



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KIN.410.002.01.2021

Pan  
Mateusz Morawiecki  
Prezes Rady Ministrów  
wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju  
i Technologii

Ministerstwo Rozwoju i Technologii  
pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium NIK nr 61/2021 z dnia 15 grudnia 2021 r.

P/21/026 – Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (dalej: MRPiT), obecnie Ministerstwo Rozwoju i Technologii <sup>1</sup> pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gowin - Minister Rozwoju, Pracy i Technologii od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili (dotyczy pełnienia funkcji ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa):  Jadwiga Emilewicz - Minister Rozwoju od 15.11.2019 r. do 06.10.2020 r., Jerzy Kwieciński - Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20.09.2019 r. do 15.11.2019 r. oraz Minister Inwestycji i Rozwoju od 22.01.2018 r. do 20.09.2019 r. Andrzej Adamczyk - Minister Infrastruktury od 9.01.2018 r. do 22.01.2018 r. oraz Minister Infrastruktury i Budownictwa od 27.11.2015 r. do 9.01.2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wdrożenie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa instrumentów programu Mieszkanie Plus, w ramach NPM. 2. Nadzór i kontrola ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nad działalnością KZN.
Okres objęty kontrolą	2016-2021 (31 marca) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Agnieszka Sej - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/22/2021 z 16.04.2021 r.  Jerzy Bazylewicz - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/38/2021 z 28.05.2021 r.  (akta kontroli str. 1-4)

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii – (Dz. U. poz 1470).

<sup>2</sup> Z dniem 11 sierpnia 2021 r., Postanowieniem Nr 1131.10.2021 – (M.P.2021.734), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, odwołał Pana Jarosława Gowina z urzędów: Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane w latach 2016 - 2019 przez kolejnych ministrów ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa<sup>5</sup> działania, nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci wzrostu dostępności mieszkań, szczególnie wybudowanych z wykorzystaniem nieruchomości przejętych przez Krajowy Zasób Nieruchomości<sup>6</sup> (dalej: KZN) do Zasobu<sup>7</sup>. Wpływ na to miało niezapewnienie skutecznych rozwiązań prawnych, finansowych i organizacyjnych na rzecz realizacji programu Mieszkanie Plus w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego (dalej: NMP). Dopiero zmiany wprowadzone w grudniu 2020 r.<sup>8</sup> przyniosły w I półroczu 2021 r. widoczne efekty w postaci zwiększenia liczby nieruchomości przeznaczanych przez KZN na cele mieszkaniowe.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Podejmowane przez kolejnych Ministrów inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania KZN, były wdrażane zbyt późno, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przejętymi do Zasobu i wymagały kolejnych zmian. Brak przepisów wykonawczych do ustawy o KZN, umożliwiających zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu<sup>9</sup>, przez ponad dwa lata, utrudniał KZN przeznaczenie tych nieruchomości na inwestycje mieszkaniowe. Do końca 2019 r. żadna z nieruchomości Zasobu nie została przekazana na te cele. Świadczy to o braku całościowej, spójnej koncepcji gospodarowania nieruchomościami Zasobu.

Dopiero zmiany legislacyjne wprowadzone ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw, przyniosły w I półroczu 2021 r. widoczne efekty w postaci wzrostu liczby przekazanych przez KZN nieruchomości na cele mieszkaniowe. Jednakże, do czasu zakończenia kontroli NIK, zmiany te nie przyniosły jeszcze efektów rzeczowych w postaci wybudowania i oddania do użytkowania mieszkań.

W okresie 2017-2019 kolejni ministrowie właściwi ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie sprawowali skutecznego nadzoru nad KZN, a tym samym nie zapobiegli wystąpieniu licznych nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników.

Wdrażane przez Ministra rozwiązania mające na celu zwiększenie efektów realizowanego w ramach programu Mieszkanie Plus, społecznego budownictwa czynszowego nie były skuteczne. W latach 2016-2021 (I kwartał) pomimo zwiększenia poziomu dofinansowania przedsięwzięć inwestycji mieszkaniowych w tym obszarze, malała liczba wniosków kierowanych do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) o dofinansowanie inwestycji mieszkaniowych,

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Zwani dalej również jako Minister.

<sup>6</sup> Państwowa osoba prawna, powołana na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2020 r. poz. 1100), ustawa weszła w życie 11 września 2017 r., przy czym art. 129 o utworzeniu KZN wszedł w życie 12 sierpnia 2017 r., (dalej: ustawa o KZN).

<sup>7</sup> O którym mowa w art. 1 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości - Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 t.j.

<sup>8</sup> Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustawa wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2020 r. poz 1100 j.t. – zwana dalej ustawą z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu - (Dz.U. z 2019 r. poz. 2382).

a w szczególności budowy mieszkań komunalnych. Wynikało to przede wszystkim z braku środków własnych gmin na realizację tych inwestycji.

Efekty wdrażanych rozwiązań dotyczących budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu<sup>10</sup> oraz budowy mieszkań przy udziale preferencyjnego kredytu z BGK<sup>11</sup> odbiegały od zakładanych. Do końca I kwartału 2021 r. wybudowano 735 lokali na wynajem o umiarkowanym czynszu wobec prognozowanych 72,5 tys. do końca 2025 r., w budowie pozostawało 1177 lokali (dodatkowo w ramach wniosków złożonych w I kwartale 2021 r., a kwalifikowanych w kolejnym kwartale, zaplanowano budowę 570 lokali). Ponadto do końca I kwartału 2021 r., z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK, wybudowanych zostało 4 566 mieszkań, a w budowie pozostawało 4 805 mieszkań (dodatkowo z wniosków złożonych w marcu 2021 r., a zakwalifikowanych przez BGK w czerwcu 2021 r. zaplanowano wybudowanie 4 220 mieszkań, co w sumie oznacza 13 591 mieszkań i stanowi 45,3% z zakładanych 30 tys. mieszkań do końca 2021 r.).

