finansowych Funduszu oraz sporządzanych przez BGK informacjach o realizacji tych planów w latach 2023–2024.

⁶¹ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, Informacja o realizacji planu finansowego, Warszawa, 23 styczeń 2025 r. <https://www.bgk.pl/bip/frfm-informacja-o-realizacji-planu-finansowego-za-2024-r/> [dostęp: 4.06.2025 r.].

**Brak rozpoznania
potrzeb gmin
dotyczących mieszkań
społecznych**

Kontrola przeprowadzona w 14 gminach, wykazała, że w 13 przypadkach gminy uzyskały wsparcie z Funduszu na podstawie prawidłowo sporządzonych i zatwierdzonych przez rady gmin wniosków. W Nowej Rudzie do wniosku o wsparcie z 1 marca 2023 r. dołączono uchwałę Rady Gminy Nowa Ruda w sprawie zatwierdzenia wcześniej złożonego wniosku o wsparcie z RFRM z dnia 28 grudnia 2022 r.⁶². Było to działanie niezgodne z art. 33m ust 1 usfrm. W złożonych do KZN wnioskach skontrolowane gminy każdorazowo wskazywały wysokość wnioskowanego wsparcia, informację o planowanym terminie objęcia udziałów w SIM z jego udziałem oraz numer rachunku bankowego do wypłaty. W przypadku ubiegania się o wsparcie na objęcie udziałów w istniejącej SIM, do wniosku załączano również wyliczenie szacunkowego kosztu przedsięwzięcia wraz z szacunkową liczbę mieszkań. W żadnej ze skontrolowanych gmin sporządzenie wniosku o wsparcie nie było poprzedzone analizą zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych, z uwzględnieniem szacowanej wysokości czynszu i zamożności gospodarstwa domowego. Decyzje dotyczące wnioskowania o środki z Funduszu były podejmowane w gminach w związku z aktualnym zapotrzebowaniem na wynajem mieszkań z zasobu komunalnego, rozeznaniem dokonany przed przystąpieniem gmin do wcześniejszych programów mieszkaniowych realizowanych ze wsparciem państwa, wiedzy społecznej komisji mieszkaniowej, istniejących TBS lub innych źródeł. W ocenie NIK, takie działanie gmin nie było prawidłowe i rzetelne, z uwagi na specyficzne warunki wynajmu mieszkań w formule SIM, w szczególności partycypację najemców w kosztach ich budowy oraz wysokość czynszu wyższą od obowiązującej w gminnym zasobie komunalnym.

Przykład

Kontrola przeprowadzona w gminie Miedźno wykazała, że przed podjęciem decyzji o utworzeniu SIM oraz wystąpieniem z wnioskiem o wsparcie środkami RFRM nie dokonano analizy potrzeb mieszkaniowych w gminie oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach budowy mieszkań na wynajem w formule SIM. Nie przeanalizowano potrzeb mieszkańców gminy z uwagi na szacunkową wysokość czynszu za wynajem (w kontekście możliwości finansowych osób oczekujących na lokal gminny). Nie określono parametrów, w tym m.in. liczby i wielkości budowanych mieszkań oraz możliwych źródeł jej finansowania. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Ówczesny Wójt gminy wyjaśnił, że zapotrzebowanie określono na podstawie wniosków, jakie są składane w urzędzie i dotyczą przydziału mieszkania komunalnego lub socjalnego. Lista wniosków o przydział mieszkania prowadzona jest od 2011 r. Do 2021 r. (rozpoczęcie starań o pozyskanie środków z RFRM) złożono 35 wniosków o przydział mieszkania. Po uwzględnieniu wniosków powtarzających się oraz rezygnacji, lista ta zawierała 23 osoby. Jednocześnie na etapie przedprojektowym przeprowadzono rozmowy z mieszkańcami poszczególnych sołectw podczas zebrań wiejskich w celu określenia zainteresowania projektem.

W toku kontroli NIK, przeprowadzono w Urzędzie analizę możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących w gminie na

⁶² Na podstawie wniosku z dnia 28 grudnia 2022 r. gmina wsparcia z RFRM nie uzyskała.

**Kompetencje
do udzielania gminom
wsparcia z Funduszu**

przydział mieszkania z zasobu komunalnego, w ramach osiedla budowanego przez SIM. Pracownicy Urzędu starali się skontaktować z osobami ujętymi na liście oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu komunalnego (22 osoby). Ostatecznie osiem osób odpowiedziało, z których tylko dwie wstępnie wyraziły zainteresowanie mieszkaniami realizowanymi w formule SIM.

Wysokość czynszu w mieszkaniach komunalnych w zasobie tej gminy wynosiła od 2,16 do 3,30 zł za m² powierzchni⁶³, natomiast dla mieszkań budowanych w ramach SIM, wg wyjaśnień ówczesnego Wójta, stawkę czynszu oszacowano na poziomie 16–23 zł za m².

Minister zarządzający Funduszem nie realizował, wynikającej z art. 33l usfrm, kompetencji do udzielania gminom wsparcia z RFRM. Wszystkie czynności w tym zakresie wykonywał Prezes KZN, w ramach zadania rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu, zleconego mu przez Ministra FiPR w umowie zawartej na podstawie art. 33m ust. 6 i 7 usfrm. Przepisy te jednak nie dawały Ministrowi możliwości delegowania na rzecz Prezesa KZN kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie przyznawania gminom wsparcia ze środków Funduszu. Prezes KZN, na podstawie 207 wniosków, udzielił gminom wsparcia w wysokości 1 213 449,3 tys. zł.

Minister FiPR, wyjaśniając tę kwestię, wskazał na treść art. 33m i 33o usfrm oraz podał, że – w jego opinii – usfrm nie definiuje „udzielania gminie wsparcia ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa” ani nie wskazuje formy, w jakiej Minister może bezpośrednio udzielić gminie wsparcia. Zdaniem Ministra, wypłata wsparcia stanowi element przedmiotowy rozpatrzenia wniosku i jednocześnie kończy ten proces. W związku z tym Minister w drodze umowy przekazał Prezesowi KZN zadanie rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM, rozumianego również jako zgoda na przekazywanie środków finansowych wnioskodawcy. W umowie z Prezesem KZN określił sposób i termin rozpatrywania wniosków oraz dokonywania dyspozycji wypłaty. Po stronie Ministra pozostała natomiast kontrola wykonywania umowy. Według Ministra FiPR, usfrm wskazuje, że w celu wypłaty wsparcia wniosek gminy musi spełnić warunki formalne. Ustawa nie wprowadza innych kryteriów, które powinien oceniać Minister. Jego zdaniem wniosków tych zatem nie poddaje się ocenie jakościowej, tylko rozpatruje w określonym terminie i w określonym ustawowo przypadku, zgodnie z kolejnością ich złożenia, przy czym rozpatrywanie sprowadza się do sprawdzenia wniosków pod kątem formalnym. Dodatkowa decyzja Ministra sprowadzałaby się zatem do powtórnego badania wniosku pod względem formalnym i potwierdzenia, że wniosek spełnia takie warunki. Minister FiPR podkreślił, że usfrm wprowadza swoistą procedurę udzielania wsparcia z RFRM i nie przewiduje wydawania dodatkowego, osobnego aktu decyzyjnego, który można by określić jako „udzielenie wsparcia”. Nie przyznaje Ministrowi uprawnienia do zawarcia z gminą umowy, wydawania decyzji administracyjnej lub innego aktu, lub czynności z zakresu administracji

⁶³ W przypadku mieszkań socjalnych 1,20 zł za m².

publicznej. Minister wskazał, że zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, aby móc wydać decyzję w konkretnej sprawie niezbędne jest wyposażenie organu w normę kompetencyjną, a w tym przypadku ustawa nie przewiduje możliwości prawnej wydania decyzji administracyjnej przez Ministra o przyznanie wsparcia. W opinii Ministra FiPR, określenie „Minister udziela gminie wsparcia” należy zatem rozumieć, jako ciąg zdarzeń określonych w ustawie (procedura), wobec czego przekazanie Prezesowi KZN wykonywania zadania polegającego na udzielaniu gminom wsparcia z RFRM, rozumianego jako przekazywanie środków finansowych, było zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy. NIK nie podzielił stanowiska Ministra FiPR. Zgodnie z ustalonym poglądami sądów administracyjnych, wszelkie działania organu władzy publicznej powinny opierać się na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej⁶⁴. Należy podkreślić, że podstawowymi dyrektywami wykładni norm kompetencyjnych są: zakaz domniemania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii⁶⁵.

Na gruncie tych zasad nie ma podstaw do przyjmowania, by określenie „udzielić wsparcia” można było rozumieć jako ciąg zdarzeń określonych w usfrm. Przepisy tej ustawy rozróżniają bowiem pojęcia „udzielenie”, „rozpatrywanie” oraz „wypłata” w odniesieniu do wsparcia. Jakkolwiek ustawodawca nie skonkretyzował formy prawnej „udzielenia wsparcia”, to ze względu na przypisanie tej kompetencji Ministrowi i przy braku wyrażonej w ustawie możliwości delegowania jej na inny podmiot (w przeciwieństwie do „rozpatrywania wniosków” – art. 33m ust. 6 czy „dochodzenia roszczeń” – art. 33qa ust. 2 usfrm), nie można uznać, by proces udzielenia wsparcia mógł odbywać się bez udziału Ministra.

NIK wskazuje przy tym, że tożsama praktyka, dotycząca udzielania gminom wsparcia z Funduszu, miała miejsce w czasie, gdy Funduszem zarządzał poprzedni minister. W okresie od powstania Funduszu do 31 lipca 2022 r., Prezes KZN udzielił gminom wsparcia w wysokości 1 771 139,5 tys. zł. W informacji odnoszącej do przyczyn rezygnacji z wykonywania kompetencji do udzielania gminom wsparcia, Minister RiT wskazał na tożsame okoliczności co Minister FiPR.

**Rola KZN
w rozpatrywaniu
wniosków gmin
o wsparcie**

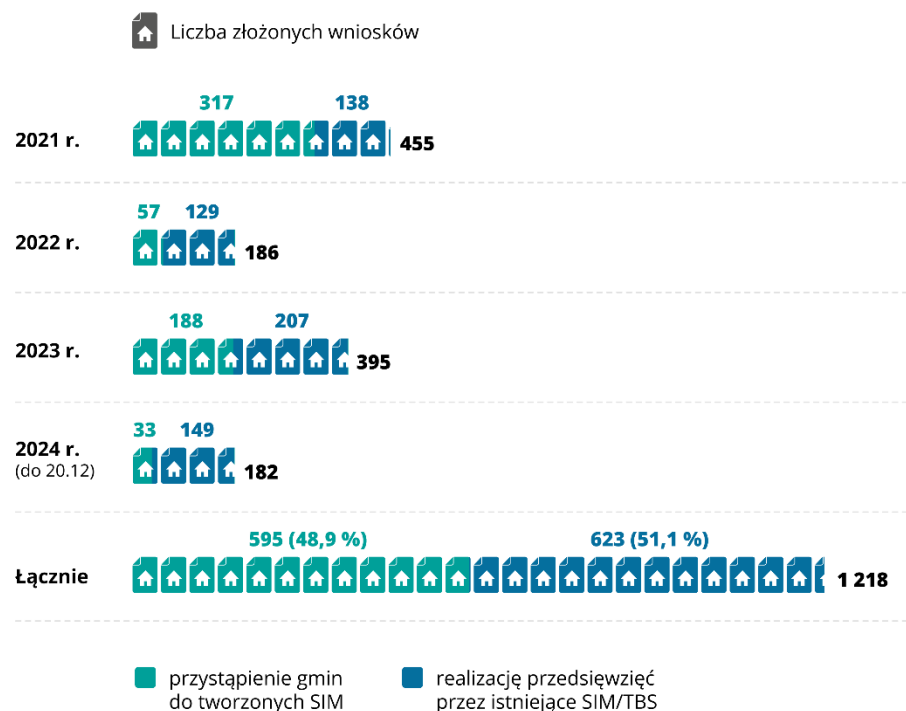
W latach 2021–2024 (do 20 grudnia) rozpatrzono pozytywnie łącznie 1218 wniosków gmin o wsparcie z RFRM, z których 595 (48,9 %) dotyczyło wsparcia tworzonych SIM – w wysokości 3 mln zł, a – 623 (51,1 %) wsparcia istniejących SIM/TBS w wysokości 10 % wartości kosztów przedsięwzięcia. Najwięcej wniosków rozpatrzono w 2021 r. i 2023 r.

⁶⁴ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 336/19, LEX nr 2731420.

⁶⁵ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 2161/23, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> [dostęp: 20 listopada 2024 r.].

Infografika nr 3

Pozytywnie rozpatrzone wnioski gmin o wsparcie z Funduszu w latach 2021–2024 r. (do 20 grudnia)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W okresie objętym kontrolą KZN wykonywał zadania związane z rozpatrywaniem wniosków gmin na podstawie trzech umów zawartych: [1] 5 marca 2021 r. z Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii; [2] 31 marca 2022 r. z Ministrem RiT oraz [3] 25 stycznia 2023 r. z Ministrem FiPR. Umowy te były zawierane na czas oznaczony. Określono w nich zasady realizacji powierzonego KZN zadania, w szczególności dotyczące:

- sposobu i terminu rozpatrywania wniosków o wsparcie z RFRM;
- sposobu sporządzania dyspozycji wypłat i ich przekazywania do BGK;
- sprawozdawczości; – odpowiedzialności KZN z tytułu wykonywania umowy.

Do rozpatrywania wniosków o wsparcie, sporządzania projektów pism informujących gminy o sposobie rozpatrzenia wniosków oraz projektów dyspozycji wypłaty środków do BGK, Prezes KZN powołał Zespół ds. rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM i określił zasady jego działania. Do zadań Zespołu należało w szczególności:

- rejestrowanie wniosków, w tym wprowadzanie danych do systemu pn. *Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa* na platformie Sharepoint;
- sprawdzanie czy wnioski spełniały kryteria określone przepisami art. 33m ust. 1–5 usfrm; – sporządzanie protokołu z posiedzenia Zespołu wraz z przedstawianiem Prezesowi KZN rekomendacji rozpatrzenia wniosku (negatywna/pozytywna); – przygotowanie projektu dyspozycji wypłaty środków do BGK w sytuacji, gdy wniosek został pozytywnie rozpatrzony przez Zespół; – przygotowanie projektu pisma informującego gminę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku.

**Naruszenia przepisów
prawa i dowolność
procedowania
przy rozpatrywaniu
wniosków gmin
o wsparcie**

W okresie objętym kontrolą (do końca maja 2024 r.), działający w KZN Zespół rozpatrzył pozytywnie łącznie 1188⁶⁶ wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM, złożonych przez gminy, na łączną kwotę 3420,3 mln zł.

Pomimo wypowiedzenia przez Ministra RiT, z dniem 18 stycznia 2022 r., umowy zlecającej KZN rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM, KZN rozpatrzył pozytywnie 16 wniosków gmin o wsparcie, które wpłynęły do KZN w okresie od 2 marca 2022 r. do 30 marca 2022 r. W konsekwencji KZN przekazał do BGK dyspozycję wypłaty gminom wsparcia z RFRM we wnioskowanej wysokości 52,6 mln zł. Wsparcie to zostało gminom wypłacone. Działanie to, według Prezesa KZN, podjęte zostało w porozumieniu z ministrem zarządzającym Funduszem. Na co KZN nie przedstawił kontrolerom NIK żadnych dowodów.

Przepisy usfrm, podobnie jak przyjęte w KZN uregulowania wewnętrzne, nie formułowały zasad gwarantujących rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie z Funduszu zgodnie z kolejnością ich wpływu do KZN oraz wypłatę gminom wsparcia w określonej kolejności i czasie.

Kontrola przeprowadzona w KZN wykazała liczne nieprawidłowości wskazujące na dowolność procedowania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu. W szczególności dotyczyły one przypadków rozpatrywania wniosków oraz kierowania do BGK dyspozycji wypłat środków Funduszu niezgodnie z kolejnością wpływu/rozstrzygnięcia.

Przykład

Złożone 3 marca 2023 r. wnioski o nr RFRM-182-2023 i RFRM-183-2023 zostały rozpatrzone szybciej niż pierwszy w kolejności, złożony tego samego dnia, wniosek o nr RFRM-181-2023. Wniosek ten został rozpatrzony 8 maja 2023 r., tj. o 10 i 21 dni później od wniosku o nr RFRM-182-2023 i RFRM-183-2023. Ponadto do 12 kwietnia 2024 r.⁶⁷ nie przekazano dyspozycji wypłaty do BGK dla dwóch wniosków rozpatrzonych pozytywnie 8 maja 2023 r. (a więc prawie rok wcześniej) na kwotę 6,0 mln zł, tj. wniosków o nr RFRM-272-2023 i RFRM-273-2023, gdzie np. dyspozycja wypłaty dla wniosku rozpatrzonego tego samego dnia, o dalszym nr RFRM-276-2023, została przekazana do BGK i wypłacona 10 października 2023 r.

Stwierdzono również, że wnioski gmin o wsparcie oraz dyspozycje wypłaty przyznanego gminom wsparcia były rozpatrywane i przekazywane do BGK z nieuzasadnioną zwłoką.

W 99 przypadkach (7,6 %) z 1 300, KZN rozpatrzył wnioski gmin o wsparcie z Funduszu (na kwotę 241,2 mln zł) z naruszeniem 60-dniowego terminu określonego w art. 33o ust. 1 usfrm. Czas rozpatrywania wynosił od 61 do 269 dni.

W 348 przypadkach (33,9 %), na 1 027 wniosków o statusie „wypłacony”, dyspozycja wypłaty środków objętych wnioskiem (na kwotę 1049,9 mln zł) została sporządzona w okresie od 32 do 215 dni, licząc od dnia pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Było to niegodne z normą wynikającą z § 4 pkt 1 umów z 5 marca 2021 r. i 31 marca 2022 r. oraz § 5 pkt 1 umowy

⁶⁶ W tym: 487 wniosków w 2021 r., 154 wnioski w 2022 r., 501 wniosków w 2023 r. oraz 46 wniosków w 2024 r. (do maja 2024 r.).

⁶⁷ Tj. do dnia sporządzenia oględzin elektronicznej Bazy danych KZN.

z 25 stycznia 2023 r., zawartych – odpowiednio – z Ministrem RiT oraz Ministrem FiPR. Norma stanowi, że po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku złożonego przez gminę o wsparcie ze środków RFRM przygotowuje się niezwłocznie dyspozycję wypłaty środków objętych wnioskiem.

Do 19 sierpnia 2024 r. KZN nie złożył do BGK dyspozycji wypłaty wsparcia z RFRM dla 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r. na łączną kwotę 371,7 mln zł. Było to niezgodne z postanowieniami § 5 pkt 1 umowy z 25 stycznia 2023 r. zawartej z Ministrem FiPR, a Fundusz miał zasoby⁶⁸ umożliwiające wypłacenie wsparcia wnioskującym gminom.

Zwłoka w rozpatrywaniu wniosków i kierowaniu poleceń wsparcia do wypłaty wynikała m.in. z ograniczonej dostępności środków pieniężnych na rachunku Funduszu w związku z sukcesywnie (w pulach) uzyskiwanymi wpływami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych oraz z wprowadzanych przez kolejnych Prezesów KZN, nieudokumentowanych i nieuprawionych praktyk, polegających na kierowaniu złożonych przez gminy wniosków do uzupełniania, pierwszeństwie w kierowaniu do wypłaty wniosków o wsparcie na tworzenie SIM.

Prezes KZN, odnosząc się do przyczyn braku wystawienia do BGK dyspozycji wypłaty dla 140 wniosków, wskazał na brak uzyskania upoważnienia do podpisywania dyspozycji wypłat oraz na ustalone – w porozumieniu z Ministrem FiPR – stanowisko o wstrzymaniu wypłat wsparcia do czasu zakończenia kontroli w SIM.

W ocenie NIK, przypadki te świadczyły o nierównym traktowaniu gmin w dostępie do środków Funduszu. Niewypłacone środki dotyczyły wsparcia w łącznej kwocie 1662,8 mln zł, tj. 48,6 % kwoty wnioskowanej ogółem (3420,3 mln zł).

Informowanie gmin o wsparciu z RFRM

KZN nie zawsze rzetelnie informował gminy w kwestiach udzielania wsparcia ze środków RFRM.

W 140 przypadkach KZN poinformował gminy o pozytywnym rozpatrzeniu złożonych przez nie wniosków o wsparcie ze znacznym, bo sięgającym ponad 12 miesięcy opóźnieniem. Dotyczyło to informacji przekazanej gminom 16 maja 2024 r. na temat wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r. Poinformowanie gmin było konsekwencją działań kontrolnych NIK.

KZN nie upublicznił w żaden sposób informacji o wysokości dostępnych dla gmin środków Funduszu oraz o gminach, które to wsparcie z Funduszu otrzymały i o jego wysokości. Odpowiedzialni Prezesi KZN wyjaśnili, że wynikało to głównie z braku przepisów prawa określających wymagany zakres i sposób upublicznia informacji dotyczących udzielania gminom wsparcia z Funduszu.

NIK wskazuje, że brak upubliczniania rzetelnych informacji o Funduszu ograniczał możliwość sprawowania kontroli społecznej nad jego działaniem, zwłaszcza w sytuacji znacznej kwoty wydatkowanych środków. KZN, jako państwowa osoba prawna⁶⁹, jest jednostką sektora finansów publicznych, a środki finansowe, które rozdysponowywał pochodziły ze źródeł publicznych. W związku z tym KZN w swej działalności powinien

⁶⁸ Suma bilansowa na 31 grudnia 2023 r. wynosiła 393 948,05 tys. zł.

⁶⁹ Utworzona na podstawie odrębnej ustawy.

**Wsparcie z Funduszu
przeznaczone
na objęcie przez gminy
udziałów w SIM**

respektować ogólne zasady wynikające z ufp, a w szczególności zasadę jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

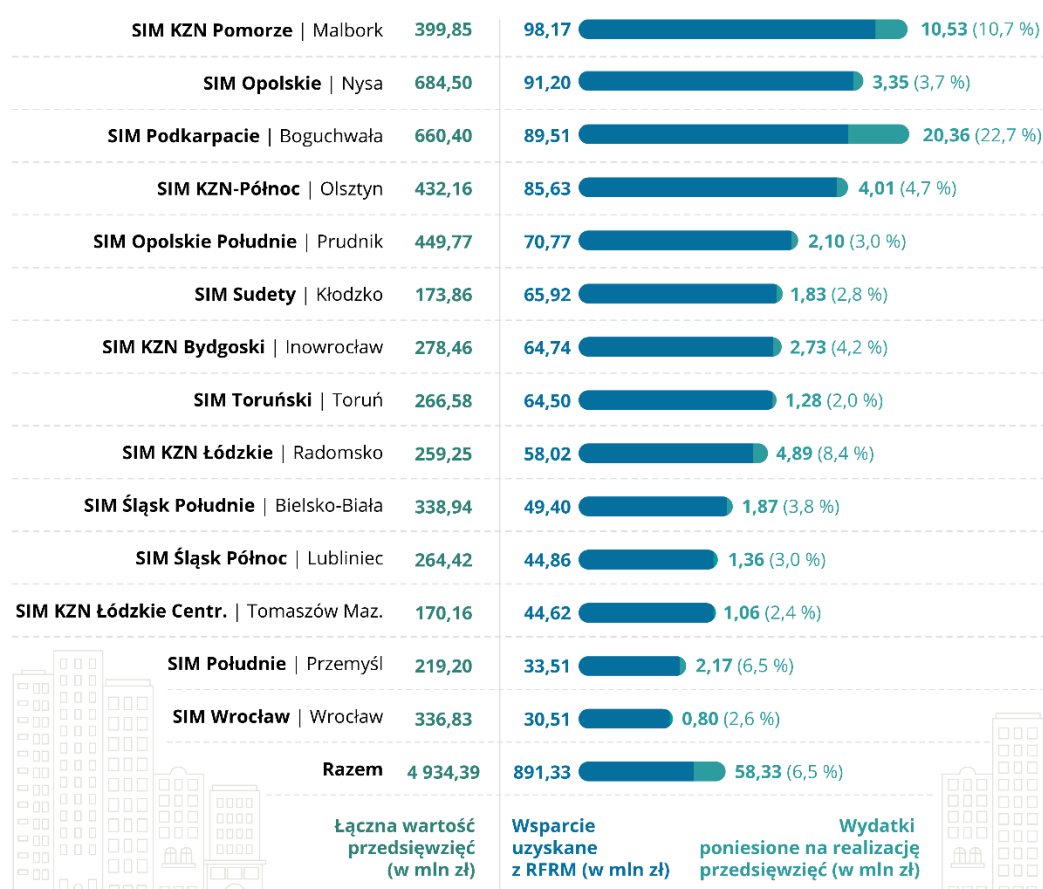
Skontrolowane gminy uzyskały z RFRM wsparcie we wnioskowanej wysokości, w łącznej kwocie 128 716,0 tys. zł. Wsparcie to w całości zostało przeznaczone na objęcie udziałów w kapitale zakładowym SIM. W przypadku 13 gmin objęcie to nastąpiło w terminie wynikającym z art. 33q usfrm, tj. sześć miesięcy od dnia wypłaty wsparcia. W Nowej Rudzie udziały w SIM objęto z 13 – dniowym opóźnieniem. Pomimo tego, gmina nie dokonała zwrotu uzyskanego wsparcia na rachunek Funduszu, do czego była zobowiązana na podstawie art. 33q ust 2 ww. ustawy. Zdaniem Wójta Gminy, dopełniono wszystkich obowiązków związanych z wydatkowaniem środków Funduszu na objęcie udziałów w kapitale zakładowym SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku. Złożenie wniosku o podwyższenie kapitału zakładowego spółki należało do zadań zarządu spółki, było niezależne od gminy.

**Wydatki SIM
na realizację
przedsięwzięć
inwestycyjno-
budowlanych**

Do 31 marca 2024 r. na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w kontrolowanych SIM wydatkowano łącznie 58 334,9 tys. zł. Stanowiło to 6,5 % łącznej kwoty środków RFRM uzyskanych w związku z ich realizacją, wynoszącej łącznie 891 334,0 tys. zł. Wysokość wydatków wynikała ze stopnia zaawansowania rzeczowej realizacji przedsięwzięć w poszczególnych SIM oraz ich liczby.

Infografika nr 4

Wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w skontrolowanych SIM, według stanu na 31 marca 2024 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Kontrola potwierdziła prawidłowość wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w siedmiu SIM⁷⁰. W spółkach tych prawidłowo wybrano wykonawcę usług projektowych/robót budowlanych oraz zrealizowano i rozliczono ich wykonanie. W Pozostałych siedmiu SIM⁷¹ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania przepisów ustawy PZP oraz pełnej zapłaty za niewłaściwe lub jedynie w części wykonane usługi. Wskutek tego SIM poniosły wydatki z naruszeniem prawa oraz w sposób niegospodarny na kwoty wynoszące odpowiednio 2044,1 tys. zł i 350,2 tys. zł. Wynikało to z błędnej interpretacji przez SIM przepisów ustawy PZP oraz z innych uwarunkowań, np. braku wiedzy, pamięci instytucjonalnej lub presji czasowej, które nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla nieprawidłowych pod kątem prawnym lub gospodarczym działań SIM.

Przykłady

1) SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, zawarła 15 września 2022 r. umowę, której przedmiotem było świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego, obejmującego budowę osiedla Wojszyce 1. Spółka realizując umowy, poniosła wydatki w wysokości 46 650,00 zł. Wykonawcy wypłacono pełne wynagrodzenie. Tymczasem unieważniono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego dotyczyła umowa o doradztwo, z powodu wyboru niewłaściwego trybu postępowania. W ocenie NIK, obowiązkiem wykonawcy usługi doradztwa było zapewnienie zgodności działań SIM, jako zamawiającego, z przepisami PZP w ramach tego postępowania. Natomiast SIM powinna zastosować § 5 ust. 1 umowy na świadczenie usług doradztwa prawnego i obciążyć wykonawcę koniecznością zapłaty kwoty 4665,00 zł, czego SIM nie uczyniła. NIK uznaje to za niegospodarność.

2) W SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku poszczególne zamówienia dotyczące prac projektowych realizowano jako zamówienia odrębne, nie zaś jako jedno zamówienie, nie sumowano wartości poszczególnych zamówień oraz nie stosowano do nich ustawy PZP, chociaż zamówienia dla gminy Kłodzko, miasta Kłodzko, gminy Bystrzyca Kłodzka, gminy Międzylesie, miasta Nowa Ruda, gminy Nowa Ruda, gminy Polanica Zdrój, gminy Kudowa Zdrój, gminy Łądek-Zdrój, gminy Stronie Śląskie, gminy Głuszyca, gminy Złoty Stok, gminy Ziębice, gminy Mieroszów, gminy Jaworzyna Śląska i gminy Żarów – o łącznej szacowanej wartości 2 044 092,00 zł – były organizowane przez ten sam podmiot (SIM), w zbliżonym czasie⁷², miały za swój cel realizację tego samego

⁷⁰ Badanie przeprowadzono na próbie dwóch zadań związanych z realizacją wspartych środkami RFRM w każdej z SIM. Przy ich wyborze kontrolerzy kierowali się wartością zadania.

⁷¹ Tj. w: [1] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, [2] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku, [3] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim. [4] SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku – Białej, [5] SIM KZN-Bydgoski sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu. [6] SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu. [7] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku.

⁷² Zapytania ofertowe pochodziły z okresu od października 2022 r. do maja 2023 r., a umowy zawarte z wybranymi wykonawcami – z okresu od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r.

przedmiotu⁷³ oraz były adresowane do tego samego kręgu wykonawców⁷⁴, a ponadto obejmowały znany i wcześniej ustalony obszar działalności spółki oraz służyły realizacji znanych i wcześniej ustalonych jej zobowiązań.

Wyniki i przychody finansowe SIM

Wyniki finansowe SIM, zgodnie z przyjętymi w spółkach założeniami, poprawiały się w kolejnych latach działalności. W 2023 r. dodatni wynik finansowy osiągnęło 13 skontrolowanych SIM. Z inwestowania wolnych środków, pochodzących głównie z RFRM, skontrolowane SIM w okresie objętym kontrolą osiągnęły przychody finansowe w łącznej wysokości 59 717,7 tys. zł.

Infografika nr 5

Wyniki i przychody finansowe skontrolowanych SIM

	Wsparcie uzyskane z RFRM (w mln zł)	Przychody finansowe (w tys. zł)	Wynik finansowy za 2023 r. (w tys. zł)
SIM KZN Pomorze Malbork	98,2	7 931,3	2 065,4
SIM Opolskie Nysa	91,2	5 261,3	914,6
SIM Podkarpacie Boguchwała	89,5	6 197,6	1 200,7
SIM KZN-Północ Olsztyn	85,6	6 539,3	588,6
SIM Opolskie Południe Prudnik	70,8	3 409,6	270,6
SIM Sudety Kłodzko	65,9	5 913,4	2 720,8
SIM KZN Bydgoski Inowrocław	64,7	4 569,3	1 658,2
SIM Toruński Toruń	64,5	5 887,0	2 181,7
SIM KZN Łódzkie Radomsko	58,0	3 150,4	503,8
SIM Śląsk Południe Bielsko-Biała	49,4	1 418,0	-738,9
SIM Śląsk Północ Lubliniec	44,9	3 352,7	482,1
SIM KZN Łódzkie Centr. Tomaszów Maz.	44,6	1 930,2	242,2
SIM Południe Przemyśl	33,5	2 122,8	10,8
SIM Wrocław Wrocław	30,5	2 034,8	759,3

Źródło: opracowanie własne NIK.

Koszty wynagrodzeń pracowników w SIM

Koszty wynagrodzeń pracowników w skontrolowanych SIM wyniosły łącznie 26 179,4 tys. zł, co stanowiło 51,9 % kosztów działalności tych spółek w latach 2021–2024 (do 31 marca)⁷⁵. Koszty wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych SIM wyniosły odpowiednio 6677,9 tys. zł i 6374,1 tys. zł, co stanowiło 25,5 % i 24,4 % łącznych kosztów wynagrodzenia pracowników w tych spółkach. Przy czym SIM nie ponosiły kosztów wygradzenia przedstawicieli KZN w radach nadzorczych, wynagrodzenia te wypłacane były przez KZN.

W ośmiu SIM wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych naliczono i wypłacono zgodnie z zasadami przyjętymi w spółce oraz odpowiednio, art. 4 i 10 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń. Nie wszystkim prezesom zarządów SIM wypłacono część zmienną wynagrodzenia. Wynikało to z niewykonania przez nich celów zarządczych

⁷³ Kod wspólnego słownika zamówień CPV: 71320000-7, 71221000-3, 71200000-0.

⁷⁴ Biura projektowe z obszaru województwa dolnośląskiego.

⁷⁵ Wynoszących łącznie 50 369,3 tys. zł.

lub nieuzyskania, wymaganego do jej wypłaty, absolutorium z wykonania obowiązków prezesa zarządu. Nieprawidłowości stwierdzone w sześciu SIM⁷⁶ dotyczyły wypłaty wynagrodzenia prezesom zarządu lub członkom rad nadzorczych w wysokości wyższej od należnej o łącznie 190,4 tys. zł (w sześciu przypadkach) i niedochowania terminu tej wypłaty (w trzech przypadkach). Wynikało to z błędnych wyliczeń, zastosowania niewłaściwej ich podstawy (wynoszącej 4403,78 zł), niedopatrzenia, pomijania lub błędnej interpretacji zasad kształtowania wynagrodzeń.

Przykłady

1) Uchwałą z 14 września 2023 r. Rada Nadzorcza SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie przyznała Prezesowi Zarządu wynagrodzenie zmienne za 2022 r. w wysokości 62,2 tys. zł, mimo że sprawozdanie finansowe za ten rok nie było przedmiotem badania biegłego rewidenta, co było niezgodne z § 3 ust. 4 uchwały Nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 13 stycznia 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu SIM Opolskie Sp. z o.o. Zgodnie z tą regulacją, spełnienie warunków do wynagrodzenia zmiennego poszczególnych członków Zarządu Spółki Rada Nadzorcza stwierdza się w oparciu o zweryfikowane przez biegłych sprawozdania finansowe oraz inne dokumenty, w zależności od wyznaczonych celów.

2) W SIM KZN Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku badanie wynagrodzeń siedmiu członków Rady Nadzorczej wykazało, że w latach 2021–2023 (do lutego) wynagrodzenia te zawyżono o 52,1 tys. zł (w 2021 r. o 3,1 tys. zł, w 2022 r. o 32,5 tys. zł, w styczniu i lutym 2023 r. o 16,5 tys. zł), a w konsekwencji wypłacono w kwocie wyższej od należnej o 37,5 tys. zł (w 2021 r. o 3,1 tys. zł, w 2022 r. o 31,2 tys. zł, w styczniu i lutym 2023 r. o 3,2 tys. zł). Wynikało to z niezastosowania się do, wynikającego z przepisów ustaw o budżetach⁷⁷, obowiązku zamrożenia podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, na poziomie ustalonym dla 2017 r.

Wynagrodzenie prezesów zarządów SIM

W czterech SIM⁷⁸ część stała wynagrodzenia prezesa zarządu była wyliczana zależnie od skali działalności spółki, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, tj. w wysokości od jednokrotności do trzykrotności podstawy wymiaru. W pozostałych 10 SIM część ta została podwyższona, w trybie art. 4 ust. 3 ww. ustawy⁷⁹, do wysokości od 3,5 do 5 krotności podstawy wymiaru. Najwyższą wartość osiągnęła w SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej. SIM uzasadniały tę podwyżkę m.in. krótkim okresem działania spółki, realizacją inwestycji o wartości przekraczającej wartość aktywów, koniecznością

⁷⁶ Tj. w: [1] SIM KZN-Bydgoski sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, [2] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu, [3] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, [4] SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, [5] SIM KZN-Pomorze z siedzibą w Malborku, [6] SIM Śląsk Północ z siedzibą w Lublińcu.

⁷⁷ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400), ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2445), ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2666).

⁷⁸ Tj. w: [1] SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, [2] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku, [3] SIM Podkarpackie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale, [4] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu.

⁷⁹ Z uwagi na wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku.

podjęcia przez prezesa zarządu ponadstandardowych działań, zakresem planowych inwestycji oraz docelową wielkością zasobu mieszkaniowego.

Osiem gmin⁸⁰, pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 3 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, nie upubliczniło na stronie BIP gminy uzasadnienia dla przyznania prezesowi zarządu SIM wynagrodzenia w wysokości wyższej niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy. Wynikało to z przeoczenia, braku przekazania przez SIM informacji/dokumentów mogących stanowić przedmiot tego upublicznienia lub kwestionowania przez gminy tego obowiązku.

Zatrudnianie i zlecanie usług zewnętrznych w SIM

SIM zatrudniały od dwóch (w SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu) do 15 pracowników (w KZN-Północ sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie). Jedynie w trzech spółkach⁸¹ wprowadzono wewnętrzne zasady dotyczące zatrudniania pracowników. Informacje o kolejnych naborach nie zawsze były przez SIM upubliczniane. Kontrola wykazała, że osoby te legitymowałyby się, adekwatnym do obejmowanych stanowisk, wykształceniem i doświadczeniem zawodowym.

SIM zlecały wykonawcom zewnętrznym realizację usług doradczych, obsługi księgowej, prawnej spółki oraz obsługi technicznej realizowanych inwestycji, jak też usług marketingowych, które obejmowały wszelkie formy reklamy i promocji.

Na akcje marketingowe, reklamowe i promocyjne najmniej wydatkowano w SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku (8,3 tys. zł). W spółce tej, zgodnie z obowiązującym regulaminem udzielania zamówień publicznych, zakupu takich usług, o wartości: 2312,56 zł w 2022 r., 854,45 zł w 2023 r. i 5142,20 zł w 2024 r., dokonano na podstawie rozeznania rynku.

Nie we wszystkich SIM przy wyborze wykonawców usług zewnętrznych przestrzegano przepisów ustawy PZP lub obowiązujących w spółce regulacji wewnętrznych. W trzech SIM⁸² stwierdzono przypadki zlecenia usług doradczych, prawnych, z zakresu promocji i reklamy oraz informacyjnych bez zastosowania przepisów ustawy PZP, z naruszeniem przepisów tej ustawy lub regulacji wewnętrznych. Wydatki poniesione bez zachowania obowiązku stosowania przepisów ustawy PZP wyniosły łącznie 2299,1 tys. zł.

W pięciu SIM⁸³, usługi zlecane różnym podmiotom zewnętrznym w tożsamym przedmiocie powielają się w tym samym czasie, co generowało dodatkowe, nieuzasadnione wydatki. Ponoszono również wydatki na usługi, które nie służyły realizacji zadań spółki lub które nie zostały wykonane. Naruszało to zasady należytego zarządzania mieniem spółki (publicznym). NIK uznaje wydatki na realizację tych usług, w łącznej kwocie 2019,3 tys. zł za niegospodarność.

⁸⁰ Tj.: [1] Miedźno, [2] Kuźnia Raciborska, [3] Nysa, [4] Strzelce Opolskie, [5] Barcin, [6] Lipno, [7] Tczew, [8] Nowa Ruda.

⁸¹ Tj. w: [1] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku, [2] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku i [3] SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale.

⁸² Tj. w: [1] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, [2] SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, [3] SIM KZN-Bydgoski sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu.

⁸³ Tj. w: [1] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie (1 810,2 tys. zł), [2] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku (137,6 tys. zł), [3] SIM KZN-Bydgoski sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu (27,1 tys. zł), [4] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku (3,1 tys. zł), [5] SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (16,0 tys. zł).

Nieprawidłowe wydatkowania przez SIM środków na zakup usług zewnętrznych wynikało z organizacji i działania poszczególnych SIM, które nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla nieprawidłowych pod kątem prawnym i gospodarczym działań SIM. Nieprawidłowości wynikały również z niewłaściwej interpretacji przepisów art. 2 ust 1 pkt 1 oraz art. 28 ustawy PZP, dotyczących jej stosowania oraz szacowania wartości zamówień publicznych.

Przykłady

1) Pomimo zawarcia umowy na kompleksową obsługę w zakresie promocji i reklamy, SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie ponosiła wydatki z tytułu zapłaty wynagrodzenia za realizację tożsamyh usług przez innych wykonawców, jak też wykonawcę umowy na kompleksową obsługę. Opracowane na zlecenie spółki strategie i wytyczne dotyczące działań reklamowych miały charakter ogólny, a skala samych działań promocyjnych była nieproporcjonalnie większa od skali prowadzonej w tym okresie działalności SIM. Oprócz standardowych działań reklamowych, takich jak wywieszanie banerów, czy też rozdawanie ulotek reklamowych, SIM współorganizowała zajęcia dla dzieci w paczkowskiej siłowni, wyprawy górskie na Kilimandżaro, Mont Blanc oraz Detali, czy też rozgrywki siatkówki plażowej. Spółka zakupiła również ekran LED o powierzchni 30 m² za 295,2 tys. zł, który został udostępniony klubowi sportowemu w zamian za świadczenie na rzecz SIM usług reklamowo-promocyjnych, mimo że na podstawie zawartych umów sponsoringu, za informowanie o działalności inwestycyjnej Spółki klubowi temu przekazano środki w wysokości 738,0 tys. zł. Ponadto Spółka poniosła wydatki w wysokości 57,0 tys. zł na zakup trzech tysięcy sztuk biletów do lunaparku w czasie obchodów 800-lecia lokacji Nysy, uzasadniając to potrzebą wsparcia tej imprezy oraz faktem, że w jej trakcie rozdawane były ulotki informacyjne SIM.

2) W SIM KZN-Bydgoski sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu radcy prawnemu wypłacono wynagrodzenie w wysokości 27,1 tys. zł, na podstawie umowy na obsługę prawną z 1 grudnia 2021 r. w sytuacji, gdy w rzeczywistości nie świadczył on na rzecz spółki żadnych usług. Sytuacja ta miała związek ze zmianą obsługi prawnej spółki w związku z powołaniem nowego Prezesa Zarządu w tej SIM.

Wykorzystywanie mienia w SIM

Skontrolowane SIM prowadziły działania administracyjne w wynajętych siedzibach o standardzie odpowiadającym skali prowadzonej przez nie działalności. W kontroli, poza jednym przypadkiem, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w korzystaniu przez prezesów zarządu i pracowników SIM z mienia spółki do realizacji zadań służbowych. Jedynie w SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, NIK zakwestionowała wydatki poniesione na nabycie oraz naprawy sześciu samochodów osobowych marek: Audi, BMW, Opel, Land Rover, Jaguar i Mercedes-Benz, w łącznej kwocie wynoszącej odpowiednio 1 171,1 tys. zł oraz 51,1 tys. zł. Prezes zarządu SIM nie podał przyczyn tego stanu. Wydatki te uznane zostały za nadmierne i nieuzasadnione, a przez to niegospodarne. Realizacja celów spółki była możliwa bowiem przy użyciu tańszych pojazdów. Ponadto SIM nabyła te samochody z pominięciem stosowania przepisów ustawy PZP, co spowodowane było niedopatrzeniem i niewłaściwą interpretacją przez spółkę przepisów dotyczących szacowania wartości zamówienia na dostawy (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP) oraz na najem i leasing (art. 35 ust. 2 pkt 2 lit b ustawy PZP).

Przykład

SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie udzieliła zamówienia na dostawę samochodów osobowych z pominięciem przepisów ustawy PZP, mimo że w 2022 r. i w 2023 r. wartość netto nabytych pojazdów przekraczała kwotę, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, tj. 130,0 tys. zł. W 2022 r. Spółka nabyła samochód marki BMW o wartości netto 245 tys. zł, a w 2023 r. samochody: Opel Mokka o wartości netto 140,0 tys. zł i Land Rover o wartości netto 240,0 tys. zł.

5.2. REALIZACJA WSPARTYCH ŚRODKAMI RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU MIESZKALNICTWA DZIAŁAŃ NA RZECZ POBUDZENIA INWESTYCJI MIESZKANIOWYCH

Nieprawidłowości w organizowaniu i realizowaniu działań na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych

Działania na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych wspieranych środkami Funduszu nie zostały w pełni prawidłowo, rzetelnie i celowo zorganizowane i zrealizowane, a ich przebieg nie był należycie nadzorowany i sprawozdawany. Utworzenie przez KZN 19 SIM (40,4 %) nie było celowe z uwagi na brak wniesienia do tych spółek nieruchomości Skarbu Państwa pod planowane inwestycje mieszkaniowe oraz niedysponowanie przez KZN takimi nieruchomościami. W umowie spółki, każdej z 47 utworzonych SIM, KZN zapewnił sobie osobiste uprawnienia do powoływania od jednego do trzech członków rad nadzorczych oraz do wskazywania przewodniczącego rady nadzorczej oraz kandydata na prezesa zarządu. Za nieprawidłową praktykę uznano zapewnianie KZN osobistych uprawnień w SIM, nieadekwatnych do zaangażowania kapitałowego. Miało to miejsce w 19 SIM, do których KZN wniósł jedynie wkłady pieniężne w wysokości od 100 zł do 1000 zł, co dawało mu udział w kapitale zakładowym tych spółek na poziomie od 0,0002 % do 0,004 %. Zawierane pomiędzy gminami i SIM *umowy powierzenia* w większości obciążone były licznymi wadami. Jedynie w sześciu SIM (42,9 %) terminowo rozpoczęto realizację tych przedsięwzięć. Ponadto w dziewięciu SIM stwierdzono opóźnienia w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w stosunku do planów inwestycyjnych spółki. W żadnej ze skontrolowanych SIM nie zabezpieczono źródeł finansowania dla wszystkich realizowanych ze wsparciem RFRM przedsięwzięć.

Tworzenie SIM z udziałem KZN

KZN uzyskał zgody ministra zarządzającego Funduszem na utworzenie 49 SIM i przystąpienie do dwóch działających TBS. W tym celu Prezes KZN złożył łącznie 51 wniosków do ministra zarządzającego Funduszem, w tym 20 wniosków do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, 12 wniosków do Ministra RiT oraz 19 wniosków do Ministra FiPR.

W 22 przypadkach Prezes KZN wnioskował o objęcie udziałów w SIM/TBS w zamian za wkład niepieniężny, tj. prawo własności nieruchomości z zasobu KZN. We wnioskach jako uzasadnienie gospodarcze aportu nieruchomości do SIM, wskazywano wykorzystywanie gruntu Skarbu Państwa, odpowiadające potrzebie kompleksowego, pożądanego społecznie i funkcjonalnie zagospodarowania terenu, celem stworzenia warunków do zwiększenia dostępności mieszkań na wynajem, w tym najem z opcją dojścia do własności w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Powierzchnia nieruchomości wnoszonych przez KZN jako aport do SIM stanowiła od 0,2368

ha⁸⁴ do 9,1515 ha⁸⁵, a ich wartość, zgodnie z operatem szacunkowym, wynosiła od 483,4 tys. zł⁸⁶ do 21,6 mln zł⁸⁷.

W 29 przypadkach Prezes KZN wnioskował o objęcie udziałów w SIM w zamian za wkład pieniężny. W tych przypadkach w uzasadnieniach wniosków wskazywano, że po zawiązaniu spółki planowany będzie aport nieruchomości z zasobu KZN oraz, że KZN podejmie także działania zmierzające do uzyskania nieruchomości celem wniesienia ich do spółek. Wkłady pieniężne wynosiły w sześciu przypadkach po 0,1 tys. zł, w 21 przypadkach po 0,5 tys. zł oraz w dwóch przypadkach po 1,0 tys. zł. Udział KZN (Skarbu Państwa) w kapitale zakładowym⁸⁸ wynosił w tych przypadkach od 0,0002 %⁸⁹ do 0,004 %⁹⁰.

Wszystkie wnioski o utworzenie SIM/przystąpienie do TBS uzyskały pozytywną opinię Rady Nadzorczej KZN. Wnioski te spełniały wymogi określone w art. 51 ust. 5 i 6 ustawy o kzn. Dwie SIM, pomimo uzyskania przez KZN stosownych zgód/opinii, nie zostały utworzone z uwagi na brak wypłaty wsparcia z RFRM na rzecz gmin (wspólników).