W ramach programu Mieszkanie Plus, w celu zapewnienia odpowiedniej jakości tworzonego zasobu mieszkaniowego, wdrożone zostały standardy dotyczące m.in.: przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego<sup>12</sup>. Opracowanie i wdrożenie standardów (zaplanowane w NPM na 2017 r.) wymagało jednak dokonania zmian ustawowych, które wprowadzono dopiero w maju 2018 r.<sup>13</sup>, a akt wykonawczy dotyczący ww. standardów wydano dopiero po kolejnych dziesięciu miesiącach, tj. 9 marca 2019 r.

W NPM określone zostały mierniki stopnia wdrożenia celów całego programu<sup>14</sup>, nie zaś dla poszczególnych jego komponentów, jak Mieszkanie Plus. Mierniki te odnoszą się do sytuacji mieszkaniowej w kraju i są pochodną danych, które tylko w części wynikają z działań określonych w NPM. Nieokreślenie w NPM mierników dotyczących programu Mieszkanie Plus, utrudnia możliwości oceny skuteczności realizacji zadań i osiągnięcia celów tego programu.

Nieuzasadniona zwłoka w złożeniu przez Ministra zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych, w trakcie kontroli KZN, okolicznościach wskazujących na popełnienie przez byłych Pełnomocników do spraw organizacji KZN czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych, doprowadziła do przedawnienia karalności części stwierdzonych czynów i grozi

---

<sup>10</sup> Oferta kierowana była do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi m.in. na niższe dochody.

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

<sup>12</sup> Standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (dalej: ustawa o finansowym wsparciu - Dz. U. z 2018 r. poz. 756 ze zm.), zostały wdrożone Rozporządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. ws. standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonywania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt (Dz.U. z 2019 r. poz. 457 ze zm.), które weszło w życie 9 marca 2019 r.

<sup>13</sup> Zmiany legislacyjne Minister zaplanował w ramach dwóch odrębnych projektów ustaw, jednak w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych procedowanych projektów zgłoszone zostały m.in. uwagi wskazujące na konieczność odpowiedniego skorelowania treści obydwu projektów. W efekcie termin wdrożenia nowych regulacji wydłużył się z uwagi na konieczność przeprowadzenia procesu legislacyjnego nowego, połączonego projektu ustawy, a sama ustawa o finansowym wsparciu weszła w życie z dniem 1 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 756 ze zm.).

<sup>14</sup> Tj. by ocenić realizację celu *Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych* przyjęto mierniki: liczbę mieszkań przypadającą na 1000 mieszkańców, udział osób w wieku od 25 do 34 lat zamieszkujących wspólnie z rodzicami oraz stosunek przeciętnego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej do kosztu budowy 1 m<sup>2</sup> mieszkania.

przedawnieniem karalności kolejnych ustalonych czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych.

Minister nie wypracował z Głównym Urzędem Statystycznym i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiającego dokonywanie przez Radę Ministrów oceny efektywności i skuteczności prowadzonych działań w ramach tego programu.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>15</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Wdrażanie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa instrumentów programu Mieszkanie Plus w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego.**

Opis stanu faktycznego

Kluczowym dokumentem określającym cele i zadania polityki mieszkaniowej państwa, był przyjęty przez Radę Ministrów Narodowy Program Mieszkaniowy (dalej: NPM). Priorytetowe działania, dotyczące wsparcia różnych form budownictwa mieszkaniowego w ramach NPM, zostały ujęte w programie Mieszkanie Plus, który stanowił podstawę do osiągnięcia zakładanych celów polityki mieszkaniowej państwa.

W ramach programu Mieszkanie Plus zaplanowano, w szczególności:

- wykorzystanie nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych;
- wzmocnienie już istniejących instrumentów realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego (dalej: SBC)<sup>16</sup>;
- wprowadzenie korzystnych warunków do systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.

W celu realizacji zamierzeń programu Mieszkanie Plus, w 2017 r., utworzony został KZN<sup>17</sup>, któremu powierzono zostały m.in. zadania: stworzenia Zasobu<sup>18</sup>, w drodze przejmowania nieruchomości Skarbu Państwa na zasadach określonych w ustawie o KZN, gospodarowania tymi nieruchomościami, w tym przede wszystkim przeznaczania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Celem takich działań, było zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Nie zostały wyznaczone ilościowe mierniki i wskaźniki osiągnięcia tego celu.

(akta kontroli str. 5-33)

<sup>15</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>16</sup> Rządowy program popierania budownictwa mieszkaniowego (dalej: program SBC) jest kontynuacją programu finansowania społecznego budownictwa czynszowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, realizowanego do 2009 roku. Aktualny program wsparcia został uruchomiony na przełomie 2015 i 2016 r. Instrumentem wsparcia przedsięwzięć polegających na budowie lokali mieszkalnych na wynajem dla gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach jest preferencyjny kredyt udzielany przez Bank Gospodarstwa Krajowego społecznym inicjatywom mieszkaniowych (dawniej: towarzystwom budownictwa społecznego), spółdzielniom mieszkaniowym oraz spółkom gminnym.

<sup>17</sup> KZN (państwowa osoba prawna) został utworzony na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości - (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm) – zwana dalej ustawą o KZN.

<sup>18</sup> O którym mowa w art. 1 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości - (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm).

Do 31 marca 2021 r.<sup>19</sup> KZN przejął do Zasobu 140 nieruchomości, o łącznej powierzchni 938,7335 ha, wobec planowanych do przejęcia w tym czasie 271 nieruchomości. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa (dalej: DM) w MRPIt niewykonanie planów działalności KZN wynikało z utrudnionej współpracy z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) i wstrzymaniem się przez KOWR z przekazywaniem nieruchomości do Zasobu w 2018 r. oraz w okresie od czerwca 2019 r. do 16 lipca 2020 r.<sup>20</sup>

W ciągu trzech lat od utworzenia KZN żadna nieruchomość z Zasobu<sup>21</sup> nie została przeznaczona na cele budownictwa mieszkaniowego lub na realizację uzbrojenia technicznego gruntów.