Kontrola wykazała, że w 19 przypadkach KZN nie wniósł do SIM aportem nieruchomości⁹¹, zarówno podczas ich tworzenia jak i później⁹². Udziały w kapitale zakładowym tych SIM objął w zamian za wkłady pieniężne w wysokości od 0,1 tys. zł do 1,0 tys. zł. W ocenie NIK, przystąpienie KZN do tych spółek było działaniem przedwczesnym i niecelowym.

Z wyjaśnień odpowiedzialnych Prezesów KZN wynikało, że na tworzenie SIM, bez wnoszenia do nich nieruchomości z zasobu KZN, wpływały przedłużające się procedury przekazywania nieruchomości do zasobu KZN przez zobowiązane podmioty⁹³; brak w zasobie KZN nieruchomości położonych na obszarze gmin, które współtworzyły dany SIM (gminy spontanicznie zgłaszały chęć przystąpienia do nowotworzonych przez KZN SIM) oraz zbyt mała liczba pracowników (ekspertów) zatrudnionych w Departamencie Gospodarowania Nieruchomościami KZN do przygotowania nieruchomości do aportu. Prezesi wskazali również, że tworzenie SIM wynikało z chęci sprawowania nad nimi nadzoru i kontroli. Ponieważ każda gmina otrzymywała środki z RFRM w wysokości 3 mln zł na utworzenie SIM, „chcieliśmy mieć kontrolę nad tymi środkami”. Natomiast małe gminy nie miały odpowiednich kompetencji i narzędzi

⁸⁴ SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej.

⁸⁵ SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie.

⁸⁶ SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle.

⁸⁷ SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu.

⁸⁸ Według stanu na 31 marca 2024 r.

⁸⁹ SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu

⁹⁰ SIM „KZN Kaszuby” sp. z o.o.

⁹¹ Były to następujące SIM: [1] SIM Małopolska sp. z o.o.; [2] SIM KZN Lubuskie Trójmiasto sp. z o.o.; [3] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu; [4] SIM KZN Łódzkie Centrum Sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim; [5] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.; [6] SIM KZN Tarnów sp. z o.o.; [7] SIM KZN Kaszuby sp. z o.o.; [8] SIM KZN Reymontowski sp. z o.o.; [9] SIM KZN Ziemi Krakowskiej sp. z o.o.; [10] SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o.; [11] SIM Wschód sp. z o.o.; [12] SIM KZN Bałtyk sp. z o.o.; [13] SIM KZN Łużyce sp. z o.o.; [14] SIM KZN Pojezierze sp. z o.o. [15] SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.; [16] SIM KZN Gryf sp. z o.o.; [17] SIM KZN Mazowsze sp. z o.o.; [18] SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o. oraz [19] SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o.

⁹² Do 10 lipca 2024 r.

⁹³ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Agencję Mienia Wojskowego, starostów.

do uczestniczenia w SIM. Tym samym gminy te zachęcały KZN, aby stał się on wiodącym podmiotem.

NIK wskazuje, że celem jaki ustawodawca stawiał KZN w zakresie dotyczącym jego uczestnictwa w SIM było wnoszenie do tych spółek gruntów pod inwestycje mieszkaniowe w formule społecznego budownictwa mieszkaniowego. Miało to wspierać tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań, w szczególności w segmencie mieszkań na wynajem. NIK podkreśla, aby zrealizować inwestycję mieszkaniową trzeba być właścicielem odpowiedniego gruntu. Nie każda gmina będąca współnikiem SIM dysponowała nieruchomością spełniającą kryteria do realizacji inwestycji mieszkaniowej lub z różnych względów nie mogła jej przekazać na rzecz SIM. Zdaniem Izby, w takich sytuacjach KZN winien oferować grunty, które miał w swoim zasobie lub mógł do zasobu uzyskać i w tym kontekście podmiot ten miał uczestniczyć w SIM. Wniesienie wkładów pieniężnych nie wypełniło tej funkcji. Należy również mieć na uwadze, że gmina mogła sama tworzyć spółki bez udziału KZN, jeśli znała swoje potrzeby mieszkaniowe. Dlatego NIK uznała, że dopuszczenie KZN do udziału w nowopowstających 19 SIM bez wykorzystania zasobu nieruchomości KZN było działaniem przedwczesnym, które generowało jedynie koszty związane z wypłacaniem wynagrodzenia dla członków KZN w radach nadzorczych SIM. W zasobie KZN, w momencie utworzenia tych SIM (oraz po ich utworzeniu) nie było przygotowanych nieruchomości położonych na obszarze gmin, które współtworzyły dany SIM. W tych przypadkach KZN dopiero pozyskiwał odpowiednie grunty dla gmin (wspólników) w ramach długotrwałych procesów.

W związku z tym, niecelowe i niegospodarne było ponoszenie wydatków (496,6 tys. zł) na wynagrodzenia przedstawicieli KZN w radach nadzorczych ośmiu SIM⁹⁴, do których KZN nie wniósł nieruchomości⁹⁵. Wkład pieniężny wniesiony przez KZN do tych spółek wyniósł bowiem jedynie 3,7 tys. zł.

**Uprzywilejowana
pozycja KZN
wobec pozostałych
wspólników SIM**

Założenie każdej SIM z udziałem KZN poprzedzone było spotkaniami przyszłych współników i negocjacjami umów spółek. Podczas organizowanych przez KZN spotkań zapoznawano gminy z programem społecznego budownictwa mieszkaniowego i zasadami dotyczącymi wsparcia finansowego z funduszy, tj. RFRM, Funduszu Dopłat, jak również z innymi elementami składającymi się na montaż finansowy inwestycji, tj. partycypacją najemców czy kredytem z BGK.

KZN opracował wzorzec umowy utworzenia SIM (przystąpienia do TBS), który przedstawiał współnikom (gminom) do negocjacji i późniejszej akceptacji. Przewidywał on, że KZN, w ramach przysługującego mu osobistego uprawnienia, będzie mógł powoływać i odwoływać w tworzonej SIM od jednego do trzech członków rady nadzorczej, w tym wskazywać przewodniczącego rady nadzorczej spośród członków rady nadzorczej oraz wskazywać kandydata na prezesa zarządu spółki.

⁹⁴ [1] SIM Małopolska sp. z o.o. (wkład pieniężny – 1,0 tys. zł); [2] SIM KZN Lubuskie – Trójmiasto sp. z o.o. (wkład pieniężny – 0,5 tys. zł); [3] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu (wkład pieniężny – 0,1 tys. zł); [4] SIM KZN Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim (wkład pieniężny – 0,1 tys. zł); [5] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o. (wkład pieniężny – 0,5 tys. zł); [6] SIM KZN Tarnów sp. z o.o. (wkład pieniężny – 0,5 tys. zł); [7] SIM KZN Kaszuby sp. z o.o. (wkład pieniężny – 0,5 tys. zł) oraz [8] SIM Wschód sp. z o.o. (wkład pieniężny – 0,5 tys. zł).

⁹⁵ W przypadku pozostałych 11 SIM, do których KZN nie wniósł nieruchomości, KZN nie powołał swoich przedstawicieli do rad nadzorczych.

**Nieadekwatny
do zaangażowania
kapitałowego wpływ
KZN na działalność SIM**

Nieprawidłowe było uzyskanie przez KZN, nieadekwatnego do zaangażowania kapitałowego, bezpośredniego lub pośredniego wpływu KZN na działalność tworzonych SIM. Kontrola wykazała, że w przypadku 19 SIM⁹⁶, pomimo braku wniesienia aportem nieruchomości Skarbu Państwa, KZN jako wspólnik mniejszościowy zapewnił sobie osobiste uprawnienie do powoływania (odwoływania) członków rad nadzorczych⁹⁷, wskazywania przewodniczącego rady nadzorczej i kandydata na prezesa zarządu spółki. Udziały KZN w tych SIM wynosiły zaledwie od 0,0002 %⁹⁸ do 0,004 %⁹⁹ kapitału zakładowego.

Prezes KZN wyjaśnił, że tego rodzaju uprawnienia osobiste wynikały każdorazowo z treści umowy spółki, ustalonej w drodze negocjacji z przedstawicielami wspólników SIM. Umowy dotyczące utworzenia SIM podpisywano po uzgodnieniu wszystkich tych kwestii. Dalej dodał, że decyzja o implementowaniu do wzorów lub projektów umów spółek osobistego uprawnienia KZN wynikała z decyzji Prezesa KZN i była przekazywana organom nadzorującym KZN w wynegocjowanych projektach umów spółek wraz z pozostałą dokumentacją. W tym zakresie inicjatywa Prezesa KZN była uzgodniona z Ministerstwem Pracy, Rozwoju i Technologii, aby zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa. Gminy nie zgłaszały sprzeciwu.

**Udział przedstawicieli
KZN w radach
nadzorczych SIM**

W ramach wykonywania uprawnień osobistych, wynikających z umowy spółek SIM, Prezes KZN¹⁰⁰ powołał łącznie 147 przedstawicieli KZN do rad nadzorczych w 36 SIM¹⁰¹ i dwóch TBS¹⁰². Prezes KZN nie skorzystał z uprawnienia dotyczącego powołania członków rady nadzorczej w 11 SIM

⁹⁶ [1] SIM Małopolska sp. z o.o.; [2] SIM „KZN Lubuskie Trójmiasto” sp. z o.o.; [3] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu; [4] SIM KZN Łódzkie Centrum Sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim [5] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.; [6] SIM KZN Tarnów sp. z o.o.; [7] SIM KZN Kaszuby sp. z o.o.; [8] SIM KZN Reymontowski sp. z o.o.; [9] SIM KZN Ziemi Krakowskiej sp. z o.o.; [10] SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o.; [11] SIM Wschód sp. z o.o.; [12] SIM KZN Bałtyk sp. z o.o.; [13] SIM KZN Łużyce sp. z o.o.; [14] SIM KZN Pojezierze sp. z o.o. [15] SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.; [16] SIM KZN Gryf sp. z o.o.; [17] SIM KZN Mazowsze sp. z o.o.; [18] SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o. oraz [19] SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o.

⁹⁷ Od jednego do trzech członków.

⁹⁸ SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu

⁹⁹ SIM Kaszuby sp. z o.o.

¹⁰⁰ Do 31 marca 2024 r.

¹⁰¹ [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle; [3] SIM SMS sp. z o.o.; [4] SIM „KZN-Zachodni” sp. z o.o.; [5] SIM KZN-Północ sp. z o.o.; [6] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku; [7] SIM Śląsk sp. z o.o.; [8] SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale; [9] SIM „KZN-Zachodniopomorskie” sp. z o.o.; [10] SIM Opolskie Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku ; [11] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o.; [12] SIM Wrocław sp. z o.o.; [13] SIM „KZN-Lubuskie Trójmiasto” sp. z o.o.; [14] SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej; [15] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie; [16] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku; [17] SIM Zagłębie sp. z o.o.; [18] SIM Małopolska sp. z o.o.; [19] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o.; [20] SIM „KZN Toruński” sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu; [21] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu; [22] SIM Północne Mazowsze sp. z o.o.; [23] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu; [24] SIM „KZN Wielkopolska” sp. z o.o.; [25] SIM KZN Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim; [26] SIM Lubelskie sp. z o.o.; [27] SIM Mazowsze Centrum sp. z o.o.; [28] SIM KZN-Warmia i Mazury sp. z o.o.; [29] SIM „KZN-Nadwarciański” sp. z o.o.; [30] SIM KZN-Podlaskie sp. z o.o.; [31] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.; [32] KZN SIM Tarnów sp. z o.o.; [33] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o.; [34] SIM „KZN-Kaszuby” sp. z o.o.; [35] SIM KZN Zielona Dolina sp. z o.o. oraz [36] SIM Wschód sp. z o.o.

¹⁰² Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz Karo Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

utworzonych w okresie od 11 października 2023 r. do 22 maja 2024 r.¹⁰³, w których objął udziały w zamian za wkład pieniężny.

NIK zauważa, że w KZN nie wprowadzono zasad, procedur ani wytycznych w sprawie doboru i wyznaczania przez KZN kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach SIM, w których KZN wykonywał uprawnienia w imieniu Skarbu Państwa. Nie było także procedur dotyczących postępowania kwalifikacyjnego, a informacja o naborze nie była publikowana w BIP KZN. Prezesi KZN wyjaśnili, że wskazania, rekomendacje i polecenia dotyczące kandydatów na członków rad nadzorczych w SIM pochodziły od kierownictwa KZN, środowisk lokalnych, gmin (wspólników), ministerstwa właściwego do spraw Funduszu oraz uzyskiwane były w wyniku rozeznania przeprowadzonego przez lokalnego przedstawiciela KZN, który zakładał SIM. Nie był to nabór otwarty.

W okresie od października 2023 r. do lutego 2024 r. odwołano 96 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 33 SIM i w jednym TBS. W ich miejsce, w okresie od października 2023 r. do marca 2024 r., powołano trzech nowych przedstawicieli KZN do rad nadzorczych trzech SIM. Prezes KZN nie podał przyczyn merytorycznych tych decyzji. Wskazał jedynie, że tryb odwołania przedstawicieli KZN z rad nadzorczych SIM każdorazowo odbywał się według procedury określonej w umowach tych spółek. Wyjaśnił również, że odwołanie członków rad nadzorczych w SIM nie wpłynęło na możliwość dalszego działania tych organów.

Według stanu na 31 marca 2024 r., KZN reprezentowało 10 przedstawicieli w radach nadzorczych ośmiu SIM¹⁰⁴, w tym w sześciu¹⁰⁵, w których wniesiono aport nieruchomości oraz w dwóch¹⁰⁶, w których wniesiono wkład pieniężny.

Szczegółowe badanie potwierdziło¹⁰⁷, że wszyscy kandydaci KZN, wybrani do rad nadzorczych SIM, spełniali wymogi formalne do pełnienia tej funkcji oraz uzyskali wymaganą pozytywną opinię Rady ds. spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

W latach 2021–2024 (do marca) KZN wypłacił łącznie 3,7 mln zł z tytułu wynagrodzenia dla 147 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 36 SIM oraz dwóch TBS. Wydatki na wynagrodzenia przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej i stanowiły 5,7 % łącznych kosztów ogółem KZN w tym okresie.

Wynagrodzenie przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM

¹⁰³ [1] SIM KZN Reymontowski sp. z o.o. – data utworzenia spółki 11 października 2023 r.; [2] KZN SIM Ziemia Krakowska sp. z o.o. – 13 października 2023 r.; [3] SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o. – 29 listopada 2023 r.; [4] SIM KZN Bałtyk sp. z o.o. – 4 grudnia 2023 r.; [5] SIM KZN Łużyce sp. z o.o. – 4 grudnia 2023 r.; [6] SIM KZN Pojezierze sp. z o.o. – 8 grudnia 2023 r.; [7] SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o. – 12 grudnia 2023 r.; [8] SIM KZN Gryf sp. z o.o. – 22 grudnia 2023 r.; [9] SIM KZN Mazowsze sp. z o.o. – 14 marca 2024 r.; [10] SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o. – 27 marca 2024 r. oraz [11] SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o. – 22 maja 2024 r.

¹⁰⁴ [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM Wrocław sp. z o.o.; [4] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku; [5] SIM Małopolska sp. z o.o.; [6] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o.; [7] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [8] SIM Wschód sp. z o.o.

¹⁰⁵ [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM Wrocław sp. z o.o.; [4] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku; [5] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o. oraz [6] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o.

¹⁰⁶ Tj.: [1] SIM Małopolska sp. z o.o. oraz [2] SIM Wschód sp. z o.o.

¹⁰⁷ Przeprowadzone na próbie 10 przedstawicieli KZN, którzy według stanu na 31 marca 2024 r. zasiadali w radach nadzorczych ośmiu SIM.

Szczegółowe badania dotyczące naliczenia i wypłaty uposażenia dla przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM¹⁰⁸ nie wykazało nieprawidłowości.

**Przedstawiciele KZN
w zarządach SIM**

KZN miał w 47 SIM osobiste uprawnienie do wskazania kandydata na członka zarządu lub kandydata na prezesa zarządu spośród członków zarządu powołanych przez radę nadzorczą. W 46 przypadkach Prezes KZN korzystał z tych uprawnień¹⁰⁹. W przypadku dwóch spółek, do których KZN przyłączył się wnosząc aportem nieruchomości (Lęborskie TBS sp. z o.o. oraz Karo TBS w Mrągowie Sp. z o.o.) KZN nie miał takich uprawnień.

Do 9 lipca 2024 r. rady nadzorcze SIM powołały łącznie 58 osób na stanowisko członka zarządu/prezesa zarządu SIM spośród osób wskazanych uprzednio przez Prezesa KZN.

W KZN nie wprowadzono zasad, procedur ani wytycznych dotyczących wyboru kandydatów wskazywanych przez Prezesa KZN na członków zarządu SIM. Informacja o naborze kandydatów nie była upubliczniana.

Prezesi KZN wyjaśnili, że zgodnie z umowami spółek oraz dyspozycją art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹¹⁰, członków zarządu spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego powoływała i odwoływała rada nadzorcza. Wskazania kandydatów zaproponowanych przez KZN na członków/prezesów zarządu SIM pochodziły z tożsamyh źródeł jak w przypadku przedstawicieli KZN do rad nadzorczych.

Według stanu na 31 marca 2024 r., funkcje członka zarządu/prezesa zarządu SIM z ramienia KZN pełniły 43 osoby. Osoby te spełniały wymogi formalne. Przy czym sześć osób nie uzyskało absolutorium za działalność w 2023 r. Po trzy osoby nie uzyskały absolutorium za działania w 2021 r. i 2022 r.

**Nadzór właścicielski
Prezesa KZN nad SIM**

Nadzór KZN nad działalnością SIM nie został w pełni prawidłowo zorganizowany. Prezes KZN nie powołał (do 31 lipca 2024 r.) swoich przedstawicieli do rad nadzorczych 24 SIM¹¹¹, do których aportem wniesiono nieruchomości z zasobu KZN. W ocenie NIK, było zaniechaniem mogącym rzutować na ochronę interesów Skarbu Państwa w tych SIM.

Prezes KZN wyjaśnił, że powodem tej sytuacji był brak wystarczających środków dotacji podmiotowej dla KZN. Dodał, że sukcesywnie

¹⁰⁸ Przeprowadzone na próbie czterech SIM: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [4] SIM Wschód sp. z o.o.

¹⁰⁹ W SIM Pomorze Gdańskie sp. z o.o. KZN nie skorzystał z tego uprawnienia.

¹¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 679; dalej: ustawa o gospodarce komunalnej.

¹¹¹ Według stanu na 31 lipca 2024 r.: [1] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle; [2] SIM „KZN-Zachodni” sp. z o.o.; [3] SIM KZN-Północ sp. z o.o.; [4] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku; [5] SIM Śląsk sp. z o.o.; [6] SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale; [7] SIM „KZN-Zachodniopomorskie” sp. z o.o.; [8] SIM Opolskie Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku; [9] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o.; [10] SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej; [11] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie; [12] SIM Zagłębie sp. z o.o.; [13] SIM „KZN Toruński” sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu; [14] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu; [15] SIM Północne Mazowsze sp. z o.o.; [16] SIM „KZN Wielkopolska” sp. z o.o.; [17] SIM Lubelskie sp. z o.o.; [18] SIM Mazowsze Centrum sp. z o.o.; [19] SIM KZN-Warmia i Mazury sp. z o.o.; [20] SIM „KZN-Nadwarciański” sp. z o.o.; [21] SIM KZN-Podlaskie sp. z o.o.; [22] SIM KZN Zielona Dolina sp. z o.o.; [23] Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz [24] Karo Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

procedowane jest uzyskanie zgód Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w odniesieniu do osób rekomendowanych przez Prezesa KZN do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej SIM. W okresie od 1 listopada 2023 r. do 28 sierpnia 2024 r. KZN otrzymał 35 pozytywnych opinii odnośnie do takich osób. Podał, że KZN uzupełni w najbliższym czasie składy organów nadzorujących SIM, w miarę możliwości oraz zważając na zasadność liczby tych członków.

Kontrola wykazała, że od 31 marca 2021 r. (utworzenie pierwszego SIM) do 26 listopada 2023 r. w KZN nie obowiązywały pisemne zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad SIM. Zasady takie zostały wprowadzone 27 listopada 2023 r.¹¹² Przy czym nie egzekwowano ich postanowień w zakresie obowiązku przedstawiania KZN kwartalnych informacji rad nadzorczych SIM.

Z wyjaśnień odpowiedzialnych Prezesów KZN wynikało, że wiązało się to z rotacją kadrową w KZN, utworzeniem od 1 stycznia 2023 r. Departamentu Nadzoru Właścicielskiego oraz odwołaniem większości członków rad nadzorczych SIM z ramienia KZN z początkiem 2024 r.

Dopuszczono również do wystąpienia konfliktu interesów w związku z podjęciem przez pracownika KZN, zajmującego się nadzorem właścicielskim, odpłatnej współpracy z trzema SIM. W okresie objętym kontrolą jedna osoba odpłatnie pełniła funkcję pełnomocnika jednej z SIM w czasie, gdy była ona spółką w organizacji (w okresie od 20 października 2021 r. do 30 marca 2022 r.). W kolejnej SIM, w ramach dwóch odpłatnych umów cywilno-prawnych, osoba ta realizowała zadania związane z przygotowaniem projektów uchwał rady nadzorczej SIM, obsługą prawną, a także doradztwa prawnego w zakresie organizacji posiedzeń rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników. W okresie od 20 września 2023 r. do 1 sierpnia 2024 r., poprzez fundację, w której pełniła funkcję Prezesa Zarządu, realizowała usługi zmierzające do umieszczenia dzieł sztuki w częściach wspólnych inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez SIM. Odpowiedzialni Prezesi KZN uznali takie praktyki za dopuszczalne lub nie mieli wiedzy o ich występowaniu.

Eksperci do spraw SIM

W okresie objętym kontrolą (do sierpnia 2024 r.) w KZN zatrudniono łącznie 18 osób w charakterze ekspertów, doradców, koordynatorów ds. SIM, budownictwa czynszowego. Osobom tym zlecane były m.in. zadania z zakresu działalności Departamentu Nadzoru Właścicielskiego, Departamentu Gospodarowania Nieruchomościami oraz Departamentu Rozwoju i Analiz. Do powierzanych im czynności należało m.in. reprezentowanie KZN na zgromadzeniach wspólników SIM z udziałem KZN, wizje nieruchomości zasobu KZN, reprezentowanie KZN podczas czynności w ramach kontroli indywidualnej wspólnika. Łączna kwota wynagrodzenia wypłacona w okresie objętym kontrolą¹¹³ z tytułu zatrudnienia 18 osób wyniosła 2,7 mln zł.

Dla sześciu z nich nie sporządzono zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. NIK ocenia takie działanie jako nierzetelność. Przyjęty sposób realizacji powierzonych zadań nie korespondował bowiem ze

¹¹² Zarządzenie nr 58/2023 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Krajowy Zespół Nieruchomości.

¹¹³ Według stanu na 30 sierpnia 2024 r.

standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, a w szczególności standardu A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna.

Do kontroli nie przedłożono również dokumentów z realizacji prac wykonywanych przez te osoby na zajmowanym w KZN stanowisku, które wykonywali na podstawie ustnych poleceń przełożonego. Przedstawiono jedynie dokumenty potwierdzające odbywanie podróży służbowych.

Przedmiot działalności SIM

Przedmiot działalności skontrolowanych SIM został prawidłowo określony. Obejmował on budowę domów mieszkalnych i ich eksploatację na zasadach najmu oraz inne aktywności przewidziane w art. 27 ust. 1 i 2 usfrm. Kontrola nie wykazała, poza jednym przypadkiem, aby działalność SIM wykraczała poza przedmiot działalności określony w umowie spółki. Przypadek ten dotyczył wykonania przez SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku usługi remontowej na rzecz jednego z komercyjnych banków. Podejmując się tego zadania spółka kierowała się chęcią zysku.

Umowy powierzenia w kontroli SIM

Skontrolowane SIM, z udziałem KZN, zawarły *umowy powierzenia* ze wszystkimi gminami (wspólnikami). Jedynie w pięciu SIM¹¹⁴ ich treść sformułowano w pełni prawidłowo. Przy czym nie obyło się bez problemów, o czym świadczy wielość, spotkań, konsultacji i zaangażowanej przez SIM pomocy prawnej.

Przykład

Prezes Zarządu SIM Podkarpackie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale wyjaśnił, że zapisy umowy dotyczące pomocy publicznej powinny zawierać nie tylko przepisy prawa polskiego, lecz również unijne uregulowania. Zdarzały się jednak przypadki, że gminy minimalizowały, co prawda zgodnie z prawem treść umowy, tak aby nie kreować żadnych zobowiązań w zakresie współpracy z SIM. W czerwcu 2024 r. poinformował wspólników, że z uwagi na różne podejście do treści umów o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym zostanie zorganizowane spotkanie z elementami szkolenia w zakresie pomocy publicznej. W tym celu Zarząd Spółki zlecił firmie z wieloletnim doświadczeniem w zakresie pomocy publicznej, przeprowadzenie audytu umów i arkuszy przeliczeniowych, co pozwoli wprowadzić jednolitą metodologię podejścia do tematu pomocy publicznej tak, aby w przyszłości nie było zastrzeżeń, które mogłyby skutkować koniecznością zwrotu środków otrzymanych z RFRM. Szkolenie odbyło się 17 czerwca 2024 r. w Boguchwale i uczestniczyli w nim wszyscy wspólnicy spółki. SIM sporządziła aneksy do *umów powierzenia*, które we wrześniu 2024 r. podpisało ośmiu Wspólników.

W pozostałych dziewięciu skontrolowanych SIM *umowy powierzenia* obarczone były licznymi wadami.

W czterech skontrolowanych SIM¹¹⁵, w 35 *umowach powierzenia*, nie zawarto planowanego terminu rozpoczęcia i/lub okresu realizacji usługi

¹¹⁴ [1] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu, [2] SIM „KZN Północ” sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, [3] SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, [4] SIM Opolskie Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku, [5] SIM Podkarpackie Sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale.

¹¹⁵ [1] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu (w 5 umowach, dotyczących wsparcia z RFRM w kwocie 33 508,4 tys. zł.), [2] SIM KZN Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą

publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, jak też planowanego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi. Postanowienia te były wymagane przepisem art. 33p ust. 2 tej ustawy. Umowy te dotyczyły wsparcia z Funduszu w łącznej kwocie 203 363,6 tys. zł.

Przykład

W SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu, we wszystkich *umowach powierzenia* zawartych z 16 gminami (wspólnikami) nie określono terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej – najmu mieszkań, przez co nie można było ustalić spełnienia wymogu rozpoczęcia świadczenia usługi publicznej w okresie nie dłuższym niż 7 lat od objęcia udziałów, stosownie do art. 33p ust. 1a pkt 1 usfrm.

W dwóch SIM¹¹⁶ treść *umów powierzenia* dostosowano do wymogów wynikających z art. 33 ust. 2 usfrm po 10 lutym 2023 r., tj. po upływie terminu na dokonanie tej czynności, wynikającego z art. 34 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2022 r. o zmianie sposobu finansowania programów mieszkaniowych. Dotyczyło to 18 umów zawartych przed 10 sierpnia 2022 r.

NIK zwraca uwagę, że nieokreślenie w *umowie powierzenia* terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej i terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, niezależnie od naruszenia art. 33p ust. 2 usfrm, powoduje, że gmina (wspólnik SIM) ma utrudnienia w rozliczeniu terminowości działań SIM i wykorzystaniu sankcji przewidzianej art. 33pa ust. 1 pkt 2 i 3 usfrm. Przepis ten sankcjonuje niedochowanie terminów umownych, a nie ustawowych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku nierozpoczęcia przez SIM realizacji usługi publicznej w terminie określonym w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm bądź niedotrzymania określonego w tej umowie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, gmina występuje o umorzenie udziałów w SIM objętych z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu. Tym samym sankcja ta może być zastosowana przez gminę wobec SIM jedynie w sytuacji, gdy w *umowie powierzenia* określono odpowiednie terminy.

Niezależnie od powyższego, przepis art. 33qa usfrm, daje ministrowi zarządzającemu Funduszem prawo do dochodzenia od gmin roszczeń z tytułu niedopełnienia obowiązków zawarcia umowy określającej rodzaj, okres realizacji i planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej. Wyniki kontroli wskazują, że roszczenia ministra zarządzającego Funduszem wobec gmin (wspólników skontrolowanych SIM), z tego tytułu mogą dotyczyć łącznej kwoty 203 363,6 tys. zł¹¹⁷.

w Tomaszowie Mazowieckim (w 8 umowach dotyczących wsparcia z RFRM w kwocie 44 619,3 tys. zł), [3] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu (w 16 umowach dotyczących wsparcia z RFRM w kwocie 64 735,9 tys. zł), [4] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie (w 6 umowach dotyczących wsparcia z RFRM w łącznej kwocie 60 500,0 tys. zł).

¹¹⁶ [1] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku (w 1 *umowie powierzenia*), [2] SIM Sudety Sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku (w 17 *umowach powierzenia*).

¹¹⁷ Liczonej jako nominalna wartość udziałów objętych w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM.

W pięciu SIM, w 37 *umowach powierzenia*¹¹⁸, nie określono rodzaju usługi publicznej i/lub opisu mechanizmu rekompensaty oraz wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty, jak i zasad unikania czy odzyskiwania nadwyżek rekompensaty, pomimo, że obowiązek taki wynikał z przepisów motywu 12 i art. 4 lit. a, d, e i f Decyzji KE.

Przykład

W SIM „KZN-Pomorze” sp. z o.o., w objętych badaniem sześciu umowach na realizację inwestycji i usługi publicznej nie uwzględniono elementów wskazanych w motywie 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji KE z 20 grudnia 2011 r., gdyż nie wprowadzono do tych umów informacji o okresach ich obowiązywania, o otrzymanej wysokości rekompensaty, opisu mechanizmu oraz wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty oraz ustaleń na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty.

Wszystkie podpisane umowy zostały zaakceptowane przez organy prawne w Spółce, a Prezes zarządu kierował się opiniami prawników. Kontrola wykazała również, że w SIM wiedziano o wadliwości tych umów już 24 lipca 2023 r. Tego dnia bowiem Prezes Zarządu zlecił podmiotowi zewnętrznemu opracowanie do nich aneksu, uwzględniającego przepisy decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. Pomimo że SIM otrzymała projekt tego aneksu 29 września 2023 r., propozycję jego podpisania wysłano do gminy Malbork (miejskiej) dopiero 8 marca 2024 r., a Członek Zarządu 11 września 2024 r. wysłał go do gmin: Kolbudy, miejskiej Pruszcz Gdański, Pszczółki, Stary Dzierżgoń i Trąbki Wielkie. Do zakończenia kontroli NIK aneksów nie podpisano.

Ponadto w czterech SIM nie zaktualizowano *umów powierzenia* dotyczących realizacji 26 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych¹¹⁹, pomimo istotnych zmian warunków ich wykonania w zakresie dotyczącym źródeł finansowania, terminów kolejnych etapów prac oraz liczby planowanych do uzyskania mieszkań lub przedłużenia terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Potrzeba powyższych zmian wynikała z uzyskania dodatkowego wsparcia z RFRM (o którym mowa w art. 331 pkt 2 usfrm), zgody ministra zarządzającego Funduszem na przedłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, zmian koncepcyjnych oraz zaistniałych opóźnień w realizacji tych przedsięwzięć.

Przykład

W SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, liczba mieszkań do wybudowania w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wskazana w pięciu *umowach powierzenia* była

¹¹⁸ [1] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle (w 5 *umowach powierzenia*), [2] SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim (w 12 *umowach powierzenia*), [3] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu (w 3 *umowach powierzenia*), [4] SIM „KZN-Toruński” sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (w 11 *umowach powierzenia*), [5] SIM „KZN-Pomorze” z siedzibą w Olsztynie (w 6 *umowach powierzenia*).

¹¹⁹ [1] SIM KZN Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim dotyczyło to 8 *umów powierzenia*), [2] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku (w 9 *umów powierzenia*), [3] SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej (4 *umów powierzenia*), [4] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu (w 3 *umów powierzenia*).

nieprecyzyjna i/lub rozbieżna z informacją ujętą w Planie inwestycyjnym na 2023 r. i na 2024 r. Wg umowy zawartej z gminą/miastem:

- 1) Biała Rawska – do wybudowania zaplanowano do 50 lokali, wg Planu inwestycyjnego na 2023 r. – 46 lokali, natomiast wg Planu inwestycyjnego na 2024 r. – 68 lokali.
- 2) Działoszyn – do wybudowania przy ul. Grota Roweckiego zaplanowano ok. 100 lokali, natomiast wg Planu na 2024 r. – 102 lokale, W Planie na 2023 r. i na 2024 r. przy ul. Ogrodowej zaplanowano do wybudowania 102 lokale. W umowie z gminą brak tej lokalizacji.
- 3) Inowódz – do wybudowania zaplanowano 20–24 lokale, natomiast wg Planu na 2023 r. i na 2024 r. – 20 lokali.
- 4) Tomaszów Mazowiecki – do wybudowania przy ul. Chopina (I i II etap) zaplanowano 130–160 lokali, wg Planu na 2024 r. – 150 lokali, natomiast w Planie na 2023 r. brak informacji o lokalizacji; do wybudowania przy ul. Szerokiej zaplanowano 240–260 lokali, wg Planu na 2023 r. – 200–250 lokali, natomiast wg Planu na 2024 r. – 200 lokali.
- 5) Nowe Miasto nad Pilicą – do wybudowania zaplanowano 60 lokali, wg Planu na 2023 r. – 66 lokali, natomiast wg Planu na 2024 r. – 70 lokali.
- 6) Zduńska Wola – do wybudowania przy ul. Chełmońskiego zaplanowano 56 lokali, natomiast wg Planu na 2023 r. i 2024 r. – 60 lokali. W Planie na 2023 r. przy ul. Okrzei zaplanowano wybudowanie 40 lokali, natomiast w Planie na 2024 r. ujęto jedynie cztery lokale dla osób niepełnosprawnych; w umowie z miastem brak tej lokalizacji.

W umowach z gminami liczba lokali do wybudowania określona została na podstawie analizy chłonności terenu, która była pogładowym opracowaniem, możliwym do zmiany przy dalszych pracach projektowych.

Nieprawidłowości w formułowaniu treści *umów powierzenia* wynikały z błędnej interpretacji przez SIM przepisów usfrm i prawa Unii Europejskiej, decyzji wspólników (gmin), niedopatrzeń, zmian (dookreślenia) parametrów realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych oraz opóźnień, które wystąpiły w trakcie ich realizacji.

Umowy powierzenia w gminach

Zawarcie *umowy powierzenia* o niewłaściwej treści lub zaniechanie jej aktualizacji stwierdzono w ośmiu skontrolowanych gminach¹²⁰. Gminy te nie miały świadomości wadliwości zawartych z SIM umów. Co do zasady, zajmowały tożsame ze spółkami stanowisko co do przyczyn akceptacji ich obowiązującej treści.

Obowiązki informacyjne gmin związane z RFRM

Cztery gminy (z 14 skontrolowanych)¹²¹ nie w pełni prawidłowo wywiązały się z obowiązków informacyjnych wobec ministra zarządzającego Funduszem oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o których mowa w art. 33p ust. 2a usfrm. Gminy te przekazały informację o zawartych *umowach powierzenia* bez wskazania wymaganych danych i/lub ze znacznym, bo wynoszącym od 154 do 341 dni opóźnieniem, w stosunku do trzymiesięcznego terminu określonego w tym przepisie. Wynikało to z braku wiedzy o obowiązku informacyjnym, niedopatrzeń lub świadomej decyzji podjętej wobec braku ustalenia terminów rozpoczęcia

¹²⁰ W [1] Mielcu, [2] Zduńskiej Woli, [3] Radomsku, [4] Kuźni Raciborskiej, [5] Nysie, [6] Barcinie, [7] Pszczółkach i [8] Nowej Rudzie.

¹²¹ Tj. w gminach: [1] Zduńska Wola, [2] Barcin, [3] Pszczółki, [4] Nowa Ruda.

realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w gminie. Gminy nie przekazywały ministrom innych informacji, o których mowa w art. 33p ust. 2b usfrm, z uwagi na brak obligujących do tego przesłanek.

Przykład

W gminie Barcin, wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych, wynikających z art. 33p ust. 2a usfrm, w ten sposób, że:

- 22 lutego 2023 r. poinformowano MFiPR o zawarciu takiej umowy ze spółką 12 grudnia 2022 r. oraz o określonym w niej rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej oraz o planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Informację tę przekazano w terminie trzech miesięcy od dnia jej zawarcia;
- 6 listopada 2023 r. poinformowano o zawarciu umowy w tym zakresie również MRiT. Jednakże z opóźnieniem 239 dni.

Realizacja rzeczowa inwestycji mieszkaniowych w SIM

Objęte kontrolą SIM, w ramach 183 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, planowały wybudować łącznie 12 045 mieszkań. Prace budowlane przewidziano na okres od III kw. 2021 r. do I kw. 2031 r., a zasiedlenie gotowych mieszkań w okresie od III kw. 2024 r. do II kw. 2031 r. Kontrola wykazała, że według stanu na 31 marca 2024 r., roboty budowlane rozpoczęto jedynie w ramach 16 inwestycji (8,7 %) realizowanych przez osiem SIM, nie zakończono żadnej z budów i nie zasiedlono żadnego mieszkania. Natomiast w sześciu SIM nie rozpoczęto żadnych budów.

Infografika nr 6

Rzeczowa realizacja inwestycji wspartych środkami RFRM w skontrolowanych SIM, według stanu na 31 marca 2024 r.

	Liczba mieszkań	Liczba inwestycji, w których rozpoczęto roboty budowlane	Liczba inwestycji
SIM Podkarpacie Boguchwała	1534	4     12	
SIM Opolskie Nysa	1389	2   14	
SIM KZN-Północ Olsztyn	1074	1  19	
SIM KZN Pomorze Malbork	1025	4     19	
SIM Toruński Toruń	887	2   17	
SIM Opolskie Południe Prudnik	861	0                  15	
SIM Południe Przemyśl	859	0     5	
SIM KZN Bydgoski Inowrocław	793	1  16	
SIM Śląsk Południe Bielsko-Biała	783	0                 11	
SIM Śląsk Północ Lubliniec	691	1  14	
SIM Wrocław Wrocław	656	0   2	
SIM KZN Łódzkie Centr. Tomaszów Maz.	552	0                 12	
SIM KZN Łódzkie Radomsko	526	1  10	
SIM Sudety Kłodzko	415	0                 17	

Źródło: opracowanie własne NIK.

SIM planowały budowę mieszkań, o różnym metrażu, w standardzie wykończenia „pod klucz”, z uwzględnieniem wymogów właściwych dla pozostałych (planowanych) źródeł finansowania inwestycji, zgodnie z warunkami określonymi w § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez BGK rządowego programu wspierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania¹²², oraz w art. 6b ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych¹²³.

Przykład

W latach 2023–2030 SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale zaplanowało realizację 12 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, w ramach których wybudowanych zostanie 1534 mieszkań, z tego 927 w Boguchwale, 168 w Sędziszowie Małopolskim., 88 w Niżnej Łące (gmina Miejsce Piastowe), 74 w Nowej Sarzynie, po 60 w Jarosławiu i Leżajsku, 45 w Dynowie, 12 w Demblinie w gminie Wietrzychowice i ok. 100 w Sokołowie Małopolskim. Łączny metraż mieszkań wyniesie 88127,99 m², a powierzchnia mieszkań wynosić będzie od 28,6 do 79,6 m².

Mieszkania budowane przez spółkę mają być gotowe do zamieszkania. Będą wyposażone w stolarkę okienną (plastikową) i wewnętrzną stolarkę drzwiową, a ściany i sufity będą otynkowane i pomalowane farbą emulsyjną. Na podłogach w pokojach będą położone panele podłogowe, a w korytarzach, łazienkach i kuchniach (aneksach kuchennych) – płytki (do wyboru w trzech kolorach). Płytki będą również położone na ścianach w łazienkach. W kuchni i łazience zamontowane będzie m.in. wyposażenie takie jak zlewozmywak z baterią, 4-palnikowa kuchenka gazowa (indukcyjna) z piekarnikiem, wanna lub kabina natryskowa, umywalka, armatura (bateria), miska ustępowa, a także dopływowe i odpływowe podejście pod montaż pralki.

Przedłużanie terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć w SIM

W dziewięciu SIM skorzystano z możliwości wydłużenia terminu na rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego i usługi publicznej o 12 miesięcy¹²⁴. Zgodnie z art. 33p ust. 1c usfrm, zgody na przedłużenie tego terminu udzielał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, na podstawie złożonych przez gminy (wspólników SIM) wniosków.

Wnioski gmin uzasadniane były problemami z uzyskaniem przez SIM prawa do nieruchomości niezbędnej do realizacji inwestycji, trwającymi pracami projektowymi, problemami z wyborem ich wykonawcy lub innymi uwarunkowaniami organizacyjnymi. Kontrola wykazała również

¹²² Dz. U. z 2021 r. poz. 766.

¹²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 304.

¹²⁴ Dotyczyło to inwestycji realizowanych przez: [1] SIM KZN Pomorze sp. o. o. z siedzibą w Malborku, [2] SIM KZN Północ sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, [3] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu, [4] SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej, [5] SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale, [6] SIM „KZN Łódzkie Centrum” sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, [7] SIM Opolski sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, [8] SIM Wrocław sp. z o. o. z siedzibą we Wrocławiu i [9] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku.

przypadki, gdy gminy wnioskowały o przedłużenie terminu „dla ostrożności”, bez uzasadnienia oraz po upływie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia określonego w *umowie powierzenia*. Nie stwierdzono przypadków odmownego rozpatrzenia wniosków gmin przez właściwego ministra.

W ocenie NIK, powszechna praktyka przedłużania terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wspartego środkami RFRM przyczyniła się do wydłużenia czasu realizacji inwestycji mieszkaniowej przez SIM, w części sankcjonując nieskuteczne działania spółek w zakresie przygotowania inwestycji. Alternatywą do tego stanu było wystąpienie gminy (wspólnika) do SIM o umorzenie udziałów, w związku z niedotrzymaniem umownego terminu na rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia. Miało to miejsce w jednej skontrolowanej SIM.

Przykłady

1) W związku z opóźnieniem realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych wspartych środkami RFRM, SIM KZN-Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku przekazała 10 gminom¹²⁵ (współnikom) informacje, niezbędne do złożenia wniosków do Ministra Rozwoju i Technologii o zgodę na wydłużenie terminów, o których mowa w art. 33p ust. 1a i 1b tej ustawy. Jako uzasadnienie wniosków SIM wskazywała: nieuzyskanie prawa do dysponowania przez SIM nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja (cztery gminy), trwające prace projektowe (trzy gminy), odmowę przepisania na SIM pozwolenia na budowę (jedna gmina). W przypadku dwóch gmin nie wskazano uzasadnienia. Osiem gmin wystąpiło z takimi wnioskami i uzyskało prolongatę terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego do 10 sierpnia 2024 r. i rozpoczęcia realizacji usługi publicznej do 10 sierpnia 2030 r. Z prawa do złożenia wniosku nie skorzystały gminy Pruszcz Gdański (miejska) i Trąbki Wielkie.

W związku z niedotrzymaniem przez SIM terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego 9 sierpnia 2024 r., Wójtowie Gmin Trąbki Wielkie i Kolbudy, a 11 sierpnia 2024 r. Burmistrz Pruszcza Gdańskiego, wystąpili do SIM o rozpoczęcie, zgodnie z art. 33pa ust. 1 usfrm, procedury umorzenia udziałów należących do tych gmin. Członek Zarządu SIM zwrócił uwagę, że:

- konsekwencją złożenia wniosków o umorzenie udziałów będzie obniżenie kapitału zakładowego SIM, spadek jej zdolności kredytowej i płynności finansowej, w tym zmniejszenie dostępnych środków na realizację trwających inwestycji;
- zagrożeniem nierozpoczęcia budowy i świadczenia usługi publicznej w ramach pozostałych przedsięwzięć realizowanych przez spółkę jest ryzyko związane z wyłonieniem wykonawców prac projektowych¹²⁶ i budowlanych, nieuzyskanie pozwolenia na budowę¹²⁷ oraz brak zagwarantowanego finansowania inwestycji¹²⁸.

¹²⁵ Gminy: Czersk, Kobylnica, Kolbudy, Malbork (miejska), Miłoradz, Pelplin, Pruszcz Gdański (miejska), Pszczółki, Stary Dzierżoń, Trąbki Wielkie.

¹²⁶ Dotyczy inwestycji w Gminach Pszczółki i Stary Dzierżoń.

¹²⁷ Dotyczy inwestycji w Gminach Kobylnica, Malbork (miejska), Miłoradz, Pelplin, Pszczółki, Stary Dzierżoń.

¹²⁸ Dotyczy wszystkich inwestycji.

2) Gmina Ujazd (wspólnik SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim), pomimo iż ustawowy termin na opracowanie PZT minął 10 sierpnia 2023 r. – do 28 maja 2024 r., nie wystąpiła w trybie art. 33p ust. 1 pkt 1c usfrm, do Ministra Rozwoju i Technologii z wnioskiem o wyrażenie zgody na wydłużenie terminu rozpoczęcia przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, rozumianego jako sporządzenie projektu zagospodarowania terenu/działki. Gmina Inowłódz wprawdzie złożyła przedmiotowy wniosek w dniu 29 kwietnia 2023 r., niemniej jednak uczyniła to 25 dni po upływie ustawowego terminu na rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia. Pismem z 12 maja 2023 r. Minister wyraził zgodę na wydłużenie terminu do dnia 10 sierpnia 2024 r. Pozostałych siedem gmin wystąpiło z przedmiotowym wnioskiem na 2 do 21 dni przed upływem ustawowego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia bądź w dniu upływu tego terminu, według Prezesa Zarządu „z ostrożności”. Gminy otrzymały zgodę Ministra, z terminem wydłużonym do 10 lutego 2024 r. (w jednym przypadku) oraz do 10 sierpnia 2024 r. (w sześciu przypadkach).

Rozpoczęcie realizacji przedsięwzięć w SIM

W pięciu SIM, realizację łącznie 31 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych rozpoczęto po terminie określonym w *umowie powierzenia*. Stosownie do przepisu art. 33p ust. 1b i ust. 2 usfrm, rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia miało być sporządzenie dla tego przedsięwzięcia projektu zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Wparcie z RFRM udzielone w związku z realizacją tych przedsięwzięć wyniosło łącznie 120 700,9 tys. zł.

Z przekroczeniem terminu określonego w *umowie powierzenia* rozpoczęto: [1] jedną inwestycję realizowaną w SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu (w Woźnikach), wspartą środkami RFRM w kwocie 3000,0 tys. zł, [2] cztery inwestycje realizowane w SIM Śląski Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsko-Białej (w Jastrzębiu Zdroju, Wiśle, Strumieniu i Rydułtowach), wsparte środkami RFRM w łącznej kwocie 8993,8 tys. zł; [3] trzy inwestycje realizowane w SIM Opolskie Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku (w Kędzierzynie-Koźlu etap II i III, Strzelcach Opolskich etap III) wsparte środkami RFRM w łącznej kwocie 19 247,3 tys. zł¹²⁹, [4] 13 inwestycji realizowanych w SIM „KZN Toruński” sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu, wspartych środkami RFRM w łącznej kwocie 50 206,0 tys. zł oraz [5] 10 inwestycji realizowanych w SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku, wspartych środkami RFRM w łącznej kwocie 39 253,8 tys. zł.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm, w przypadku niedotrzymania wynikającego z umowy terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 tej ustawy, gmina będąca stroną umowy jest obowiązana wystąpić o umorzenie udziałów w SIM objętych z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l. Środki uzyskane przez gminę w związku z umorzeniem udziałów podlegają: a) zwrotowi, wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od dnia ich uzyskania do dnia ich zwrotu, na

¹²⁹ Do dnia zakończenia kontroli NIK, gmina Kędzierzyn-Koźle nie otrzymała wsparcia z RFRM na realizację II i III etapu przedsięwzięcia, a gmina Strzelce Opolskie na III etap inwestycji otrzymała wsparcie z ww. Funduszu w wysokości 6090,7 tys. zł.

rachunek RFRM, a w przypadku jego zlikwidowania – na rachunek Funduszu Dopłat albo b) przeznaczeniu, w terminie 3 lat od dnia ich uzyskania, na realizację przez tę gminę przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych. Gminy (wspólnicy skontrolowanych SIM) takiej inicjatywy nie podjęły.