(akta kontroli str. 5-33, 363-380, 720-740)

W celu usprawnienia procesu tworzenia Zasobu i przekazywania nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego, kolejni Ministerowie podejmowali prace nad nowelizacją ustawy o KZN, wdrażając nowe rozwiązania prawne i finansowe. I tak, zmiany wprowadzone ustawą z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup> pozwoliły, m.in. na:

- wyłączenie z wykazów<sup>23</sup> nieruchomości, które z racji funkcji i przeznaczenia nie mogą zostać wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego<sup>24</sup>;
- usprawnienie procesu przekazywania nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego (dalej: AMW) i KOWR przez zapewnienie udziału tych podmiotów w dochodach uzyskanych z obrotu nieruchomościami przekazanymi przez te podmioty do Zasobu<sup>25</sup>;
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających otrzymanie rekompensaty spółkom Skarbu Państwa za nieruchomości przekazane do Zasobu<sup>26</sup>;

<sup>19</sup> Od początku funkcjonowania KZN, tj. od 11 września 2017 r.

<sup>20</sup> Ponadto Dyrektor DM w MRPIt wyjaśnił: KZN wystąpił do KOWR z wnioskami o przekazanie 95 nieruchomości do KZN z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wszystkie wnioski kierowane do KOWR obejmowały nieruchomości, w odniesieniu do których w wykazie nieruchomości nie było informacji o zgłoszonych roszczeniach wobec nieruchomości lub jej części oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących ustalenia własności nieruchomości. Pomimo złożonych przez KZN wniosków o przekazanie nieruchomości, KOWR w 2018 r. nie przekazał do Zasobu KZN żadnej nieruchomości. KZN kilkakrotnie informował KOWR, że opóźnianie się z przekazywaniem nieruchomości do Zasobu utrudnia realizację zadań ustawowych przez KZN.

<sup>21</sup> Pierwsza umowa dot. przekazania nieruchomości z Zasobu na realizację inwestycji mieszkaniowych, została zawarta 9 lipca 2020 r. z Regionalnym Funduszem Gospodarczym S.A. w Częstochowie.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1309. Zgodnie z informacją Departamentu Mieszkalnictwa z uwagi na priorytetowe znaczenie dla sprawnej realizacji programu Mieszkanie Plus, nowelizacja była procedowana w szczególnym trybie określonym w § 61 ust. 5 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, który nie obejmował etapu uzgodnień i konsultacji publicznych. Jednakże, pomimo braku formalnego wymogu, z uwagi na charakter zawartych w projekcie rozwiązań w listopadzie 2018 r. projekt został przesłany do opinii Krajowej Rady Notarialnej oraz Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>23</sup> O których mowa w art. 11 ustawy o KZN.

<sup>24</sup> T.j. nieruchomości zajęte przez pas drogowy, pokryte powierzchniowymi wodami płynącymi lub powierzchniowymi wodami stojącymi, zajętych pod infrastrukturę kolejową lub dworce kolejowe, a także zajęte na prowadzenie działalności statutowej przez Poczta Polska – z dotychczasowej praktyki wynikało, że wykazywanie tych nieruchomości było czasochłonne dla organów oraz utrudniało efektywną i sprawną analizę wykazów przez KZN.

<sup>25</sup> Art. 62a ustawy o KZN (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309). Wprowadzono obowiązek wypłaty rekompensaty przez KZN, w przypadku zbycia nieruchomości przejętych do Zasobu od KOWR i AMW w wysokości 90% wartości nieruchomości. Propozycja zapewnienia udziału Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Agencji Mienia Wojskowego w dochodach uzyskanych z obrotu przekazanymi do KZN nieruchomościami miała na celu zachęcenie tych podmiotów do przekazywania nieruchomości. Przekazanie gruntów do KZN nie leżało w interesie ekonomicznym AMW i KOWR, ponieważ grunty, które nie wykazywały potencjału do realizacji zadań tych podmiotów, mogą być przez nie zbywane na wolnym rynku z uwzględnieniem kryterium osiągnięcia jak najwyższej ceny. Resorты nadzorujące te podmioty argumentowały, że nieodpłatne przekazanie nieruchomości do KZN istotnie ograniczałoby prawidłowe funkcjonowanie AMW i KOWR z uwagi na utratę alternatywnego źródła pozyskiwania środków na zadania własne.

<sup>26</sup> Art. 24a ustawy o KZN (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 t.j.). Podobnie jak w przypadku AMW i KOWR, spółki Skarbu Państwa nie wykazywały zainteresowania nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości do KZN.

- rozszerzenie grona potencjalnych partnerów KZN do tworzenia spółek celowych<sup>27</sup>;
- udostępnianie nieruchomości z Zasobu – oparte na ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>28</sup>, poprzez doprecyzowanie trybu, kryteriów i zasad udostępniania nieruchomości w przetargu i w trybie bezprzetargowym.