Przykład

W SIM Śląsk Południe sp. z o. o. z siedzibą w Bielsko-Białej, nie rozpoczęło w terminie, tj. do 10 sierpnia 2023 r., realizacji czterech przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych: w Jastrzębiu-Zdroju, Wiśle, Strumieniu i Rydułtowach. Nie sporządzono dla nich projektu zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w zw. z art. 33p ust. 1b usfrm, dotyczącego realizacji tego przedsięwzięcia. W SIM nie podjęto również działań w celu przekazania gminom (wspólnikom) niezbędnych informacji do podjęcia czynności określonych w ww. przytoczonych przepisach, tj. złożenia wniosków o zgodę na przedłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia lub umorzenia swoich udziałów w Spółce.

Ponadto w czterech SIM, w których w *umowach powierzenia* nie określono terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, 13 przedsięwzięć rozpoczęło później niż po upływie 12 miesięcy od dnia objęcia przez gminę udziałów w SIM z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu. Było to niezgodne z art. 33p ust. 1b usfrm. Dotyczyło: [1] dwóch inwestycji realizowanych w SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle (w Medyce i Ustrzykach Dolnych), [2] pięciu inwestycji realizowanych w SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie (w Brzegu, Kluczborku, Niemodlinie, Nysie i Popielowie), [3] jednej inwestycji realizowanej w SIM Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim (w gminie Ujazd) oraz [4] pięciu inwestycji realizowanych w SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu (w Białych Błotach, Dragaczu, Koronowie, Sadkach, Strzelnie i Świeciu).

Przykład

W kontroli przeprowadzonej w SIM Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle ustalono m.in., że w gminach Medyka i Ustrzyki Dolne nie została rozpoczęta realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej, pomimo że objęcie udziałów w kapitale zakładowym spółki miało miejsce odpowiednio: 7 września 2023 r. i 28 kwietnia 2021 r. Zgodnie z art. 33p ust. 1b usfrm rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej, następuje nie później, niż po upływie 12 miesięcy od dnia objęcia udziałów lub akcji SIM z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm.

W gminie Medyka były problemy związane ze zmianami koncepcji architektonicznych budynków, a Rada Gminy odrzuciła lokalizację inwestycji mieszkaniowej. gmina Ustrzyki Dolne nie wniosła do spółki gruntów, na których miałyby być wybudowane budynki z mieszkaniami na wynajem.

Realizacja planów inwestycyjnych SIM

Niezależnie od tego, w dziewięciu SIM stwierdzono opóźnienia w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, wspartych środkami RFRM, w stosunku do planów inwestycyjnych spółki. Miało to miejsce w przypadku: [1] SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu, [2] SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej, [3] SIM KZN-Łódzkie Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, [4] SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku, [5] SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu, [6] SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, [7] SIM Opolskie Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku, [8] SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku oraz [9] SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu. Przyczyny tego stanu były tożsame ze wskazywanymi w odniesieniu do przekroczenia terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Przy czym decyzja o rozpoczęciu realizacji inwestycji, w części spółek, warunkowana była uzyskaniem środków na ich finansowanie ze wszystkich planowanych źródeł finansowania.

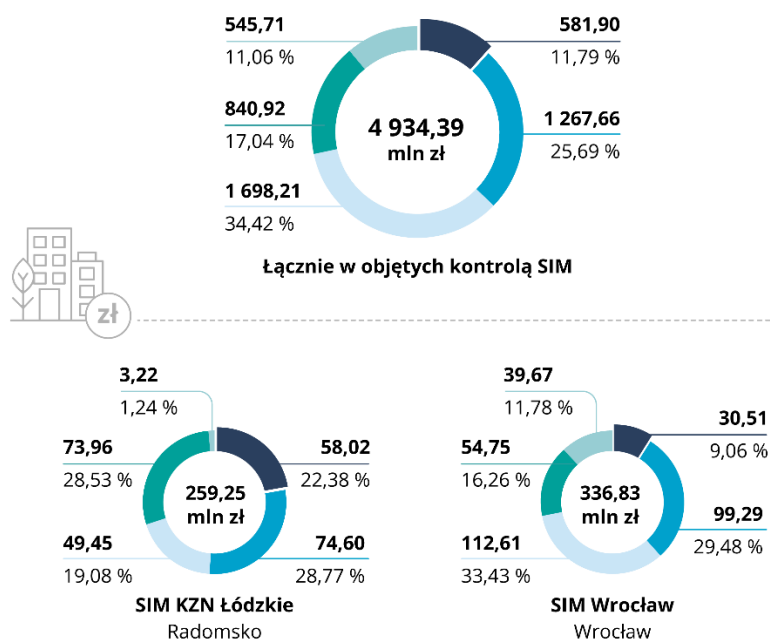
Źródła finansowania przedsięwzięć wspartych środkami Funduszu

Łączną wartość przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych realizowanych w skontrolowanych SIM oszacowano na kwotę 4 934 391,5 tys. zł. Na ich wykonanie SIM planowały przeznaczyć środki RFRM w wysokości 581 901,6 tys. zł. Stanowiły one 11,8 % wartości inwestycji. W pozostałym zakresie inwestycje miały zostać sfinansowane z innych źródeł.

Najwyższy udział środków pochodzących z RFRM w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych założono w SIM KZN Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku, a najniższy w SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu.

Infografika nr 7

Źródła finansowania przedsięwzięć realizowanych przez skontrolowanych SIM, według stanu na 31 marca 2024 r.



Planowane źródła finansowania (w mln zł):

■ RFRM ■ Fundusz Dopłat ■ Preferencyjny kredyt z BGK ■ Partycypacja ■ Pozostałe

Źródło: opracowanie własne NIK.

**Ryzyko braku
terminowego
rozpoczęcia realizacji
usługi publicznej**

Kontrola wykazała, że w żadnej z SIM nie zabezpieczono pełnych źródeł finansowania dla wszystkich realizowanych ze wsparciem RFRM przedsięwzięć. Wynikało to ze wstrzymania wypłat wsparcia z RFRM, wyczerpania limitów środków preferencyjnych kredytów dostępnych w BGK oraz z Funduszu Dopłat, jak też z niskiego zaawansowania inwestycji.

Termin na rozpoczęcie usługi publicznej (wynajmu mieszkań) nie upłynął dla żadnego przedsięwzięcia realizowanego przez skontrolowane SIM. Zarówno SIM, jaki i gminy (wspólnik) wskazywały na zagrożenia dla dochowania tego terminu¹³⁰, związane z problemami z wnoszeniem przez gminy i KZN nieruchomości niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć, koniecznością uzyskania pełnego finansowania inwestycji (z RFRM, Funduszu Dopłat, preferencyjnych kredytów z BGK i partycypacji przyszłych lokatorów w kosztach budowy mieszkań) oraz względami technicznymi i organizacyjnymi wynikającymi z realizacji dużej liczby inwestycji w ograniczonym czasie.

Przykłady

1) Wszystkie inwestycje realizowane przez SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu, zostały włączone do planów inwestycyjnych i strategii spółki. Realizacja inwestycji we wszystkich pięciu gminach uwarunkowana była uzyskaniem źródeł finansowania z Funduszu Dopłat, kredytów SBC z BGK i partycypacji przyszłych najemców, a w odniesieniu do gminy Ustrzyki Dolne – uzyskaniem także dofinansowania w wysokości 10 % z Funduszu i wniesieniem nieruchomości do spółki. Z dokumentów spółki nie wynikało, jaki rodzaj przedsięwzięcia jest uwarunkowany uzyskaniem dodatkowych źródeł finansowania poza dofinansowaniem z Funduszu. Zarówno Prezes Zarządu spółki, jak również władze gmin (wspólników) wyjaśnili, że procedowanie kolejnych składników montażu finansowego umożliwi zrealizowanie inwestycji. Z tych to powodów nie jest możliwe określenie czy rozpoczęcie realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, będzie możliwe nie później, niż po upływie 7 lat od objęcia udziałów SIM. Najbardziej prawdopodobne jest to w gminie miejskiej Przemyśl i Mielec, najmniej – w Ustrzykach Dolnych.

2) Ryzyko niedotrzymania przez SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej wystąpiło w przypadku planowanej inwestycji w Opolu, w której to lokalizacji na dzień kontroli NIK Spółka nie dysponowała tytułem prawnym do nieruchomości, na której mogłaby realizować inwestycję. Spółka nie nabyła również nieruchomości niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji na terenie gmin: Grodków, Lewin Brzeski i Niemodlin, zawarła jedynie z KZN porozumienia w sprawie udostępnienia gruntów dla potrzeb projektowych. Dla tych inwestycji sporządzono koncepcję architektoniczną lub projekt budowlany. Jak wyjaśnił Dyrektor ds. Technicznych i Inwestycji, rozpoczęcie realizacji budowy mieszkań i ich wynajmu w określonych terminach jest ściśle uzależnione od dwóch głównych czynników: wniesienia aportem nieruchomości do spółki oraz uzyskania finansowania w postaci IV filarów tj.: I-wsparcie z RFRM, II-wsparcie z Funduszu Dopłat, III-partycypacja przyszłych lokatorów w kosztach budowy, IV-finansowanie zwrotne.

¹³⁰ W aspekcie prawdopodobieństwa jego niedotrzymania.

W wyjaśnieniach stwierdził również, że istnieje ryzyko nierozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia w Opolu, co wynika z przedłużającej się procedury zamiany gruntów między KZN a Miastem Opole. Wprawdzie Miasto Opole uzyskało zgodę na wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia o 12 miesięcy, to jednak – w opinii Spółki – termin ten jest niemożliwy do spełnienia, gdyż w związku z trwającą procedurą zamiany działek Miasto Opole nie wystąpiło o wsparcie ze środków RFRM i nie wniosło do Spółki środków przeznaczonych na realizację inwestycji. W wyjaśnieniach Dyrektor ds. Technicznych i inwestycji stwierdził również: *Inwestycje w Gminach: Lewin Brzeski, Grodków, Niemodlin spółka jest w stanie zrealizować w określonych terminach pod warunkiem przekazania nieruchomości przez KZN aportem do spółki oraz uzyskania bezzwrotnego finansowania z RFRM oraz Funduszu Dopłat. Pozostałe inwestycje spółka jest w stanie zrealizować w określonych terminach pod warunkiem przyznania i bezzwrotnego przekazania środków finansowych z RFRM i Funduszu Dopłat.*

3) Prezes SIM Śląsk Północ sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu wyjaśnił, że: kolejnym elementem ryzyka są względy techniczne i organizacyjne związane z realizacją dużej liczby inwestycji – 13 inwestycji w terminie do sierpnia 2029 roku.

5.3. EFEKTY DZIAŁAŃ WSPARTYCH ŚRODKAMI RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU MIESZKALNICTWA ORAZ NADZÓR, MONITORING I OKRESOWA ICH OCENA

Nieprawidłowości w monitorowaniu i ocenie efektów działania Funduszu

Efekty działań wspartych środkami z Funduszu nie były prawidłowo i rzetelnie monitorowane i nie podlegały okresowej ocenie. Ustawodawca nie zobowiązał ministra zarządzającego Funduszem, jak również ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, do bieżącego monitorowania i oceny stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, wspartych środkami RFRM. Dlatego też w tych ministerstwach nie gromadzono bieżących danych w tym zakresie. Pomimo że ustawodawca przewidział złożone finansowanie przedsięwzięć w formule SIM, nie oszacowano jakiej wysokości środki z Funduszu Dopłat i preferencyjnych kredytów z BGK należy zabezpieczyć, by je terminowo zrealizować. Z przedstawionej przez dysponentów tych środków informacji wynikało, że jest ich za mało w odniesieniu do faktycznego zapotrzebowania. Kontrola wykazała, że istotną słabością regulacji prawnych w omawianym zakresie było: [1] niezapewnienie ministrowi zarządzającemu Funduszem uprawnień do uzyskiwania informacji o sposobie wykorzystania wsparcia w gminach oraz stanie realizacji przedsięwzięć i usług realizowanych z jego wykorzystaniem w SIM; [2] nieprzypisanie ministrowi zarządzającemu Funduszem obowiązku monitorowania i oceny efektów działania RFRM.

Nadzór nad udzieleniem gminom wsparcia z Funduszu przez Prezesa KZN

Na podstawie umowy z 25 stycznia 2023 r. KZN był zobowiązany do przekazywania Ministrowi FiPR miesięcznych sprawozdań dotyczących sposobu rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM. Szczegółowe badanie sprawozdań za okres od marca 2023 r. do kwietnia 2024 r. wykazało, że Minister nie egzekwował od KZN prawidłowej realizacji części obowiązków wynikających z tej umowy, w tym dotyczących:

- przekazywania do MFiPR sprawozdań dotyczących wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym, co wynikało z § 6 ust. 2 tej umowy. W okresie od marca 2023 r. do kwietnia 2024 r. w pięciu przypadkach sprawozdania te przekazano z przekroczeniem terminu od jednego do czterech dni;
- wykazywania niektórych danych wymaganych w sprawozdaniach miesięcznych; np. sprawozdanie za kwiecień 2024 r. w 129 przypadkach nie zawierało terminu zaksięgowania środków przez gminę oraz w 115 przypadkach daty objęcia udziałów przez gminę. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 tej umowy. Brak informacji dotyczył wniosków o statusie „wyłacone” z okresu od stycznia 2023 r. do kwietnia 2024 r.

Ponadto Minister FiPR, nie wymagał od KZN przekazywania informacji dotyczących daty rozpatrzenia przez KZN wniosków gmin o wsparcie oraz daty skierowania dyspozycji wypłaty do BGK, co uniemożliwiało kontrolę terminowości realizacji tych czynności, zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 25 stycznia 2023 r. oraz art. 33o ust 1 usfrm.

Według Ministra FiPR przyczyny opóźnień w przekazywaniu sprawozdań leżały po stronie KZN. Co do brakujących w sprawozdaniach dat wskazał, że przepisy usfrm nie nakładają obowiązku ich umieszczania dat w sprawozdaniach.

**Baza danych
dotyczących
wykorzystania
wsparcia z Funduszu**

W MFiPR prowadzono elektroniczną bazę danych – zestawienie wniosków o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu w latach 2021–2024. Żadnej z komórek organizacyjnych tego Ministerstwa nie przypisano zadań dotyczących jej prowadzenia, monitorowania oraz aktualizowania. Szczegółowa analiza bazy danych¹³¹ wykazała m.in., że dla 134 wniosków (z 1016) o statusie „wyłacone” nie wskazano daty objęcia udziałów przez gminę w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM. Ponadto dla 81 wniosków (z 882), dla których wykazano datę objęcia udziałów¹³², nie wykazano daty zawarcia *umowy powierzenia*. Uniemożliwiało to weryfikację dochowania przez gminy i SIM terminów podjęcia działań, związanych z wykorzystaniem uzyskanego z RFRM wsparcia, określonych w art. 33p usfrm. Baza danych służyła w MFiPR do monitorowania udzielanego gminom wsparcia oraz celów statystycznych.

**Ocena efektów działań
wspartych z Funduszu**

Ustawodawca nie zobowiązał ministra zarządzającego Funduszem, jak również ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, do bieżącego monitorowania i oceny stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, wspartych środkami RFRM, pod kątem zapewnienia skuteczności (osiągnięcia efektów) działania Funduszu. Przez to nie gromadzono w tych ministerstwach danych dotyczących aktualnego stanu rzeczowej realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych,

¹³¹ Przeprowadzona 11 czerwca 2024 r.

¹³² Przed październikiem 2023 r.

wspartych środkami Funduszu, w tym dotyczących liczby rozpoczętych budów, wybudowanych lub oddanych do użytkowania mieszkań.

Minister FiPR dwukrotnie, w sierpniu 2023 r. oraz lutym 2024 r., podjął działania w celu uzyskania od gmin dodatkowych informacji na temat sposobu wykorzystania wsparcia z RFRM. Minister RiT, w ramach uprawnienia do uzyskiwania informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia służącego jej realizacji¹³³, w marcu 2023 r. wystąpił do gmin z prośbą o przedstawienie informacji o inwestycjach mieszkaniowych realizowanych ze wsparciem z Funduszu. Uzyskane w ten sposób dane nie służyły ocenie efektów działania Funduszu.

Minister FiPR wyjaśnił, że przepisy usfrm wskazują, że celem udzielenia wsparcia jest objęcie udziałów w SIM (art. 33l usfrm). W dalszej części rozdziału 4c tej ustawy ogólnie opisano przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, bez wskazania szczegółowych celów i sposobu mierzenia ich rezultatów. Wskazał również, że Minister FiPR jest jedynym organem właściwym do udzielania wsparcia, a w ściśle określonych przypadkach, zbierania wybranych informacji w tym zakresie. Natomiast nie ma umocowania do uzyskiwania informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej. Minister RiT wskazał, że w czasie, gdy był ministrem właściwym do spraw Funduszu, w MRiT dokonywano bieżącego monitorowania wykorzystania środków RFRM. Ponieważ Fundusz działał, a terminy rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych jeszcze nie upłynęły, dokonanie całościowej oceny w tym zakresie było niemożliwe.

**Łącznie
2143 mieszkania
wybudowane
ze wsparciem
Funduszu**

Dla potrzeb kontroli NIK ustalono, że w gminach, które otrzymały wsparcie z Funduszu, planowano wybudowanie łącznie około 48 585 mieszkań w formule SIM, w tym: 31 983 mieszkania miały powstać w ramach inwestycji realizowanych przez SIM utworzone ze wsparciem z Funduszu, a 16 602 w ramach inwestycji realizowanych przez dotychczas działające TBS. Przy czym do końca lipca 2024 r., tj. w okresie trzech i pół roku działania Funduszu, wybudowano łącznie 2143 mieszkań. Wyliczeń dokonano na podstawie analizy zestawienia stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami RFRM w SIM z udziałem KZN¹³⁴ oraz elektronicznej bazy danych – zestawienia wniosków o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu, prowadzonej przez MFiPR¹³⁵.

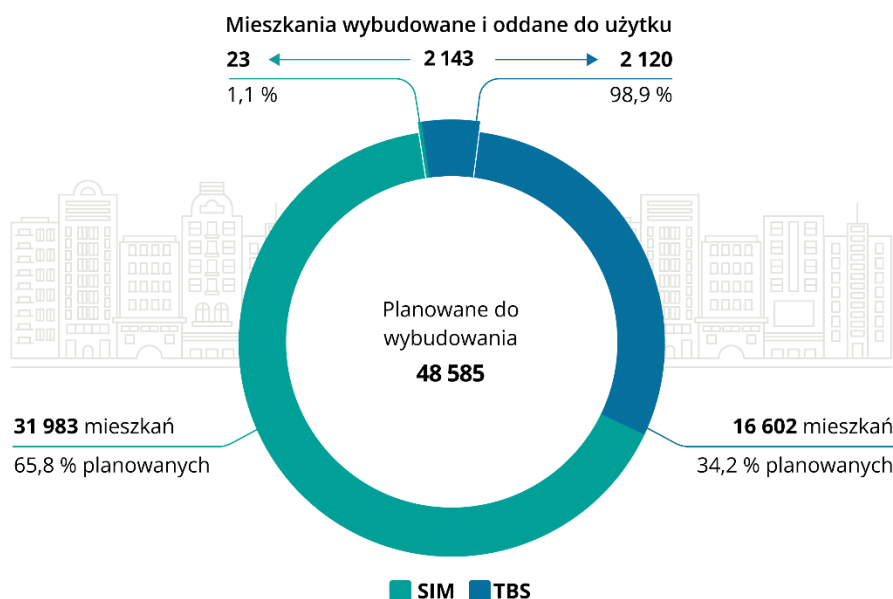
¹³³ Określonego w art. 33p ust. 2ba usfrm.

¹³⁴ Zestawienie sporządzone przez KZN na podstawie sprawozdań kwartalnych SIM przekazywanych do KZN oraz bieżących informacji przekazywanych przez pracowników Departamentu Nadzoru Właścicielskiego KZN.

¹³⁵ Według stanu na dzień 11 czerwca 2024 r.

Infografika nr 8

Liczba wybudowanych mieszkań ze wsparciem Funduszu, wg stanu na 31 lipca 2024 r.

Łączne wsparcie wypłacone ze środków RFRM: **2,96 mld zł**

SIM

2,31 mld złŚrednie wsparcie
na mieszkanie**72,1 tys. zł**

TBS

0,65 mld złŚrednie wsparcie
na mieszkanie**39,5 tys. zł**

Źródło: opracowanie własne NIK.

Jedyna zakończona do końca lipca 2024 r. inwestycja przez SIM utworzoną ze wsparciem Funduszu, została zrealizowana przez SIM „KZN-Wielkopolska” Sp. z o.o. w miejscowości Ostrowite. Wybudowany budynek składa się z 23 lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania. Spółka podpisała umowy najmu wszystkich wybudowanych lokali mieszkalnych z osobami wskazanymi przez gminę Ostrowite. Na dzień 31 sierpnia 2024 r. trzy lokale mieszkalne pozostawały niezasiedlone. Wynikało to z nieodebrania lokali przez najemców w terminie umownym, a w konsekwencji doprowadziło do rozwiązania umów najmu.

Z informacji uzyskanych od SIM, wynikało, że w sierpniu 2024 r. zakończono budowę kolejnych 44 mieszkań w ramach inwestycji realizowanych przez SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku (16 mieszkań) oraz SIM „KZN Zachodniopomorskie” sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie (28 mieszkań). Na dzień 31 sierpnia 2024 r. jedno z mieszkań wybudowanych w ramach pierwszej inwestycji i żadne z mieszkań wybudowanych w drugiej inwestycji nie zostało zasiedlone. Budowę kolejnych 32 mieszkań zakończyło również Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., tj. działająca spółka, do której przystąpił KZN (powstała bez wsparcia z Funduszu).

Realizacja programów mieszkaniowych stanowiących źródło finansowania mieszkań w formule SIM

Z przedstawionej przez Ministra RiT i BGK analizy stanu realizacji programów BSK i SBC (wniosków złożonych dotychczas przez gminy/SIM) wynikało, że środki Funduszu Dopłat oraz kredytów preferencyjnych BGK są niewystarczające w stosunku do rosnącego zapotrzebowania, głównie z uwagi na aktywność nowych SIM. Na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane, wsparte środkami RFRM w wysokości do 10 % ich wartości, gminy uzyskały środki (bezzwrotne wsparcie) z Funduszu Dopłat, w łącznej wysokości 961 442,9 tys. zł. Dodatkowo BGK przyznał/zabezpieczył na ich realizację środki z kredytu w ramach Programu SBC w łącznej wysokości 1 340 353,3 tys. zł.

Dane dotyczące stanu realizacji Programów BSK i SBC stanowiły podstawę do zaproponowania przez MRiT¹³⁶ zmian regulacji prawnych, polegających na wprowadzeniu od 1 stycznia 2025 r. zmiany wysokości maksymalnego wsparcia z Funduszu Dopłat z 35 % do 45 % kosztów przedsięwzięcia realizowanego w formule SIM.

Według stanu na 15 lipca 2024 r., na świadczenia z Funduszu dopłat oczekiwały wnioski na kwotę 2300 mln zł (przy planowanym limicie rocznym wynoszącym 1 mld zł). Natomiast limit dostępny w XVII edycji naboru wniosków kredytowych w ramach BSC (edycji jesiennej 2024 r.) wynosił 379 mln zł, a łączna wartość wsparcia z wniosków, które w poprzednich edycjach nie otrzymały dofinansowania z uwagi na brak środków wyniosła 676,9 mln zł¹³⁷. Należy przy tym zaznaczyć, że przedstawione wyżej wartości nie obejmują zapotrzebowania SIM/gmin (wspólników), które zamierzają złożyć wnioski o wsparcie w 2025 r. i kolejnych latach.

Szacunkowe zapotrzebowanie na środki inne niż RFRM

W MFiPR nie zwymiarowano potrzeb SIM co do źródeł finansowania innych niż RFRM. Nie dysponowano informacjami (szacunkami) jakiej wysokości środki z Funduszu Dopłat oraz preferencyjnych kredytów BGK należy zabezpieczyć na realizację inwestycji mieszkaniowych, wspartych środkami Funduszu, aby można było je zakończyć w terminie.

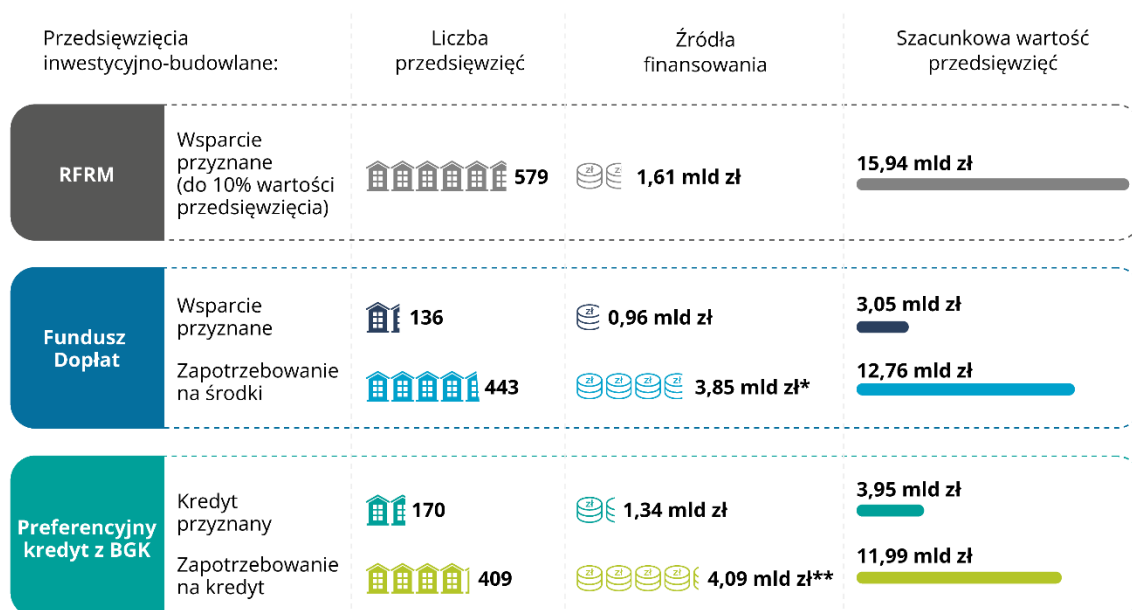
Próbę oszacowania tego zapotrzebowania podjęto w ramach kontroli NIK dla przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami RFRM w wysokości 10 % ich wartości. Na podstawie baz danych MFiPR oraz informacji uzyskanych z BGK oraz MRiT w lipcu 2024 r. ustalono, że w perspektywie kolejnych pięciu lat zapotrzebowanie to sięgać może łącznie prawie 8 mld zł. Obliczenia wykonano w oparciu o średnią wartość dotychczas udzielonego SIM wsparcia z Funduszu Dopłat i kredytu z BGK.

¹³⁶ MRiT pozostaje właściwe do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

¹³⁷ W założeniach programu BSC przyjęto, że łączna wartość kredytów do rozdysponowania w latach 2015–2024 wynosi maksymalnie 4,5 mld zł, z czego udzielono kredytów łącznie na 1,9 mld zł, limit jesiennej edycji naboru wniosków w 2024 r. (ostatniej przewidzianej do realizacji w ramach tego programu) ustalono na 379 mln zł, a pozostałą kwotę zarezerwowano na wnioski pozostające w obsłudze BGK.

Infografika nr 9

Szacunkowe zapotrzebowanie SIM/gmin na środki z Funduszu Doplát i preferencyjnych kredytów z BGK



* obliczone dla średniej udzielonego wsparcia z FD: 30,2 %

** obliczone dla średniej udzielonych kredytów SBC: 34,1 %

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli.

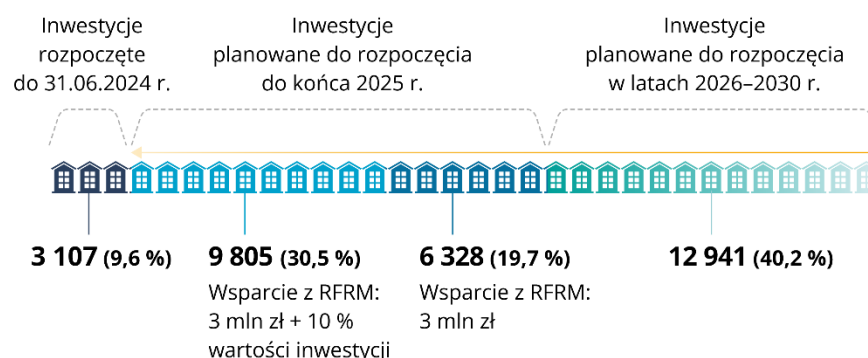
NIK zwraca uwagę, że brak środków z Funduszu Doplát dla gmin i preferencyjnych kredytów z BGK dla SIM może znacznie opóźnić lub też uniemożliwić realizację przedsięwzięć wspartych środkami RFRM.

Analiza zasadności kontynuacji realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przez SIM z wykorzystaniem środków publicznych

W trakcie kontroli przeanalizowano dane dotyczące założeń i stanu realizacji, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych SIM i TBS, wspartych środkami RFRM, w których KZN wykonuje prawa z udziałów Skarbu Państwa (łącznie 32 181 mieszkań). Na tej podstawie ustalono, że rozpoczęcie ponad połowy inwestycji, wspartych środkami Funduszu, planowane jest na lata 2026–2030.

Infografika nr 10

Założenia i stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych realizowanych przez SIM z udziałem KZN



← analiza zasadności kontynuacji inwestycji z wykorzystaniem środków publicznych

 1000 mieszkań

Źródło: opracowanie własne NIK.

**Inicjatywy na rzecz
zapewnienia
prawidłowego
funkcjonowania RFRM**

W ocenie NIK, w związku z istniejącą luką finansową, jedynie odpowiednio zaawansowany stan przygotowania i prawidłowa realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu może warunkować zasadność ich kontynuacji z wykorzystaniem środków publicznych.

W MFIPR oraz MRiT były informacje wskazujące na szereg nieprawidłowości w działaniach KZN, SIM oraz na temat braku zabezpieczeniu środków z Funduszu Dopłat i kredytów BGK na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w SIM.

Minister RiT reagował na te nieprawidłowości i inicjował zmiany w prawie, które polegały m.in. na wprowadzeniu do wykazu prac legislacyjnych (8 marca 2024 r.) projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych ustaw (UA7). Jak również wprowadzeniu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (13 maja 2024 r.) projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunku i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez BGK rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (RD82). Celem tych regulacji ma być m.in. zapewnienie programom mieszkaniowym odpowiedniego finansowania.

Minister FiPR, mając na uwadze informacje o nieprawidłowościach w SIM, doprowadził również do wstrzymania wypłat wsparcia z RFRM gminom, w okresie od 15 grudnia 2023 r. do 9 lipca 2024 r., poprzez anulowanie karty wzorów podpisów osób upoważnionych do podpisywania dyspozycji wypłat do BGK w imieniu Prezesa KZN. Przez to techniczne działanie uniemożliwił Prezesowi KZN kierowanie do BGK dyspozycji wypłat na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków. W tym samym okresie zlecenia wypłat wsparcia nie były kierowane do BGK przez samego Ministra ani Dyrektora Departamentu, upoważnionego do podpisywania wypłat w imieniu Ministra FiPR.

W ocenie NIK było to działanie nieuzasadnione w świetle przepisów usfrm, które nie przewidywały możliwości wstrzymania wypłaty wsparcia z RFRM. Skutkiem tego, dla 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r., nie skierowano do BGK dyspozycji wypłaty na łączną kwotę 371 688,2 tys. zł. W dniu 17 maja 2024 r. Prezes KZN wystąpił do Ministra o upoważnienie uprawniające do składania dyspozycji wypłat środków z RFRM. Karta wzoru podpisu, stanowiąca załącznik do umowy z BGK z 25 stycznia 2023 r., została przekazana do BGK 9 lipca 2024 r. Na jej podstawie Prezes KZN 20 sierpnia 2024 r. przekazał do BGK 16 dyspozycji wypłaty środków RFRM na łączną kwotę 38 700,0 tys. zł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy Rządowy Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa funkcjonował prawidłowo?
Cele szczegółowe	1. Czy środki z Funduszu zostały legalnie, rzetelnie, celowo rozdysponowane i wydatkowane, a SIM prawidłowo gospodarowały powierzonymi zasobami i mieniem? 2. Czy działania na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych wspieranych środkami z Funduszu zostały prawidłowo, rzetelnie i celowo zorganizowane i zrealizowane, a ich przebieg był należycie nadzorowany i sprawozdawany? 3. Czy efekty działań wspartych środkami z Funduszu zostały osiągnięte oraz czy były one prawidłowo i rzetelnie nadzorowane, monitorowane i podlegały okresowej ocenie?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 30 jednostek, w tym Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowy Zespół Nieruchomości, 14 Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych oraz 14 gmin.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie: – art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, w MFiPR i KZN, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; – art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, w gminach, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności; – art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, w SIM, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2021–2024 do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 kwietnia 2024 r. do 30 grudnia 2024 r. (podpisanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W związku z prowadzoną kontrolą, na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, uzyskano informację od Ministra Rozwoju i Technologii oraz Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie przewidziano udziału innych organów kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrola P/24/091 „Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa” została podjęta z inicjatywy własnej NIK. W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano wystąpienia do kierowników 30 jednostek. W ocenach kontrolowanej działalności przyjęto trzystopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna lub w formie opisowej.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	Kierownicy skontrolowanych jednostek zgłosili łącznie 69 zastrzeżeń do 15 wystąpień pokontrolnych. W wyniku ich rozpatrzenia, przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oraz Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, oddalono w całości 40 zastrzeżeń, 20 uwzględniono w części, a dziewięć w całości.

Wykaz jednostek
skontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	SIM KZN Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku	Zygmunt Różaniecki Członek Rady Nadzorczej delegowany do czasowego pełnienia funkcji Prezesa Zarządu
2.		Urząd Gminy w Pszczółkach	Maciej Urbanek Wójt Gminy Pszczółki
3.		SIM KZN-Północ sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie	Andrzej Maciejewski Prezes Zarządu
4.		Urząd Miejski w Tczewie	Łukasz Brządkowski Prezydent Miasta Tczewa
5.	Delegatura NIK w Katowicach	SIM Śląsk Północ sp. o.o. z siedzibą w Lublińcu	Józef Korpak Prezes Zarządu
6.		Urząd Gminy Miedźno	Ewelina Stobiecka Wójt Gminy Miedźno
7.		SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej	Prezes Zarządu
8.		Urząd Miejski w Kuźni Raciborskiej	Wojciech Gdesz Burmistrz Miasta Kuźnia Raciborska
9.	Delegatura NIK w Łodzi	SIM KZN Łódzkie Centrum sp. o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim	Leszek Trębski Prezes Zarządu
10.		Urząd Miasta Zduńska Wola	Konrad Pokora Prezydent Miasta Zduńska Wola
11.		SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku	Grzegorz Dyla Prezes Zarządu
12.		Urząd Miasta Radomska	Jarosław Ferenc Prezydent Miasta Radomia
13.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu	Jacek Olech p.o. Prezes Zarządu
14.		Urząd Miejski w Barcinie	Michał Pęziak Burmistrz Barcina
15.		SIM „KZN-Toruński” sp. o.o. z siedzibą w Toruniu	Filip Szreter Prezes zarządu

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
16.		Urząd Miejski w Lipnie	Paweł Banasik Burmistrz Miasta Lipna
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale	Krzysztof Mazur Prezes Zarządu
18.		Urząd Gminy i Miasta w Sokołowie Małopolskim	Andrzej Kraska Burmistrz Gminy i Miasta Sokołów Małopolski
19.		SIM Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle	Kamil Olech Członek rady nadzorczej delegowany do pełnienia funkcji Prezesa zarządu
20.		Urząd Miejski w Mielcu	Radosław Swół Prezydent Miasta Mielca
21.	Delegatura NIK w Opolu	SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie	Grzegorz Sawicki Prezes Zarządu
22.		Urząd Miejski w Nysie	Kordian Kolbiarz Burmistrz Nysy
23.		SIM Opolskie Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku	Arkadiusz Karbowiak Prezes Zarządu
24.		Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich	Jan Wróblewski Burmistrz Strzelec Opolskich
25.	Delegatura NIK we Wrocławiu	SIM Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku	Zbigniew Kieras Prezes Zarządu
26.		Urząd Gminy Nowa Ruda	Adrianna Mierzejewska Wójt Gminy Nowa Ruda
27.		SIM Wrocław sp. z o. o.	Jerzy Inglot Prezes Zarządu
28.		Urząd Miejski Wrocław	Jacek Sutryk Prezydent Wrocławia
29.		Krajowy Zasób Nieruchomości	Łukasz Bałajewicz Zastępca Prezesa KZN
30.		Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej	Katarzyna Pełczyńska – Nałącz Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Stan realizacji wniosków pokontrolnych	W 28, spośród 30, wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 107 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynikało, że 40 wniosków zostało zrealizowanych, 19 pozostawało w trakcie realizacji, 48 wniosków nie zostało zrealizowanych (<i>wg stanu na 20 maja 2025 r.</i>).
Finansowe rezultaty kontroli	W wyniku kontroli odnotowano łącznie 2 199 093,5 tys. zł finansowanych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, w tym: [1] uszczuplenia środków lub aktywów – 424 817,5 tys. zł, [2] kwoty nienależnie uzyskane 3 840,0 tys. zł, [3] kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 1 269 685,1 tys. zł, [4] kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 3 079,7 tys. zł, [5] kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 22 096,7 tys. zł, [6] sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 296 194,5 tys. zł, [7] potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 179 380,0 tys. zł.
Prawna realizacja wyników kontroli	Na podstawie wyników kontroli sporządzono zawiadomienie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o podejrzeniu popełnienia czynu podlegającego karze pieniężnej oraz zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Opolu o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa wyrządzenia spółce szkody majątkowej o znacznej wartości.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
1.	SIM KZN Pomorze sp. z o.o. z siedzibą w Malborku	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 7 nieprawidłowości, w tym dotyczące: [1] treści umowy powierzenia, [2] niegospodarnych wydatków, z naruszeniem PZP, [3] wynagrodzeń członków rady nadzorczej i prezesa zarządu SIM.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
2.	Urząd Gminy w Pszczółkach	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 6 nieprawidłowości w dwóch badanych obszarach, w tym dotyczącą m.in. braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
3.	SIM KZN-Północ sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie	w formie opisowej	Nie stwierdzono nieprawidłowości.	Prawidłowa organizacja SIM, przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych oraz gospodarowanie zasobami i mieniem spółki.
4.	Urząd Miejski w Tczewie	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 2 nieprawidłowości, które dotyczyły braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie oraz nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
5.	SIM Śląsk Północ sp. o.o. z siedzibą w Lublińcu	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 2 nieprawidłowości, w tym dotyczące: [1] nierozpoczęcia realizacji jednego z przedsięwzięć w terminie, [2] wynagrodzeń członków rady nadzorczej SIM.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
6.	Urząd Gminy Miedźno	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 4 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
			dotyczące m.in.: – braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie, – nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	
7.	SIM Śląsk Południe sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 5 nieprawidłowości, w tym dotyczące: [1] niezaktualizowania treści <i>umów powierzenia</i> , [2] nierozpoczęcia realizacji czterech przedsięwzięć w terminie, [3] przeprowadzenie postępowania z naruszeniem niektórych terminów wynikających z PZP.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
8.	Urząd Miejski w Kuźni Raciborskiej	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 4 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczące m.in.: – braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie, – nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
9.	SIM KZN Łódzkie Centrum sp. o.o. z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 10 nieprawidłowości, w tym dotyczące: [1] treści <i>umów powierzenia</i> , [2] nierozpoczęcia realizacji jednego z przedsięwzięć w terminie, [3] dokonywania wydatków z naruszeniem PZP, [4] niesporządzenia sprawozdania z realizacji celów zarządczych za 2022 r.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
10.	Urząd Miasta Zduńska Wola	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 4 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
			dotyczącą m.in. braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie.	
11.	SIM Łódzkie sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 2 nieprawidłowości, dotyczące treści <i>umów powierzenia</i> .	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
12.	Urząd Miasta Radomska	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 3 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczącą m.in.: – braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
13.	SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 8 nieprawidłowości, w tym dotyczące: [1] treści <i>umów powierzenia</i> , [2] nierozpoczęcia realizacji przedsięwzięć w terminie, [3] wydatkowania środków z naruszeniem PZP, [4] wynagrodzenia członków rady nadzorczej i prezesa zarządu SIM.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
14.	Urząd Miejski w Barcinie	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 4 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczące m.in.: – braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie, – nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
15.	Spółeczna Inicjatywa mieszkaniowa „KZN-Toruński” sp. o.o. z siedzibą w Toruniu	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 4 nieprawidłowości, w tym dotyczące: [1] treści <i>umów powierzenia</i> , [2] nierozpoczęcia realizacji przedsięwzięć w terminie, [3] zlecenie gminom	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
			(wspólnikom) prac związanych z promocją i naborem mieszkańców do inwestycji wspartych środkami Funduszu.	
16.	Urząd Miejski w Lipnie	W formie opisowej	Stwierdzono łącznie 3 nieprawidłowości, w tym dotyczące m.in. dotyczące braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie oraz nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
17.	Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Podkarpacie sp. z o.o. w Boguchwale	w formie opisowej	Nie stwierdzono nieprawidłowości.	Prawidłowa realizacja zadań w zakresie objętym kontrolą.
18.	Urząd Gminy i Miasta w Sokołowie Małopolskim	w formie opisowej	Stwierdzono jedną nieprawidłowość dotyczącą braku rzetelnego ustalenia zapotrzebowania na mieszkania społeczne w gminie.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.
19.	Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 6 nieprawidłowości dotyczące m.in.: [1] nieprawidłowej treści 5 <i>umów powierzenia</i> , [2] niedostosowanie treści <i>umów powierzenia</i> do wymogów unijnych, [3] naliczenia i wypłaty członkom rady nadzorczej wynagrodzenia w zawyżonej kwocie oraz nieterminowej ich realizacji.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
20.	Urząd Miejski w Mielcu	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 3 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczącą m.in. braku rzetelnego ustalenia zapotrzebowania na mieszkania społeczne w gminie.	Uzyskanie i wydatkowanie wsparcia z RFRM na objęcie udziałów w SIM.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
21.	Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa SIM Opolski sp. z o.o. z siedzibą w Nysie	w formie opisowej	Negatywna ocena w obszarze wydatkowania środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych oraz gospodarowania zasobami i mieniem spółki, z uwagi na stwierdzenie 26 nieprawidłowości. Nieprawidłowości stwierdzone w obszarze dotyczącym przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych. dotyczące m.in.: [1] rozpoczęcie realizacji sześciu przedsięwzięć po terminie wynikającym z umowy powierzenia, [2] nieprawidłowej treści umów powierzenia.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
22.	Urząd Miejski w Nysie	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 6 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczące m.in. braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie oraz nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
23.	Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe sp. z o.o. z siedzibą w Prudniku	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 4 nieprawidłowości dotyczące m.in.: [1] rozpoczęcia realizacji trzech przedsięwzięć po terminie określonym w umowie powierzenia, [2] przyznania prezesowi zarządu SIM nieuprawnionych dodatkowych świadczeń.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
24.	Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 3 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
			obszarach, w tym dotyczące m.in. braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie oraz nieopublikowania w BIP uzasadnienia dla podwyższenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM.	zakresie objętym kontrolą.
25.	Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Sudety sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 12 nieprawidłowości, w tym dotyczące m.in.: [1] niedostosowania umów powierzenia do wymogów usfr m w terminie, [2] rozpoczęcia realizacja 10 przedsięwzięć po terminie, [4] niewłaściwej wysokości podstawy wyliczenia wynagrodzenia prezesa zarządu SIM i zbyt ogólnego określenia celów zarządczych, [5] nieprawidłowych wydatków na usługi i niewłaściwego gospodarowania zasobami i mieniem spółki.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
26.	Urząd Gminy Nowa Ruda	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 11 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczącą m.in braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
27.	Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Wrocław sp. z o. o.	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 6 nieprawidłowości, w tym dotyczące m.in.: [1] wypłaty Prezesowi zarządu wynagrodzenia w kwocie wyższej od należnej, [2] nieprawidłowych wydatków na usługi.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
28.	Urząd Miejski Wrocławia	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 3 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczącą m.in. dotyczące braku analizy zapotrzebowania na mieszkania społecznie w gminie.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą
29.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 8 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczące m.in. niewykonywania ustawowych kompetencji ministra zarządzającego Funduszem w odniesieniu do udzielenia gminom wsparcia z RFRM oraz dochodzenia od gmin roszczeń.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.
30.	Krajowy Zasób Nieruchomości	w formie opisowej	Stwierdzono łącznie 14 nieprawidłowości w dwóch skontrolowanych obszarach, w tym dotyczące m.in. rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie, tworzenia SIM i realizacji uprawnień osobistych do wskazywania w tych spółkach przewodniczącego rady nadzorczej, kandydata na prezesa zarządu oraz powoływania przedstawicieli KZN do rad nadzorczych.	Prawidłowa realizacja zadań w pozostałym zakresie objętym kontrolą.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa

Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa¹³⁸, która zasadniczo weszła w życie 19 stycznia 2021 r., wprowadzono szereg zmian w regulacjach prawnych, które dotyczą wspierania przez państwo działań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli¹³⁹. Wchodziły one w pakiet rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym COVID-19. Proponowane w ustawie instrumenty objęły m.in. wsparcie budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego¹⁴⁰.

Do usfrm wprowadzono rozwiązania rozszerzające ją ustawy o przepisy pozwalające na udzielanie gminom wsparcia w zakładaniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych/towarzystw budownictwa społecznego. Uzasadniono to faktem, że sytuacja spowodowana epidemią znacząco zmniejszyła wpływy do budżetu samorządów, czego efektem może stać się ograniczenie ich aktywności we wspieraniu towarzystw budownictwa społecznego. Jako instrument wsparcia finansowego przewidziano RFRM, utworzony w BGK (art. 30 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa).

Należy mieć na uwadze, że przepisy rozdziału 4c usfrm podlegały zmianom w okresie objętym kontrolą. Najpierw z dniem 1 sierpnia 2022 r. ustawą z 9 lutego 2022 r. o zmianie Ksh zmieniono zdanie wstępne w art. 33l oraz art. 33la ust 1, art. 33lb ust 1, art. 33m ust. 5-7, art. 33r ust. 4, 7, 7a, 8, 9 i 10. Następnie z dniem 10 sierpnia 2022 r. dokonano zmian ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie sposobu finansowania programów mieszkaniowych. Dotyczyły one art. 33l pkt 1 i 2, art. 33la ust. 2, art. 33m ust. 3 oraz art. 33p ust. 1, 1a, 1b, 1c, 2, 2a, 3b, 2c, i 2d (z których ust. 1a, 1b, 1c, 2a, 2b, 2c i 2d zostały dodane tą ustawą), a także art. 33pa (dodany tą ustawą), art. 33q, art. 33qa (dodany tą ustawą), art. 33r ust. 1 pkt 2a (dodany tą ustawą). Przepis przejściowy art. 33 ustawy z 7 lipca 2022 r. nakazuje, do wsparcia udzielonego ze środków Funduszu przed dniem wejścia w życie tej ustawy, stosować przepisy w brzmieniu nadanym ustawą z 7 lipca 2022 r. Przy czym, w przypadku udziałów lub akcji SIM objętych przez gminę przed dniem wejścia w życie ustawy z 7 lipca 2022 r., terminy, o których mowa w art. 33p ust 1a i 1b usfrm, będą od dnia wejścia w życie ustawy z 7 lipca 2022 r. (tj. od dnia 10 sierpnia 2022 r.). W przepisie przejściowym art. 34 ustawy z 7 lipca 2022 r. wskazano ponadto, że jeżeli do dnia wejścia w życie tej ustawy gmina nie zawarła z SIM umowy, o której mowa w art. 33p ust. 2 ustawy zmienianej w art. 4 w brzmieniu dotychczasowym, gmina i SIM zawierają taką umowę w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r.