Pomimo wejścia w życie w dniu 15 sierpnia 2019 r. ww. regulacji, KZN nadal nie mógł w drodze przetargu zbywać nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Wynikało to z braku przepisów wykonawczych. Rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu weszło w życie dopiero 15 grudnia 2019 r.<sup>29</sup>

(akta kontroli str. 5-33, 193-201, 216, 251-264, 379)

Zakres wprowadzonych zmian, a także ich znaczenie dla możliwości gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu świadczą o braku zapewnienia, w pierwotnej ustawie powołującej KZN<sup>30</sup>, skutecznych narzędzi prawnych, a także finansowych<sup>31</sup>, co w efekcie uniemożliwiało realizację ustawowych zadań przez tę jednostkę<sup>32</sup>. Podsekretarz Stanu w MRPiT wskazała, że „(...) przepisy (pierwotnej) ustawy o KZN powstały w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Z posiadanych przez MRPiT informacji wynika, że rozstrzygnięcia co do ich kształtu zapadały w ścisłym kierownictwie tamtego resortu. Obecnie żadna z decydujących o ich kształcie osób nie jest pracownikiem MRPiT. MRPiT nie posiada także żadnych dokumentów pozwalających odtworzyć przebieg procesu decyzyjnego w tym zakresie”.

Odnosząc się do analiz, uzasadniających potrzebę dokonania w 2019 r. zmian ustawy o KZN, Podsekretarz Stanu w MRPiT wskazał, że „(...) kierunki niezbędnych zmian ustawy o KZN były analizowane w trakcie dyskusji z udziałem KZN i Kierownictwa ówczesnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Kierunki rozwiązań, których efektem miało być zwiększenie podaży gruntów pod inwestycje mieszkaniowe, a w rezultacie zwiększenie podaży mieszkań oraz przyspieszenie procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych zostały wypracowane i wyznaczone przez Radę Mieszkalnictwa<sup>33</sup>. (...) prowadzone analizy (...) nie zostały opracowane w formie pisemnej”.

(akta kontroli str. 363 – 383, 720-740)

---

Wprowadzenie rekompensaty było, zdaniem Ministra, konieczne dla sprawnego pozyskiwania nieruchomości. Świadczenie to nie stanowiło wynagrodzenia za nieruchomości, a jedynie rekompensatę z tytułu utraty możliwości gospodarowania tym mieniem przez spółki Skarbu Państwa i uzyskiwania pożytków z gospodarowania tym mieniem.

<sup>27</sup> KZN mógł obejmować udziały w zamian za wniesienie aportem lub oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu do spółek celowych tworzonej nie tylko z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, ale również m.in. z funduszami inwestycyjnymi.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.

<sup>29</sup> Dz.U. 2019 poz. 2382.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN. (Dz. U. poz. 1529).

<sup>31</sup> KZN nie tworzył spółek celowych z jednostkami samorządu terytorialnego ze względu na brak zainteresowania samorządów realizacją inwestycji mieszkaniowych w tej formule. Samorzady nie miały możliwości zasilenia mieszkaniowego zasobu gminy lokalami powstałymi w ramach spółki celowej utworzonej w trybie art. 7 ustawy o KZN (w pierwotnym brzmieniu) oraz brak było możliwości dofinansowania gminom takich przedsięwzięć z Funduszu Dopląt Banku Gospodarstwa Krajowego. Dokonane w tym zakresie korzystne dla gmin zmiany w 2018 r., zostały wycofane w drodze nowelizacji ustawy o KZN, przeprowadzonej w 2019 r.

<sup>32</sup> Minister wskazał, że (...) nie dokonywał dodatkowych analiz diagnozujących brak zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego i ich związków tworzeniem spółek celowych z KZN do realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz że „(...) mając jednak na uwadze, że prace te były prowadzone w okresie przed powstaniem Ministerstwa Rozwoju Przedsiębiorczości i Technologii, nie można jednoznacznie potwierdzić powyższej informacji”.

<sup>33</sup> Zarządzeniem nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie Rady Mieszkalnictwa (M.P. 2018 poz. 129.)

Zmiany wprowadzone w ustawie o KZN ustawą z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw nie przyniosły oczekiwanych efektów rzeczowych. Na nieruchomościach z Zasobu nie wybudowano żadnego mieszkania. W późniejszych pracach nad kolejnymi zmianami ustawy o KZN, wycofano się z części rozwiązań przyjętych w drodze ww. nowelizacji, jak np.: z wypłaty rekompensat (art. 62a ustawy o KZN), potwierdzając tym samym brak skutecznych rozwiązań prawnych i finansowych dotyczących realizacji zadań przez KZN.

Kolejna zmiana ustawy o KZN, z inicjatywy ówczesnego Ministra Rozwoju, a obecnie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, dokonana ustawą z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (dalej: ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw)<sup>34</sup>, wynikała z oceny dotychczasowej działalności KZN, wskazującej m.in. na niewystarczający stopień realizacji celów ustawowych, w szczególności przeznaczenia na budownictwo mieszkaniowe nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, jak również na problemy jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych<sup>35</sup>. Nowelizacja, w sposób kompleksowy zmieniła sposób gospodarowania Zasobem, a w szczególności formułę realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem nieruchomości Zasobu. I tak:

- wprowadzona została możliwość udziału KZN w tworzeniu Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych<sup>36</sup> (dalej: SIM) oraz przystępowania do istniejących Towarzystw Budownictwa Społecznego (dalej: TBS) poprzez obejmowanie w imieniu Skarbu Państwa udziałów w zamian za wnoszone do tych spółek grunty<sup>37</sup>;
- wprowadzona została możliwość utworzenie w ramach KZN nowego Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN. Jako główne dochody tego Funduszu przewidziano dochody z tytułu zbycia nieruchomości wchodzących w skład Zasobu<sup>38</sup>.

Ww. zmiany w ustawie o KZN pozwoliły na rozpoczęcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w celu utworzenia SIM<sup>39</sup>.

W celu ułatwienia pozyskiwania przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych<sup>40</sup>, Minister przygotował program „Lokal za grunt”. Program ten wdrożony został na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczeniu ceny lokali lub budynków

<sup>34</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 t.j.

<sup>35</sup> Konieczność zaspokajania innych potrzeb mieszkańców przez gminy, brak środków na partycypację w kosztach inwestycji mieszkaniowych..