¹³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 11 oraz z 2022 r. poz. 807 i 2666.

¹³⁹ Prowadzenie przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli jest ich konstytucyjną powinnością. Obejmuje ona przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹⁴⁰ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Druk sejmowy nr 534, Sejm IX kadencji, Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=840A93B28C90FA56C12585BC00420932> [dostęp: 2 lutego 2024 r.].

Natomiast gminy, które zawarły taką umowę przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2022 r., dostosowują ją do wymagań określonych w art. 33p ust. 2 usfrm po zmianie, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 7 lipca 2022 r., tj. 10 lutego 2023 r.

Zgodnie z art. 33l usfrm podmiotem uprawnionym do przyznawania wsparcia ze środków RFRM jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego¹⁴¹. Adresatami środków są gminy, a przeznaczyć mogą je na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w: 1) tworzonej albo istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów nie prowadziła działalności na terenie tej gminy; 2) istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów prowadziła działalność na terenie tej gminy.

W art. 33n usfrm ustawodawca przewidział, że wsparcie finansowe na:

- utworzenie nowej SIM lub dokapitalizowanie istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów nie prowadziła działalności na terenie danej gminy – nie może przekroczyć wysokości do 3 mln zł i można udzielić go danej gminie tylko raz,
- dofinansowanie kosztów inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez istniejącą SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów prowadziła działalność na terenie danej gminy. – nie może przekroczyć 10 % kosztów inwestycji i można udzielić go danej gminie więcej niż raz, o ile każde z działań związane jest z realizacją innego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

Zgodnie z art. 33p ust. 1, usfrm objęcie udziałów lub akcji SIM, z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm, stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Jednocześnie z art. 33p ust. 3 usfrm wynika, że przepis ten stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

W myśl art. 33m ust. 1 usfrm, wsparcie finansowe może zostać udzielone gminie na zatwierdzony przez radę gminy w drodze uchwały wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Wniosek powinien zawierać: 1) wysokość planowanego wkładu pieniężnego gminy związanego z realizacją działania, którego dotyczy wsparcie; 2) wysokość wnioskowanego wsparcia; 3) informację o planowanym terminie realizacji działania w związku, z którym udzielane ma być wsparcie; 4) numer rachunku, na który wypłacone ma być wsparcie (art. 33m ust. 2 usfrm). Jeżeli wniosek obejmuje wsparcie finansowe istniejącej SIM, dołącza się od niego szacunkowy koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, w celu realizacji którego obejmowane są udziały lub akcje w istniejącej SIM oraz szacunkową liczbę mieszkań planowaną do utworzenia w ramach tego przedsięwzięcia (art. 33m ust. 3 usfrm). Obligatoryjnym załącznikiem do wniosku jest uchwała rady gminy, która go zatwierdza (art. 33m ust. 4 usfrm).

Zgodnie z art. 33 ust. 5 usfrm wniosek do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wnosi się za pośrednictwem Prezesa KZN. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może zlecić Prezesowi KZN

¹⁴¹ Od 1 sierpnia 2022 r., wcześniej – minister właściwy do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

rozpatrywanie wniosków (art. 33 ust. 6 usfrm). W takim przypadku zawiera się umowę, określającą: 1) okres obowiązywania umowy; 2) obowiązki sprawozdawcze; 3) przyczyny i warunki rozwiązania umowy; 4) szczegółowy zakres obowiązków i zasady odpowiedzialności w zakresie przetwarzania danych osobowych; 5) warunki wynagrodzenia KZN z tytułu pokrycia kosztów obsługi wypłat; 6) zakres odpowiedzialności KZN z tytułu wykonywania umowy; 7) sposób kontroli wykonania umowy (art. 33 ust. 7 usfrm).

Art. 33o ust. 1 usfrm stanowi, że wnioski o wsparcie rozpatrywane są w terminie 60 dni od dnia ich złożenia.

W przypadku gdy łączna kwota wsparcia wynikająca ze złożonych i nierozpatrzonych wniosków, o których mowa w art. 33m ust. 1 usfrm, jest wyższa niż kwota środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, wnioski te rozpatruje się zgodnie z kolejnością ich złożenia, do czasu wyczerpania środków (art. 33o ust. 2 usfrm).

Art. 33o ust. 3 usfrm przewiduje, że wsparcie wypłaca się jednorazowo i wpłaca na rachunek określony we wniosku o wsparcie.

Zgodnie z art. 33p ust. 1a, usfrm przewiduje, że rozpoczęcie realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, następuje nie później niż po upływie: 1) 7 lat od objęcia udziałów lub akcji SIM – w przypadku nowotworzonej SIM, 2) 5 lat od objęcia udziałów lub akcji SIM – w przypadku istniejącej SIM.

W myśl art. 33p 1b usfrm rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, następuje nie później niż po upływie 12 miesięcy od dnia objęcia udziałów lub akcji SIM z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm. Rozpoczęciem realizacji ww. przedsięwzięć jest sporządzenie dotyczącego ich realizacji projektu zagospodarowania działki lub terenu, a w przypadku gdy do jego realizacji nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie - podjęcie innego działania zmierzającego do rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm.

Art. 33p ust. 1c usfrm stanowi, że na uzasadniony wniosek gminy minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę na wydłużenie terminów, o których mowa w art. 33p ust. 1a i 1b, jednak o nie więcej niż 12 miesięcy. O wyrażeniu zgody minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa zawiadamia ministra, o którym mowa w art. 33l usfrm.

Zgodnie z art. 33p ust. 2, usfrm rodzaj, planowany termin rozpoczęcia i okres realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1, oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi określa umowa gminy z SIM, zawierana nie później niż po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia przez gminę udziałów lub akcji SIM z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm.

O zawarciu tej umowy, określonym w niej rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, oraz planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi gmina informuje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego

oraz mieszkalnictwa oraz ministra, o którym mowa w art. 33l usfrm, w terminie 3 miesięcy od dnia zawarcia tej umowy (art. 33p ust. 2a usfrm). O rozpoczęciu realizacji usługi publicznej, określonej w umowie zawartej pomiędzy gminą a SIM, gmina informuje ministra, o którym mowa w art. 33l usfrm, w terminie 3 miesięcy od dnia uzyskania informacji o rozpoczęciu realizacji tej usługi (art. 33p ust. 2b usfrm).

Gmina, która otrzymała wsparcie, o którym mowa w art. 33l usfrm, oraz SIM, w której zostały objęte udziały lub akcje z wykorzystaniem tego wsparcia, na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa udziela informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, lub przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi (art. 33p ust. 2ba usfrm).

W myśl art. 33p ust. 2c usfrm, w przypadku gdy usługą publiczną rekompensowaną objęciem udziałów lub akcji SIM z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm, jest najem lokalu mieszkalnego wybudowanego w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego realizowanego z wykorzystaniem finansowania zwrotnego, udziela się: 1) finansowania zwrotnego na realizację tego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, w ramach którego ma nastąpić utworzenie tego lokalu, 2) finansowego wsparcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych¹⁴², na realizację tego przedsięwzięcia, w ramach którego ma nastąpić utworzenie tego lokalu - jeżeli łączna kwota środków tego finansowego wsparcia, środków pochodzących ze wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm, przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz ekwiwalentu dotacji brutto finansowania zwrotnego wyliczanego przez BGK, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2024 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁴³, nie przekracza dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym, ustalonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 15b ust. 5 usfrm.

Z kolei według art. 33p ust. 2d usfrm w przypadku gdy usługą publiczną rekompensowaną objęciem udziałów lub akcji SIM z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm, jest najem lokalu mieszkalnego realizowanego w ramach przedsięwzięcia, na którego realizację nie udzielono finansowania zwrotnego, udziela się finansowego wsparcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, na realizację tego przedsięwzięcia, w ramach którego ma nastąpić utworzenie tego lokalu, jeżeli łączna kwota środków tego finansowego wsparcia oraz środków pochodzących ze wsparcia, o którym mowa w art. 33l usfrm, przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, nie przekracza dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym, ustalonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 19 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

¹⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 304, ze zm.

¹⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1054, ze zm.

Jak wynika z art. 33p ust. 3, usfrm artykuł ten stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Oznacza to konieczność stosowania postanowień uppp.

Zgodnie z art. 33pa ust. 1 usfrm, określono katalog przypadków, których wystąpienie wiąże się z koniecznością wystąpienia przez gminę o umorzenie udziałów lub akcji SIM objętych z wykorzystaniem wsparcia uzyskanego z RFRM. Zgodnie z przepisami ksh, umorzenie udziałów może wiązać się z uzyskaniem przez wspólnika wynagrodzenia (art. 199), a przez akcjonariusza – spłaty (art. 300⁴⁶ ksh). W myśl art. 33pa ust. 5 usfrm tryb i sposób umarzania udziałów lub akcji objętych z wykorzystaniem wsparcia uzyskanego z RFRM określa umowa albo statut SIM. Na tle takiej dyspozycji rodzi się pytanie, czy zastosowanie w tym zakresie znajdują również zasady kodeksowe. Wydaje się, że w zakresie nieuregulowanym w aktach korporacyjnych, jak również w materii przepisów bezwzględnie obowiązujących, przepisy ksh znajdują zastosowanie do umarzania udziałów i akcji SIM. Poza art. 33pa ust. 5, przepisy usfrm nie zawierają żadnych przepisów prawa materialnego związanego z umarzaniem udziałów lub akcji. Oznacza to, że sprawy związane z umorzeniem udziałów (akcji) powinny być ujęte w umowie (akcie założycielskim, statucie) spółki będącej SIM i odbywają się na określonych w tych aktach zasad z uwzględnieniem reguł kodeksowych (art. 199, art. 300⁴⁶ ksh).

W art. 33pa ust. 2 i 3 usfrm ustawodawca ustanowił zasady związane z zagospodarowaniem środków uzyskanych przez gminę z związku z umorzeniem udziałów lub akcji. Co do zasady podlegają one zwrotowi, którego tryb i zasady określono w ww. przepisach. W drodze wyjątku, w terminie 3 lat od uzyskania środków, gmina może przeznaczyć je na realizację przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych¹⁴⁴.

Zgodnie z art. 33pa ust. 4 usfrm, z umorzeniem udziałów lub akcji, a także z decyzją o przeznaczeniu uzyskanych w związku z tym środków na ww. cel gmina informuje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra, o którym mowa w art. 33l usfrm. Obowiązek informacyjny powinien być wykonany w terminie 3 miesięcy od dnia tego zdarzenia.

Art. 33q ust. 1 usfrm stanowi, że w przypadku gdy w terminie 6 miesięcy od dnia wypłaty wsparcia nie dojdzie do zrealizowania działania, w związku z którym je udzielono, wypłacona kwota wsparcia podlega zwrotowi. Wypłacona kwota jest zwracana na rachunek RFRM z odsetkami ustawowymi naliczonymi od dnia otrzymania wypłaty do dnia zwrotu, a w przypadku jego zlikwidowania – na rachunek Funduszu Dopłat (art. 33q ust. 2 usfrm).

W art. 33qa usfrm przewidziano, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest organem właściwym do dochodzenia do gminy od gminy roszczeń z tytułu: 1) niezrealizowania działania, w związku z którym udzielono wsparcia z RFRM, 2) niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy określającej rodzaj, okres realizacji i planowany termin rozpoczęcia

¹⁴⁴ W art. 1pkt 1 ustawy wskazano na przedsięwzięcia polegające na tworzeniu lub modernizacji: a) lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, b) mieszkań treningowych lub wspomaganych, c) noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, d) infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej;

realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, 3) niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 33pa ust. 2 usfrm. Zadania w tym zakresie ww. organ może zlecić Prezesowi KZN, zawierając z KZN stosowną, odpłatną, umowę (art. 33qa ust. 2–4 usfrm).

W art. 33r ust. 1 usfrm, określono katalog przychodów RFRM, do którego zaliczono: 1) wpłaty z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁵, 2) odsetki od lokat okresowo wolnych środków RFRM zdeponowanych w bankach; 3) wpływy ze skarbowych papierów wartościowych; 4) wpłaty z innych tytułów. Okresowo wolne środki Funduszu Bank Gospodarstwa Krajowego może lokować w formie depozytu, o którym mowa w art. 78b ust. 2 ufp (art. 33r ust. 2 usfrm).

Zgodnie z art. 33r ust. 3 kosztami RFRM są: 1) wypłaty wsparcia udzielonego gminom 2) koszty obsługi wypłat i koszty prowadzenia RFRM. W myśl art. 33r ust. 4 usfrm minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawiera z BGK umowę określającą zasady obsługi RFRM, w tym koszty wynagrodzenia BGK.

Art. 33r ust. 5 usfrm przewiduje, że RFRM działa na podstawie rocznego planu finansowego, który stanowi podstawę dokonywania wypłat. BGK sporządza dla Funduszu odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat (art. 33r ust. 6 usfrm).

Zgodnie z art. 33r ust. 7 usfrm BGK przedstawia ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 kwietnia danego roku sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu za rok poprzedni oraz bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni.

Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia także ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych projekt rocznego planu finansowego Funduszu na następny rok w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan (art. 33r ust. 7a usfrm).

Zgodnie z art. 33r ust. 8 usfrm BGK przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych kwartalne informacje o realizacji planu finansowego Funduszu w terminie do końca miesiąca następującego po danym kwartale. Zakres i formę przekazywanych informacji określa umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, która określa zasady obsługi RFRM w sposób umożliwiający monitorowanie wsparcia udzielonego gminom ze środków Funduszu (art. 33r ust. 9 usfrm). Art. 33r ust. 10 usfrm stanowi, że projekt rocznego planu finansowego Funduszu na następny rok zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan.

W myśl art. 33s usfrm RFRM ulega likwidacji w przypadku wyczerpania środków na jego rachunku.

¹⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

**Krajowy Zasób
Nieruchomości**

KZN to państwowa osoba prawna z siedzibą w Warszawie, działająca na podstawie ukzn oraz statutu (art. 4 ust. 1–3 ukzn).

Na gruncie art. 5 ust. 1 ukzn, do zadań tej jednostki należy m.in.

1) tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych; 2) podejmowanie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym mieszkań na wynajem; 3) tworzenie warunków ułatwiających powstawanie mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy; 4) wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego, w ramach którego: a) dostęp do lokali mieszkalnych powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięcia budowlanego odbywa się na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej, b) przedsięwzięcie budowlane jest realizowane przez społeczną inicjatywę mieszkaniową lub towarzystwo budownictwa społecznego, których udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, lub przedsięwzięcie budowlane jest realizowane przy wsparciu środkami publicznymi; 5) wykonywanie praw z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa.

W myśl art. 7a ust. 1 ukzn, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, KZN może tworzyć społeczne inicjatywy mieszkaniowe, w formach, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 usfrm, albo przystępować do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego działających w tych formach. Dodatkowo, w art. 51 ust. 1 pkt 4 ukzn wskazuje, że nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przedmiotem aportu do społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego.

Art. 52b ukzn przewiduje, że umowa utworzenia przez KZN społecznej inicjatywy mieszkaniowej albo pokrycia udziałów lub akcji w istniejącej społecznej inicjatywie mieszkaniowej lub towarzystwie budownictwa społecznego określa: 1) oznaczenie nieruchomości wnoszonej przez KZN jako wkład niepieniężny w celu pokrycia całości albo części udziałów lub akcji lub określenie wysokości przeznaczonych na ten cel środków Funduszu; 2) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego; 3) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których pierwszymi najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, o którym mowa w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi¹⁴⁶; 4) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których pierwszymi najemcami będą osoby starsze w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych¹⁴⁷; 5) zobowiązanie społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego do wykorzystania nieruchomości wniesionej przez KZN jako wkład niepieniężny, w celu związanym z realizacją inwestycji mieszkaniowej,

¹⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2628.

¹⁴⁷ Dz. U. poz. 1705.

w której co najmniej 80 % powierzchni użytkowej mieszkań będą stanowiły mieszkania na wynajem; 6) termin realizacji inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego; 7) postanowienia przewidujące ograniczenia w zbyciu nieruchomości wnoszonej jako aport do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub товариств будownицтва społecznego, w tym okres, w którym nie można zbyć nieruchomości oraz dokonać zmiany przeznaczenia nieruchomości.

Tworzenie przez KZN spółek celowych, wnoszenie nieruchomości jako aportu do spółek, tworzenie przez KZN społecznych inicjatyw mieszkaniowych oraz obejmowanie przez KZN udziałów lub akcji w społecznych inicjatywach mieszkaniowych lub товариствach будownицтва społecznego wymaga pisemnej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art., 35 pkt 7–10 ukzn).

Koszty związane z wynagrodzeniem reprezentującego KZN członka Rady Nadzorczej społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub товариства будownицтва społecznego ponosi KZN (art.7a ust. 2 ukzn).

Z art. 7b ukzn wynika, że udziały lub akcje w ww. spółkach, które tworzy KZN lub do których przystępuje, obejmowane są na rzecz Skarbu Państwa.

Spółeczne Inicjatywy Mieszkaniowe

Nazwa Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa została wprowadzona do polskiego porządku prawnego wzmiankowaną już ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

W praktyce SIM zastąpiły funkcjonujące dotychczas товариства будownицтва społecznego. Ustawodawca uznał, że określenie „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” bardziej oddaje charakter tych podmiotów, niż „towarzystwo budownictwa społecznego”. Założono przy tym, że zmiana dotyczyć będzie jedynie podmiotów nowotworzonych. Istniejące товариства будownицтва społecznego będą mogły pozostać przy dotychczasowej nazwie, która pozostanie dla nich zastrzeżona na zasadach dotychczasowych. Przy czym, w myśl art. 24 ust. 5 usfrm – ilekroć w ustawie jest mowa o społecznej inicjatywie mieszkaniowej – należy przez to rozumieć także товариство будownицтва społecznego utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11 oraz z 2022 r. poz. 807 i 2666).

Zgodnie z art. 27 ust. 1 usfrm, przedmiotem działania SIM, w tym SIM, której udziałowcem jest gmina, jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Oprócz tego, SIM może również: 1) nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne, w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne; 2) przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu; 3) wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach SIM; 4) sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności; 4a) sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność; 5) prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się

w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu; 6) dzierżawić społecznej agencji najmu lokale mieszkalne w celu wynajmowania tych lokali osobom fizycznym wskazanym przez gminę, na zasadach określonych w usfrm (art. 27 ust. 2 usfrm). Co istotne, czynsze w SIM są regulowane (art. 28 usfrm), kryteria i tryb przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców określa umowa albo statut SIM (art. 31 usfrm). Zasady działania SIM przewidują możliwość przeniesienia własności lokalu na najemcę (zob. art. 33ea ust. 1 usfrm).

W myśl znowelizowanego art. 23 ust. 1 usfrm, społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie: 1) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, 2) spółek akcyjnych lub 3) spółdzielni osób prawnych.

Należy przyjąć, że SIM to organizacyjno-prawna oraz finansowa forma działalności, głównie samorządów szczebla gminnego, umożliwiająca realizację inwestycji budowlanych i świadczenia usług w sferze gospodarki nieruchomościami. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 usg, sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego są jednym z zadań własnych gminy, a więc zadań obejmujących zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁴⁸ stanowi wprost, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

¹⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 3020, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm.)
7. Ustawa dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, ze zm.). Do 9 sierpnia 2022 r. ustawa nosiła tytuł „o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”. Został on zmieniony przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1561)
8. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.)
9. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.)
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418.)
11. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr 7, str. 3)

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego
10. Prezes Krajowego Zasadu Nieruchomości
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
18. Związek Miast Polskich
19. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
20. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Inicjatyw Mieszkaniowych SIM
21. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast – drogą elektroniczną



Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Warszawa, data: 31 lipca 2025 r.

znak sprawy: DKN-Ia.0810.4.2024.DZ

identyfikator koszulki: 3267683

telefon: 22 273 8812

e-mail: SekretariatDKN@mfi.gov.pl

Pan Marian Banaś

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: informacji o wynikach kontroli P/24/091 – „Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa”.

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na Informację o wynikach kontroli P/24/091 – „Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa”, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że podtrzymuję dotychczasowe stanowisko i nie zgadzam się z ocenami NIK, które zostały zaprezentowane w *Informacji o wynikach kontroli*¹.

Odnosząc się do treści powyższego dokumentu przede wszystkim konieczne jest podkreślenie, że w przyjętym przez NIK sposobie analizy stanu faktycznego i formułowania na jego podstawie wniosków zupełnie zabrakło odpowiedniego rozgraniczenia odnośnie do działań podejmowanych przed 2024 r. oraz po zmianach dokonanych w składzie Rady Ministrów i w Zarządzie KZN na przełomie 2023 r. i 2024 r.

Niezależnie od faktu, że z punktu widzenia prawnego sprawowanie nadzoru organizacyjnego nad KZN oraz udzielanie wsparcia ze środków RFRM to procesy ciągłe, to jednak formułując oceny w zakresie legalności, gospodarności czy rzetelności działań podejmowanych w imieniu określonych jednostek sektora finansów publicznych nie sposób abstrahować od kontekstu w jakim działania te były podejmowane i intencji, które im przyświecały. W moim przekonaniu całokształt działań podjętych przeze mnie po objęciu funkcji Ministra Funduszy i Polityki

¹ LWR.430.4.2024 Nr ewid. 115/2024/P/24/091/LWR

Regionalnej w kontekście nadzoru nad KZN i RFRM nakierowany był na uzdrowienie sytuacji w tym obszarze i usunięcie skutków istniejących tam deficytów nadzorczych i organizacyjnych, co zupełnie nie zostało wzięte pod uwagę przez NIK.

Należy również zauważyć, że zgodnie z logiką ustaw wspierających rozwój budownictwa społecznego spółki SIM stanowią inicjatywy tworzone w perspektywie wieloletniej, zaś ustawowo umocowane zaangażowane KZN w tworzenie tych spółek stanowi w zamyśle ustawodawcy czynnik pobudzający rozwój tej formy realizacji inwestycji mieszkaniowych na określonym, początkowym etapie. W tym świetle wnioski NIK wydają się pomijać perspektywy rozwojowe wynikające na przyszłość z rozwijania SIM, na rzecz próby dokonania podsumowania i swoistego ostatecznego bilansu tego programu na chwilę obecną, co ze względu na jego specyfikę wydaje się nieadekwatne i może prowadzić do niekoniecznych trafnych wniosków.

Przy tej okazji warto zasygnalizować, że wyniki przedmiotowej kontroli nie zostały zestawione z ewentualną weryfikacją skuteczności działania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), z uwagi na brak kontroli w tym obszarze, co również stanowi czynnik utrudniający dokonanie zobiektywizowanej i wieloaspektowej ewaluacji skuteczności działań wdrażanych w ramach SIM.

Przechodząc do kwestii bardziej szczegółowych nie podzielam stanowiska NIK w zakresie sprawowania przeze mnie nieskutecznego nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości (dalej: KZN), błędnej interpretacji art. 33m ust. 6 i 7 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, z późn. zm.; dalej: usfrm), a także ustaleniem, jakoby Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR) nie podejmowało działań w celu dochodzenia roszczeń od gmin w związku z uzyskanym wsparciem z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM).

Chciałabym podkreślić, że kwestie te były już gruntownie i wielokrotnie wyjaśniane, zarówno w toku kontroli, jak i w postępowaniu kontradyktoryjnym.

W związku z **konkluzją NIK dotyczącą braku konsekwencji i koordynacji działań na rzecz budownictwa społecznego w Polsce** – konieczne jest ponowne podkreślenie, że za wspieranie mieszkalnictwa, w tym programy mieszkaniowe, odpowiada co do zasady minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Niemniej, kompetencje związane z mieszkalnictwem, w określonych zakresach, są przypisane innym instytucjom, w tym MFiPR – w odniesieniu do nadzoru nad KZN i udzielaniem wsparcia z RFRM. Dlatego też **formułowanie w odniesieniu do MFiPR powyższej horyzontalnej konkluzji odnoszącej się do całokształtu polityki mieszkaniowej, w Informacji dotyczącej wydatkowania środków RFRM wydaje się nie mieć podstaw i nie koresponduje z rzeczywistym zakresem działania MFiPR.**

Odnosząc się do niektórych szczegółowych wniosków NIK aktualne pozostają co najmniej poniższe odniesienia zawarte już w zastrzeżeniach do Wystąpienia pokontrolnego z tej kontroli, skierowanego do MFiPR:

1) Przede wszystkim pragnę ponownie podkreślić, że nie podzielam zawartej w Informacji NIK oceny, iż Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: Minister) nie realizował wynikającej z art. 33l usfrm kompetencji udzielania gminom wsparcia ze środków RFRM. Ocena ta została oparta bowiem o błędną interpretację przepisów, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie mógł delegować na rzecz Prezesa KZN realizacji zadania polegającego na udzielaniu gminom takiego wsparcia.

Podtrzymuję swoją ocenę, że określenie „Minister udziela gminie wsparcia” należy rozumieć jako wymóg zapewnienia skuteczności procesu dystrybucji wsparcia (zapewnienie skutku w postaci udzielania wsparcia gminom, z wykorzystaniem narzędzi przewidzianych przepisami usfrm, z tym zlecenia rozpatrywania wniosków Prezesowi KZN zgodnie z art. 33m ust. 6 i 7, oraz powierzenia finansowej obsługi RFRM, w tym dokonywania wypłat, Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) zgodnie z art. 33r ust. 4), a nie jako wymóg bezpośredniego dokonania przez Ministra prawnie doniosłej czynności w postaci „udzielenia wsparcia”, na którą to czynność nie ma przestrzeni pomiędzy pozytywnym rozpatrzeniem wniosku (przez Prezesa KZN, któremu zlecono to zadanie zgodnie z art. 33m ust. 6 i 7), a wypłatą wsparcia przez bank obsługujący RFRM na podstawie umowy zawartej zgodnie z art. 33r ust. 4 usfrm. Usfrm wprowadza zatem swoistą procedurę udzielania wsparcia z RFRM i nie przewiduje wydawania dodatkowo osobnego aktu decyzyjnego, który można byłoby odrębnie określić jako „udzielenie wsparcia”. Ustawa nie przyznaje Ministrowi uprawnienia do zawierania z gminą umowy, wydawania decyzji administracyjnej lub innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej.

Jednocześnie podtrzymuję swoje stanowisko, że udzielanie wsparcia należy rozumieć jako ciąg zdarzeń określonych w ustawie, tj. procedurę składającą się z szeregu czynności, w tym rozpatrzenia wniosków i wypłaty środków, której realizację Minister mógł zlecić Prezesowi KZN (co też uczynił na podstawie art. 33 ust. 6 i 7 usfrm w drodze umowy) – nie zaś jako odrębne, nieprzenoszalne zadanie, do którego wykonywania wyłącznie uprawnionym był Minister. Rozpatrywanie wniosków mogło zaś ponad wszelką wątpliwość zostać zlecone Prezesowi KZN, o czym literalnie stanowi art. 33m ust. 6 usfrm. W świetle art. 33m ust. 6 i 7 uosfrm Minister miał prawo zlecić Prezesowi KZN rozpatrywanie wniosków o wsparcie, w tym przygotowanie dyspozycji wypłat – co zostało zrealizowane na mocy odpowiedniej umowy. Z tego zaś należy konsekwentnie wywodzić, że podmiot umocowany do rozpatrzenia wniosku (Prezes KZN, zgodnie z ww. przepisem) był umocowany zarówno do jego pozytywnego (jak i negatywnego) rozpatrzenia. Natomiast nieodzowną konsekwencją pozytywnego rozpatrzenia wniosku była wypłata środków, realizowana przez BGK w ramach umowy zawartej na podstawie art. 33r ust. 4 usfrm. Wypłata środków była techniczną konsekwencją pozytywnego rozpatrzenia wniosku, a nie odrębnym etapem wymagającym dodatkowego aktu Ministra. Wypłata wsparcia stanowi więc element przedmiotowy rozpatrzenia wniosku i jednocześnie kończy proces jego rozpatrywania. Minister w drodze umowy przekazał Prezesowi KZN zadanie rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM, rozumianego również jako zgodę na przekazanie środków finansowych wnioskodawcy. Nadal uważam zatem, że skoro wypłata środków jest bezpośrednim następstwem (bez żadnych etapów pośrednich) pozytywnego rozpatrzenia wniosku to jakakolwiek ingerencja władcza Ministra w proces dystrybucji środków wsparcia, dokonywana już po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku stanowiłaby nieuprawnioną interwencję w procedurę przyznawania wsparcia – brak jest bowiem podstaw do ponownego weryfikowania przez Ministra pozytywnie rozpatrzonych wniosków. Brak jest zatem na gruncie prawnym jakiegokolwiek dodatkowej „kompetencji do udzielania gminom wsparcia z RFRM”, która miałaby być jakoby nierealizowana przez Ministra.

Ponadto, ponownie zwracam uwagę, że Minister z należytą starannością zabezpieczył wszelkie aspekty procedury rozpatrywania wniosków i odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków w zawartej z KZN umowie – z której to w sposób bezpośredni wynikały prawa i obowiązki stron – w tym etapowość procedury rozpatrywania wniosków, finalizowanej dyspozycją wypłaty wsparcia na rzecz gminy.

Niezależnie od powyższego przypominam, że środki z RFRM stanowią środki publiczne poza reżimem ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1550, z późn. zm.) i należności z tytułu obowiązku zwrotu tych środków mają charakter cywilnoprawny, ich wypłata i dochodzenie nie może zatem odbywać się w trybie administracyjno-prawnym – tj. w postaci wydania decyzji władczej organu – Ministra. Wykładnia taka została zasadniczo potwierdzona przez Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 19 grudnia 2022 r., znak sprawy: PG7.021.82.2022, co w sposób jasny i klarowny wskazuje na cywilistyczny charakter niniejszych środków. Tym samym możliwe było powierzenie ich wypłaty na mocy ośnośnych postanowień umownych – tj. w trybie cywilistycznym.

Mając na uwadze powyższe, przekazanie Prezesowi KZN działania polegającego na udzielaniu gminom wsparcia z RFRM, rozumianego także jako przekazywanie środków finansowych, było legalne i zgodne z obowiązującymi przepisami usfrm.

Niezależnie od powyższego pragnę jednocześnie podkreślić, że stanowczo nie zgadzam się z zawartą w Informacji sugestią (str. 15), iż przyjęta przez Ministra interpretacja ww. przepisów usfrm wskazuje na to, iż Minister nie zna, bądź nie respektuje jednej z naczelných zasad demokratycznego państwa prawnego wrazonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach praw – tym bardziej, że przedstawione przez mnie wyjaśnienia wyraźnie wskazują, że przyjęty sposób działania był jak najbardziej zgodny z przepisami prawa i mieścił się w zakresie kompetencji Ministra przyznanych tymi przepisami.

2) W zakresie niewymiarowania potrzeb Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (dalej: SIM) co do źródeł finansowania innych niż RFRM ponownie pragnę zwrócić uwagę, że żadna norma kompetencyjna nie daje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego ani uprawnień do podejmowania przedmiotowych działań, ani nie nakłada takiego obowiązku.

3) Zarzut dotyczący „nie w pełni rzetelnego nadzoru nad KZN” w okresie pełnienia przeze mnie funkcji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego został oparty o wyrywkowe ustalenia i jednostkowe uchybienia o charakterze drugorzędnym, nieleżące po stronie MFiPR, z pominięciem istotnych informacji przekazywanych w toku kontroli.

W oparciu o uzyskane informacje już w pierwszych dniach urzędowania podjęłam poniższe kroki w obszarze nadzoru nad KZN:

- a) w wyniku powziętych informacji (notatki z 14 i 15 grudnia 2023 r.) o poważnych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu KZN i realizacji przez tę jednostkę zadań z dniem 31 grudnia 2023 r. odwołano poprzedni Zarząd KZN, a z dniem 3 stycznia 2024 r. powołano nowych członków zarządu KZN.
- b) w dniu 22 grudnia 2023 r. skierowano do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie przez Prezesa KZN dyscypliny finansów publicznych w związku z przekroczeniem planu finansowego w zakresie wydatków na wynagrodzenia pozostałe o 711 tys. zł. Kwota ta została następnie skorygowana do wysokości 783,5 tys. zł (pismo z 29 stycznia 2024 r.)
- c) w dniu 3 stycznia 2024 r. wystąpiono do Prokuratora Generalnego o podjęcie stosownych działań w świetle pisma przekazującego „list otwarty

pracowników KZN” z 29 marca 2023 r., wskazujący na skrajne nadużycia, mobbing i nieobyczajność Zarządu KZN.

- d) wydano dyspozycję nowemu Prezesowi KZN podjęcia szeregu działań mających na celu poprawę funkcjonowania KZN w wielu obszarach.

Działania nadzorcze podejmowane w okresie od 13 grudnia 2023 r. były celowe i zgodne z przyjętymi w MFiPR regulacjami w tym zakresie. Dotyczyły one m.in. rozliczania dotacji i sprawozdawczości, monitorowania stanu SIM i Zasobu KZN oraz analizowania wniosków o wydawanie zgód na aporty, funkcjonowania kontroli zarządczej czy monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych a także planowania kontroli wykorzystywania środków finansowych w KZN.

Działania nadzorcze, skutkujące uporządkowaniem działań KZN i SIM-ów, przyniosły rezultaty już 2024 roku (w porównaniu do lat poprzednich) w postaci wydanych pozwoleń na budowę, ogłoszonych przetargów na roboty budowlane, rozpoczętych inwestycji czy oddanych mieszkań do użytkowania (dane z czerwca 2025r.):

- w latach 2021-2023 wydano 109 pozwoleń na budowę, obejmujących 6606 lokali mieszkalnych,
- w latach 2024-2025 wydano 180 pozwoleń na budowę, obejmujących 8717 lokali mieszkalnych,

w latach 2021-2025 SIM-y ogłosiły 165 przetargów na wykonawstwo robót budowlanych:

- 2021 = 0;
- 2022 = 4;
- 2023 = 48;
- 2024 = 65;
- 2025 = 48;

Obecnie realizowanych jest przez SIM-y 96 inwestycji obejmujących 5517 lokali mieszkalnych:

- w roku 2023 rozpoczęto 11 inwestycji mieszkaniowych;
- w roku 2024 rozpoczęto 53 inwestycje mieszkaniowe;
- w roku 2025 rozpoczęto 32 inwestycje mieszkaniowe.

Liczba mieszkań oddanych do użytkowania to 472 mieszkania w 13 inwestycjach.

Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach:

- 2021 = 0;
- 2022 = 0;
- 2023 = 40;
- 2024 = 160;
- 2025 = 272.

W żadnym z powyższych obszarów NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w okresie sprawowania przeze mnie funkcji, zaś wskazała na uchybienia dotyczące zawartej z KZN umowy w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania wniosków gmin o udzielenie wsparcia ze środków RFRM. Realizacja umowy była monitorowana przez MFiPR, a KZN był w miarę potrzeb wzywany do dopełniania jej zapisów. Podkreślenia wymaga, że od 2024 r. nie było przypadków rozpatrywania wpływających wniosków

poza kolejnością, co jednoznacznie potwierdza, że podejmowane działania, w tym zmiana Zarządu KZN wpłynęły pozytywnie na realizację umowy z KZN.

Jednocześnie informuję, że przedmiotowa umowa z KZN z 25 stycznia 2023 r. wygasła z dniem 20 grudnia 2024 r. w związku z ustaniem przesłanek, dla których została zawarta, tj. zakończeniem rozpatrywania wniosków w wyniku likwidacji RFRM.

4) W całości nie podzielam oceny, że wstrzymanie wypłat wsparcia z RFRM gminom w okresie od 15 grudnia 2023 r. do 9 lipca 2024 r. było nieuzasadnione.

W dniu 15 grudnia 2023 r., tj. trzeciego dnia urzędowania, podjęłam decyzję o anulowaniu karty wzorów podpisów osób upoważnionych do podpisywania dyspozycji wypłat do BGK w imieniu Prezesa KZN, co skutkowało wstrzymaniem wypłat. Podstawą prawną tego działania były postanowienia dot. zasad składania dyspozycji wypłat oraz samej realizacji wypłat, określone w umowie na rozpatrywanie wniosków zawartej pomiędzy MFiPR a KZN 25 stycznia 2023 r. (umowa nr DPA/2/2023), która stanowiła podstawę prawną działania w tym zakresie.

Pragnę podkreślić, że wstrzymanie wypłat było równoznaczne z odebraniem uprawnień w tym zakresie ówczesnemu Prezesowi KZN, co do którego pojawiły się liczne zastrzeżenia dot. niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W wyniku poczynionych ustaleń m.in. skierowałam do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o popełnieniu czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz skierowałam do Prokuratora Generalnego zawiadomienie o stwierdzonych nieprawidłowościach mogących stanowić przestępstwa. Zmiana kierownictwa KZN na początku 2024 r. doprowadziła do wszczęcia i prowadzenia działań kontrolno-weryfikacyjnych w KZN oraz spółkach SIM z udziałem KZN.

A zatem były to działania o charakterze ostrożnościowym, którym przyświecała troska o niedopuszczenie do nieprawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Samo zaś opóźnienie w realizacji wypłat nie jest niezgodne z usfrm, która nie nakazuje wprost natychmiastowej realizacji finansowej wniosków. Wszystkie wypłaty ostatecznie zostały zrealizowane w całości w 2024 r.

Od II kwartału 2024 r. kierownictwo KZN wzmocniło nadzór nad działalnością SIM, w szczególności w zakresie inwestycji realizowanych na nieruchomościach pochodzących z zasobu KZN. Działania te obejmują m.in.:

- kontrole na podstawie przepisów ustawy o KZN oraz Kodeksu spółek handlowych,
- kontrolę sprawowaną przez przedstawicieli KZN w radach nadzorczych,
- obowiązek kwartalnego raportowania przez spółki SIM i członków rad nadzorczych z ramienia KZN,
- zaniechanie wskazywania pracowników KZN na pełnomocników spółek, celem eliminowania potencjalnych konfliktów interesów.

Od stycznia 2024 roku KZN przeprowadził kontrole w 14 spółkach, w trybie art. 212 Kodeksu Spółek handlowych, w wyniku których stwierdzono:

- naruszenie zasad jawności, przejrzystości i racjonalności wydatkowania środków publicznych,
- obchodzenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- nieprawidłowości w zawieraniu umów i brak zabezpieczenia interesów spółki,
- nieuzasadnione i nadmierne wydatki na działania promocyjne i marketingowe,
- niegospodarne wydatki na luksusowe auta, noclegi i usługi,
- działania zarządu bez wymaganych zgód Rady Nadzorczej,
- nieprawidłowości w polityce wynagrodzeń i zatrudnienia,
- brak planowania i nadzoru nad inwestycjami,
- zawieranie umów mimo braku zabezpieczenia finansowego.

W wyniku nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli, KZN skierował 4 zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego oraz 2 zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych (3 wnioski do prokuratury zostały umorzone).

Wszystkie sprawozdania z kontroli zostały przekazane do rad nadzorczych spółek oraz do wiadomości wspólników. W większości przypadków dotychczasowi prezesi zarządów spółek zostali odwołani, wprowadzane są działania naprawcze przez nowe zarządy spółek.

5) Stwierdzenie *Niedochodzenie od gmin roszczeń związanych z niedopełnieniem obowiązków wynikających z wykorzystania środków Funduszu jest niezasadne. Podczas kontroli wielokrotnie Ministerstwo informowało, że działania w tym zakresie były i są realizowane, na co również przedłożono dokumentację lub przytoczono dane liczbowe.*

Prowadzone są postępowania wyjaśniające oraz wysyłane wezwania do zapłaty w wyniku których uzyskano zwroty wsparcia i odsetki, a dalsze działania są w toku. W pozostałych przypadkach wyjaśnienia gmin nie wymagają dalszych działań ze strony Ministerstwa. Aktualnie zaś toczy się 9 postępowań dotyczących zwrotu środków wsparcia i odsetek. Ponadto Ministerstwo prowadzi korespondencję z gminami dotyczącą m.in. wyjaśniania sytuacji budzących wątpliwości czy konieczności zastosowania przez gminy działań wynikających z ustawy (tj. umorzenie udziałów w związku z zaistnieniem przesłanek z art. 33pa ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa).

Jedną z przesłanek z art. 33pa ustawy o sfrm jest niedotrzymanie określonego w umowie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Samo pojęcie "rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego", w kontekście ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa jest zdefiniowane dość precyzyjnie, jako sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu w ciągu 12 miesięcy od dnia objęcia udziałów SIM przez gminę. Ten przepis, z którego korzysta większość gmin – udziałowców spółek realizujących przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, nie odnosi się bezpośrednio do przepisów prawa budowlanego, co w konsekwencji wywołuje różne, sprzeczne interpretacje w kontekście możliwości umarzania udziałów przez gminy. Podkreślenia przy tym

wymaga, że we wnioskach zawartych w Informacji o wynikach kontroli NIK wskazał, iż konieczne jest podjęcie i skoordynowanie działań mających na celu wprowadzenie kompleksowych rozwiązań ustawowych dotyczących polityki mieszkaniowej, polegającej m.in. na umożliwieniu kontynuowania przez SIM realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych bez utraty wsparcia z Funduszu w sytuacji rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia z przekroczeniem terminu wskazanego w umowie powierzenia. Jednocześnie informuję, że zgodnie z uchwaloną przez Sejm i skierowaną do podpisu Prezydenta RP ustawą o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac legislacyjnych RM: UA7; druk sejmowy 1382), którego wnioskodawcą jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa zadanie to ma w całości zostać przejęte przez tego ministra.

Z poważaniem

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

/podpisano elektronicznie/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LWR.430.4.2024

Warszawa, 2025-08-21

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej
w sprawie informacji o wynikach kontroli
P/24/091 Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej², zawartego w piśmie nr DKN-Ia.0810.4.2024.DZ z 31 lipca 2025 r.

Z treści informacji o wynikach kontroli P/24/091 *Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa* (str. 6) wynika jasno, że okres objęty kontrolą dotyczył lat 2021-2024 do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Oznacza to, że ten przedział czasowy został poddany analizie i w odniesieniu do niego NIK sformułowała oceny, uwagi i wnioski. W kwestii sugerowanej przez Panią Minister konieczności rozróżnienia odpowiedzialności personalnej poszczególnych osób zajmujących stanowisko Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, zaznaczam, że ocena NIK – co wynika z art. 2 ust. 1 ww. ustawy – dotyczy działalności organu administracji rządowej w zakresie realizacji przypisanych mu zadań związanych z zarządzaniem Rządowym Funduszem Rozwoju Mieszkalnictwa³, a nie konkretnej osoby. Natomiast informacja o tym, kto zajmował stanowisko Ministra w okresie objętym kontrolą, została zawarta na str. 2 wystąpienia pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej⁴.

Ustalenia kontroli nie dają podstaw do podzielenia wyrażonej przez Panią Minister tezy, jakoby wnioski NIK miały pomijać perspektywy rozwojowe Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych⁵ na przyszłość. Przeciwnie – wyniki kontroli wskazują jednoznacznie, że w badanym okresie trudno mówić o takich perspektywach, skoro gminy uczestniczące w SIM składały wnioski o wsparcie z Funduszu bez przeprowadzenia uprzedniej analizy faktycznego zapotrzebowania społeczności lokalnych na wynajem lokali mieszkalnych, budowanych przez SIM. Jeżeli natomiast perspektywy rozwojowe SIM zostały obecnie zidentyfikowane, to wpisuje się to wyrażnie we wnioski NIK sformułowane w informacji o wynikach kontroli, w szczególności wskazujące na potrzebę podjęcia i skoordynowania działań mających na celu wprowadzenie kompleksowych rozwiązań ustawowych dotyczących polityki mieszkaniowej, polegających na zapewnieniu rozwoju budownictwa społecznego.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dalej: Minister.

³ Dalej: Fundusz.

⁴ Znak: LWR.410.8.1.2024.

⁵ Dalej: SIM.

Za chybione należy również uznać stwierdzenie Pani Minister, że wyniki kontroli NIK nie zostały zestawiane z weryfikacją skuteczności działania Towarzystw Budownictwa Społecznego⁶, co – zdaniem Pani Minister – utrudnia ewaluację skuteczności działań wdrażanych w ramach SIM. Już w ocenie ogólnej NIK wskazała na różnice pomiędzy wolumenem mieszkań wybudowanych przez SIM a TBS, zwłaszcza w kontekście wysokości wsparcia uzyskanego z Funduszu. Rozwinięto to w dalszej części informacji o wynikach kontroli, w której NIK zwróciła uwagę na systemowo uprzywilejowaną pozycję tworzonych SIM w dostępie do środków Funduszu. Zdaniem NIK świadczyło to nie tylko o niskiej dotychczasowej efektywności działania SIM w porównaniu do TBS, ale również o docelowo niższej efektywności wydatkowania środków Funduszu przez SIM.

Podnoszony przez Panią Minister argument, iż za wspieranie mieszkalnictwa, w tym programy mieszkaniowe, odpowiada co do zasady minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego, stanowi potwierdzenie – znajdującej oparcie w wynikach kontroli – konkluzji NIK, dotyczącej braku konsekwencji i koordynacji działań na rzecz budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Wbrew stanowisku Pani Minister konkluzja ta nie została odniesiona wyłącznie do działalności piastowanego przez Nią organu, lecz ma ona charakter systemowy, o czym świadczy jej zamieszczenie w informacji o wynikach kontroli, tj. dokumencie opracowanym na podstawie art. 64 ustawy o NIK w celu przedłożenia go Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów. Trafność wniosków NIK potwierdza także podkreślona przez Panią Minister, uchwalona przez Sejm, zmiana prawa polegająca na przekazaniu w całości kompetencji związanych z działalnością Funduszu do ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Kompetencje te przysługiwały już w przeszłości temu organowi, lecz z dniem 1 sierpnia 2022 r. zostały przekazane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Jakkolwiek w ocenie NIK dokonana przed trzema laty zmiana była niekonsekwentna i nieuzasadniona merytorycznie, a przywrócenie w tym zakresie *status quo ante* znajduje usprawiedliwione podstawy, to jednak częstotliwość zmian organu właściwego bez wątpienia nie sprzyja efektywności i skuteczności działań państwa.

W pozostałym zakresie⁷ stanowisko Pani Minister jest powtórzeniem argumentów podnoszonych w toku kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego z tej kontroli. Kolegium NIK nie podzieliło tych zastrzeżeń i potwierdziło prawidłowość ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Informacja o wynikach kontroli opiera się zatem na ostatecznych wynikach kontroli, ustalonych w prawem przewidzianej procedurze o charakterze kontrydiktoryjnym.

Podzielając pogląd Pani Minister dotyczący polityki mieszkaniowej i bilansu efektów działania Funduszu, wyrażam przekonanie, że wdrożenie wniosków sformułowanych w informacji o wynikach kontroli P/24/091 pozytywnie wpłynie rozwój budownictwa społecznego w ramach istniejących i projektowanych programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego, a także zapewni monitoring i ocenę efektów uzyskanych z wykorzystaniem wsparcia Funduszu.

Wiceprezes NIK

Michał Jędrzejczyk w zastępstwie za Marian
Banaś

/podpisano elektronicznie/

⁶ Dalej: TBS.

⁷ Odnoszącym się do sformułowanych w informacji o wynikach kontroli ocen NIK w zakresie dotyczącym nierealizowania przez Ministra ustawowych kompetencji do udzielania gminom wsparcia z Funduszu oraz do dochodzenia od gmin roszczeń z tytułu niewłaściwego jego wykorzystania, sprawowania przez Ministra nie w pełni rzetelnego nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu oraz nieuzasadnionego okresowego wstrzymania jego wypłaty gminom.