<sup>36</sup> SIM to spółka realizująca budownictwo społeczne; jej zadaniem jest budowanie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, do których KZN, jako udziałowiec wnosi nieruchomości z Zasobu w formie aportu.

<sup>37</sup> Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy głównym celem nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości było rozszerzenie możliwości działania podejmowanego przez KZN w ramach gospodarowania Zasobem, o tworzenie i przystępowanie do istniejących towarzystw budownictwa społecznego. Dotychczasowe regulacje nie przewidywały tej formy działania KZN. Z uwagi na fakt, że jednym z podstawowych zadań KZN jest podejmowanie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym mieszkań na wynajem, zasadnym było wprowadzenie możliwości tworzenia przez KZN towarzystw budownictwa społecznego lub przystępowania do już istniejących.

<sup>38</sup> Środki z funduszu będą przeznaczone na wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego. Przepisy ustawy o KZN nie przewidują uzupełnienia środków Funduszu SIM KZN żadnymi dodatkowymi środkami z budżetu państwa. Fundusz SIM KZN ma stanowić zabezpieczenie przekierowania środków pochodzących ze zbycia nieruchomości (60%) wchodzących w skład Zasobu na dalszy rozwój budownictwa społecznego, a nie zaś np. na bieżące funkcjonowanie administracyjne jednostki. Jednocześnie zrezygnowano z wypłacania rekompensaty AMW lub KOWR w wysokości 90% wartości zbycia na cele inwestycyjne nieruchomości przekazanych przez te jednostki do Zasobu.

<sup>39</sup> Wg stanu na dzień 15 czerwca 2021 r. KZN podpisał 8 umów na przekazanie nieruchomości, jednocześnie zakładając SIM i obejmując w nich udziały.

<sup>40</sup> Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy.

w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, która weszła w życie 1 kwietnia 2021 r.<sup>41</sup> (dalej: ustawa Lokal za grunt)<sup>42</sup>.

(akta kontroli str.5-33, 193-201, 216, 251-264, 379)

Bezpośrednie działania inwestycyjne, w ramach tzw. części rynkowej programu Mieszkanie Plus, prowadził na zasadach pilotażowych Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) poprzez PFR Nieruchomości SA, spółkę zależną Polskiego Funduszu Rozwoju<sup>43</sup>. Działania te adresowane były do gospodarstw domowych nieposiadających zdolności kredytowej do zakupu mieszkania na rynku komercyjnym, ale osiągających umiarkowane dochody umożliwiające regularne opłacanie czynszu (tzw. zdolność czynszową). Z uwagi na brak dotacji lub preferencyjnych form finansowania zwrotnego<sup>44</sup>, w przypadku części rynkowej programu Mieszkanie Plus wysokość czynszów była kształtowana w powiązaniu z uwarunkowaniami rynku<sup>45</sup>.

Pilotaż prowadzony przez BGK rozpoczął się w 2016 r.<sup>46</sup> i zakończył pod koniec 2017 r. Doświadczenia z przeprowadzonego pilotażu, zostały wykorzystane przy określeniu zasad finansowania części rynkowej programu Mieszkanie Plus w ramach działania spółki PFRN<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 223.

<sup>42</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, t.j. do dnia ...nie był jeszcze wymiernych efektów funkcjonowania. Tego programu. MRPIT (wg stanu na dzień 1.06.2021 r.) otrzymywało zapytania, głównie telefoniczne, dotyczące rozwiązań zawartych w ustawie.

<sup>43</sup> Wcześniej spółka pod nazwą BGK Nieruchomości SA (BGKN) działała w strukturach Banku Gospodarstwa Krajowego. W październiku 2018 r. Polski Fundusz Rozwoju (PFR) został właścicielem spółki BGK Nieruchomości SA. Jest to efekt umowy zawartej przez PFR z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK), której celem była integracja narzędzi inwestycyjnych w jednej grupie kapitałowej i przyspieszenie realizacji inwestycji w budownictwie mieszkaniowym. Ponadto MRPIT nie pełni nadzoru nad działaniami PFRN. Spółka ta jako spółka zależna Polskiego Funduszu Rozwoju jest nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>44</sup> Jakże, uzyskują bezpośrednio inwestorzy – w odróżnieniu od szeroko rozumianego społecznego budownictwa czynszowego, w którym niski lub ograniczony ustawowo czynsz wynika z zastosowanej formy współfinansowania samej inwestycji środkami publicznymi.

<sup>45</sup> Wyższe czynsze były rekompensowane w większości inwestycji możliwością docelowego nabycia mieszkania bez konieczności zaciągania kredytu przez najemcę

<sup>46</sup> W dniu 15 listopada 2016 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez ówczesnego Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a d. BGKN, Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Towarzystwem Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A. oraz Polskim Funduszem Rozwoju S.A., zawarto porozumienie określające podmiotowe zasady wdrożenia i realizacji (na etapie działań pilotażowych) I filaru rządowego programu Mieszkanie Plus, prowadzonego przy założeniu rynkowego kosztu finansowania nowych inwestycji mieszkaniowych (filar rynkowy) w ramach realizacji NPM.

<sup>47</sup> Najważniejsze zmiany wynikające z doświadczeń tego pierwszego okresu realizacji części rynkowej programu Mieszkanie Plus ujęte zostały w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw z dnia 2019 r. (druk sejmowy 3364, który wpłynął do Sejmu RP w marcu 2019 r. (str. 29-30): „Uchylenie rozdziałów 6 i 7 wynika z rezygnacji z instytucji operatorów mieszkaniowych oraz rygorystycznego określania wysokości czynszu w ustawie. Wprowadzone w tym zakresie zmiany są odzwierciedleniem kierunkowych decyzji podjętych przez Radę Mieszkalnictwa w I połowie 2018 r., odzwierciedlonych następnie w kierowanych do Sejmu RP w ostatnich miesiącach kilku rządowych projektach ustaw modyfikujących instrumenty realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego. Pierwotnym założeniem ustawy KZN było oparcie dostępnego budownictwa czynszowego realizowanego na gruntach Zasobu na zamkniętym systemie podaży mieszkań przez zdefiniowanych ustawowo operatorów mieszkaniowych, finansujących inwestycje na zasadach rynkowych, a jednocześnie podlegających sztywnym ograniczeniom dotyczącym czynszu regulowanego w oparciu o przepisy ustawy. Unormowania te krępują jednak realizację inwestycji mieszkaniowych tak dalece, że wykorzystanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu okazało się w praktyce niemożliwe. W ocenie Rady Mieszkalnictwa, w przypadku rozwiązań opartych na finansowaniu rynkowym, środkiem dla osiągnięcia celów społecznych rozwoju dostępnego budownictwa czynszowego m.in. przy wykorzystaniu gruntów KZN powinny być rozwiązania prawne akceptowalne dla inwestorów, uwzględniające zmienne realia rynku. Ponadto w warunkach pojawiających się deficytów na rynku usług budowlanych, wpływających na wzrost kosztów budowy, przykładem takich rozwiązań byłyby przepisy ograniczające w rynkowym modelu finansowania wysokość czynszów (zamiast uzależnionych od dochodów gospodarstwa domowego dopłat do czynszu). Konsekwentnie, w projekcie ustawy proponuje się rezygnację z wprowadzenia czynszu regulowanego. Inwestor będzie miał swobodę w kształtowaniu wysokości czynszu, co powinno zagwarantować realne zainteresowanie ze strony deweloperów budową mieszkań na wynajem we

Łącznie w okresie 2017-2021 (I kw.) w ramach inwestycji BGKN/PRFN oddano do użytkowania 1017 mieszkań<sup>48</sup>. W budowie (wg stanu na 30.04.2021 r.) pozostawało 2451 mieszkań<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 5-33, 193-201, 224-228, 251-256, 268-272, 297-305, 363-365, 369-372)

W ramach programu Mieszkanie Plus, w celu zapewnienia odpowiedniej jakości tworzonego zasobu mieszkaniowego, wdrożone zostały standardy dotyczących m.in.: przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonywania i wyposażenia technicznego<sup>50</sup>. Opracowanie i wdrożenie standardów (zaplanowane w NPM na 2017 r.) wymagało jednak dokonania zmian ustawowych, które przeprowadzono dopiero w 2018 r.<sup>51</sup> ustawą o finansowym wsparciu<sup>52</sup>. W konsekwencji, wydanie aktu wykonawczego dotyczącego ww. standardów nastąpiło dopiero 9 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 5-33, 193-206, 251-256, 265-266)

Funkcjonowanie SBC, a w szczególności rozwiązania dotyczące wysokości finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat<sup>53</sup> na realizację inwestycji mieszkaniowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających, nie przynosiło oczekiwanych rezultatów<sup>54</sup>, co miało bezpośrednie odzwierciedlenie w zmniejszającej się liczbie wniosków kierowanych do BGK o dofinansowanie tych inwestycji<sup>55</sup>. W celu zwiększenia efektów SBC, ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw, zwiększono m.in. wysokość finansowego wsparcia inwestycji mieszkaniowych z Funduszu Dopłat:

---

*współpracy z Krajowym Zasobem Nieruchomości (wprowadzenie sztywnych czynszów regulowanych spotkało się z negatywną oceną potencjalnych inwestorów, którzy wskazywali, że proponowany w ustawie sposób ustalania czynszów nie uwzględnia rzeczywistych kosztów utrzymania danej nieruchomości wielolokalowej i nie gwarantuje choćby minimalnego zysku dla inwestora). Proponowane zmiany są komplementarne do szerszych zmian systemowych, jakie w ramach głównych instrumentów realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego wprowadzono w II poł. br. Obecnie, w celu zapewnienia dostępności mieszkań na wynajem dla docelowej grupy osób, w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania określony został mechanizm dopłat na czynszu przysługujących najemcy nowo wybudowanych mieszkań. Nowy program wsparcia rozpoczął funkcjonowanie w 2019 r. Powiązanie tych dwóch koncepcji (rynkowy czynsz dla inwestorów, dopłaty do czynszu dla najemców o określonym poziomie dochodów) pozwoli na realizację celu Narodowego Programu Mieszkaniowego dotyczącego zapewnienia mieszkań o czynszach dostępnych dla osób nieposiadających możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych."*

<sup>48</sup> Inwestycje te zrealizowane zostały w 6 gminach tj. Biała Podlaska, Jarocin, Kępno, Gdynia, Wałbrzych, Kępice.

<sup>49</sup> Inwestycje realizowane są na terenie gmin: Dębica, Katowice, Kraków, Łowicz, Mińsk Mazowiecki, Nowy Targ, Oława, Radom, Świdnik, Toruń, Września, Zamość. Ponadto zgodnie z danymi z PFRN w ramach planowanych do realizacji inwestycji przewidywane jest wybudowanie 3954 mieszkań.

<sup>50</sup> Standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. poz. 756 ze zm.), zostały wdrożone Rozporządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. ws. standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonywania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, które weszło w życie 9 marca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 457 ze zm.).

<sup>51</sup> Zmiany legislacyjne Minister zaplanował w ramach dwóch odrębnych projektów ustaw, jednak w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych procedowanych projektów zgłoszone zostały m.in. uwagi wskazujące na konieczność odpowiedniego skorelowania treści obydwu. Projektów. W efekcie termin wdrożenia nowych regulacji wydłużył się z uwagi na konieczność przeprowadzenia procesu legislacyjnego nowego, połączonego projektu ustawy, a sama ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2018 r.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 756 ze zm.

<sup>53</sup> Zasady dofinansowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego z Funduszu Dopłat utworzonego w BGK, zostały określone w ustawie o finansowym wsparciu.

<sup>54</sup> Z wyjaśnień Ministra wynikało, że gmin wskazywały na brak wystarczających środków finansowych na budownictwo komunalne przy dużej ilości ustawowych zadań własnych gmin.

<sup>55</sup> W 2016 r. wpłynęły do BGK 262 wnioski o udzielenie wsparcia na realizację inwestycji mieszkań komunalnych, w 2017 r. 212 wniosków, w 2018 r. 127, 2019 r. 60, w 2020 r. 54 oraz 84 wnioski w I kwartale 2021 r.

- z 35% do 80% kosztów przedsięwzięcia w przypadku nowych gminnych inwestycji mieszkaniowych,
- z 45% do 80% kosztów przedsięwzięcia polegającego na remoncie istniejącego zasobu budynków komunalnych, które ze względu na stan techniczny nie były użytkowane;
- z 35% do 50% kosztów zakupu lokalu mieszkalnego z przeznaczeniem na mieszkaniowy zasób gminy.

W okresie 2016-2021 (I kwartał) do BGK wpłynęło 799 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na realizację mieszkań komunalnych, z których 535 zostały zakwalifikowane do udzielenia wsparcia<sup>56</sup> na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 628.812,8 tys. zł. Z powyższym wsparciem zostało zrealizowanych 6445 lokali mieszkalnych<sup>57</sup> oraz 247 miejsc w noclegowniach, ogrzewalniach, schroniskach dla osób bezdomnych i w tymczasowych pomieszczeniach.

(akta kontroli str. 5-192, 251-350, 502-535, 537-538, 667-684)

W związku ze wzrostem kosztów realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych<sup>58</sup>, a tym samym konieczności dostosowania intensywności wsparcia do sytuacji ekonomicznej gmin, jak również z uwagi na problemy, wskazywane przez towarzystwa budownictwa społecznego, a wynikające z korzystania przez inwestorów ze wsparcia finansowego w ramach różnych instrumentów<sup>59</sup>, ww. ustawą zwiększono finansowe wsparcie z 20% do 35% kosztów przedsięwzięcia budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu<sup>60</sup>.

W okresie objętym kontrolą do BGK, w ramach budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, wpłynęły 64 wnioski, z których 39 zostało zakwalifikowanych do udzielenia wsparcia finansowego<sup>61</sup> na łączną kwotę 93.058,4 tys. zł. W efekcie uzyskanego wsparcia zostało wybudowanych łącznie 735 mieszkań<sup>62</sup>.

(akta kontroli str. 5-192, 251-350, 502-535, 537-538, 667-684)

Działania związane ze wsparciem budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, objęte zostały audytem przeprowadzonym w 2020 r. w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju, którego wyniki ujęto w dokumencie: „*Sprawowanie nadzoru nad realizacją celów w obszarze mieszkalnictwo – analiza wybranych aspektów wdrażania Narodowego Programu Mieszkaniowego*”<sup>63</sup>. W sprawozdaniu z audytu stwierdzono m.in., że: „(...) efekty wdrażanych instrumentów (...) odbiegają

<sup>56</sup> Zakwalifikowane do udzielenia wsparcia finansowego gminom, zostały 193 wnioski w 2016 r., 169 w 2017 r., 88 w 2018 r., 46 w 2019 r. oraz 39 w 2020 r. W trakcie kontroli wnioski, które wpłynęły w I kwartale 2021 r. były w toku rozpatrywania. Wsparcie finansowe dla inwestorów w latach 2016-2017 udzielane było inwestorom na podstawie ówczesnych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508 ze zm.).

<sup>57</sup> 3160 lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, 735 lokali mieszkalnych na wynajem, 185 lokali mieszkalnych z prawem do podnajmowania, 24 mieszkania chronione oraz 134 lokale w ramach przedsięwzięć łączonych, w wyniku których powstały lokalne mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy oraz mieszkania chronione.

<sup>58</sup> M.in. z uwagi na wzrost cen materiałów budowlanych i kosztów zatrudnienia pracowników.

<sup>59</sup> Problem w przypadku korzystania z kredytu preferencyjnego z BGK dla towarzystw budownictwa społecznego, wynikał z braku środków własnych na finansowanie inwestycji, unikania partycypacji najemców w kosztach finansowania inwestycji oraz konieczność zachowania niskiego poziomu czynszu.

<sup>60</sup> Oferta kierowana była do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi m.in. na niższe dochody.

<sup>61</sup> 9 wniosków w 2018 r., 22 wnioski w 2019 r., 17 wniosków w 2020 r. oraz 16 wniosków w I kwartale 2021 r., z których zakwalifikowanych zostało 7 wniosków w 2018 r. 17 w 2019 r. oraz 15 w 2020 r.

<sup>62</sup> 85 mieszkań w 2018 r., 607 w 2019 r. oraz 43 w 2020 r.

<sup>63</sup> Data rozpoczęcia audytu (rozpoczęcia przeglądu wstępnego): 22 maj 2020 r. Data sporządzenia sprawozdania 14 maj 2021 r.

od zakładanych<sup>64</sup> oraz „(...) zaprojektowane w badanym obszarze mechanizmy kontrolne należy ocenić jako niewystarczające dla oceny realizacji celów badanych instrumentów oraz zapewnienia prawidłowości ich wdrażania.” Zalecenia audytu dotyczyły poszerzenia zakresu gromadzonych informacji oraz rozważenia wprowadzenia mechanizmu okresowej weryfikacji spełniania przez najemców kryteriów uprawniających do zamieszkiwania w lokalach wybudowanych ze wsparciem finansowym.

(akta kontroli str. 161-189)

Program Mieszkanie Plus w obszarze SBC zakładał również prowadzenie działań mających na celu: zwiększenie zasobu mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu, przeznaczonych dla gospodarstw domowych uzyskujących średnie dochody<sup>65</sup>, a także dla gospodarstw domowych o szczególnych potrzebach mieszkaniowych, m.in. młodych małżeństw pragnących zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe w systemie najmu, a nie własności<sup>66</sup>.

Realizacja tych założeń następowała poprzez finansowanie zwrotne udzielane na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>67</sup>. W okresie objętym kontrolą w obszarze tym inicjowano zmiany ustawowe mające na celu skuteczne zwiększenie zasobu mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu. I tak m.in.:

1. ustawą z 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw<sup>68</sup>, która weszła w życie 12 sierpnia 2017 r., rozszerzono zakres finansowego wsparcia i wprowadzono ułatwienia dotyczące m.in.:
  - udzielania finansowania zwrotnego na budowę mieszkań przez spółdzielnie mieszkaniowe, do których ustanowione zostanie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego<sup>69</sup>;
  - zrezygnowano z obowiązku zawarcia w treści umowy pomiędzy kredytobiorcą a gminą zobowiązania wskazującego minimalną liczbę, na poziomie nie mniejszym niż 50 proc. wszystkich lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia, których najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko;
  - w celu ułatwienia finansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach programu SBC podwyższono z 25% do 30% maksymalny poziom kwoty partycypacji najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego;
2. ustawą z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw<sup>70</sup> (ustawa wprowadzała zmiany m.in. w ustawie z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego) m.in.:

<sup>64</sup> Stwierdzono, że łącznie w latach 2018-2020 wpłynęły 43 wnioski na wsparcie budowy 2 494 lokali, które spełniały warunki do udzielenia finansowego wsparcia. Zawarto 36 umów dotyczących ww. wniosków, przy czym 8 z nich jest zakończonych i rozliczonych. Do końca 2020 r. wybudowano 625 lokali. Prognozowano, że wsparciem zostanie objęte 72,5 tys. lokali w perspektywie do 2025 r.

<sup>65</sup> T.j. zbyt niskie aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe w warunkach komercyjnych, a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o lokal komunalny.

<sup>66</sup> Przeprowadzona w 2014 r. przez ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju ocena dostępności mieszkań, potwierdziła występowanie luki w dostępie do instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, a także do rynkowych możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach. Podjęto wówczas decyzję o konieczności reaktywowania finansowania społecznego budownictwa, jako formuły użytkowania mieszkań adresowanej do zidentyfikowanych grup docelowych wyłączonych z możliwości zaspokojenia potrzeb na rynku, a jednocześnie pozbawionych oparcia w ramach komunalnej polityki mieszkaniowej. W 2015 r. przeprowadzona została nowelizacja ustawy z 26 października o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, której celem było określenie warunków umożliwiających uruchomienie rządowego programu popierania społecznego budownictwa na wynajem.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11.

<sup>68</sup> Dz. U. poz. 1442.

<sup>69</sup> Do czasu nowelizacji finansowym wsparciem objęta była wyłącznie budowa przez kredytobiorców lokali mieszkalnych na wynajem.

- zrezygnowano z instrumentu finansowania przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach SBC w formule organizacji emisji obligacji i gwarantowania ich nabycia<sup>71</sup>;
- zwiększono maksymalny udział finansowania zwrotnego z 75% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego do 80% (uzasadnieniem dla zwiększenia udziału był fakt, że większość banków proponowała wówczas finansowanie kredytów hipotecznych na takim poziomie);
- wprowadzono zmianę polegającą na tym, aby jedynie gminne TBS oraz spółki gminne, czyli podmioty, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, były zobligowane do zawarcia umowy z gminą właściwą dla danego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego<sup>72</sup>;
- umożliwiono podejmowanie decyzji o ubieganiu się o finansowanie zwrotne przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej (do tego czasu uprawnienie to przysługiwało walnemu zgromadzeniu).

Pomimo podejmowania tak szerokich zmian ustawowych, mających na celu wzmocnienie możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowych w obszarze SBC z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK, od początku funkcjonowania tego programu<sup>73</sup> do końca I kwartału 2021 r., wybudowanych zostało 4566 mieszkań, a w budowie pozostawało 4805 mieszkań<sup>74</sup>.

Z 4566 mieszkań wybudowanych z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK, tylko 42 mieszkania wybudowane zostały przez spółdzielnie mieszkaniowe<sup>75</sup>. Według stanu na koniec I kwartału 2021 r. spółdzielnie mieszkaniowe prowadziły budowę 382 mieszkań, a kwota kredytów udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym przez BGK, wyniosła tylko 6 800 tys. zł (z 826 845,6 tys. zł kredytów preferencyjnych udzielonych przez BGK).

Dyrektor DM w MRPiT wyjaśnił, m.in. że: „(...) *spółdzielnie mieszkaniowe to prywatne podmioty. Politykę mieszkaniową w imieniu i w interesie swoich członków realizują zarządy spółdzielni mieszkaniowych. Ustawodawca może jedynie zachęcać spółdzielnie mieszkaniowe, poprzez tworzenie dogodnych warunków finansowych do uczestnictwa w programie, natomiast ostateczna decyzja odnośnie rozpoczęcia procesu inwestycyjnego należy do spółdzielni mieszkaniowej i jej członków. Problemy z jakimi borykają się spółdzielnie mieszkaniowe (co może mieć bezpośrednie przełożenie na uczestnictwo w programie) to: brak gruntów, na których można realizować inwestycje mieszkaniowe (część należy do samorządów, które nie sprzedają bądź nie chcą udzielać bonifikat); brak środków finansowych na podjęcie inwestycji, środki pochodzące z programów rządowych nie są wystarczające, a spółdzielnie mieszkaniowe nie chcą zaciągać kredytów (widoczny jest tutaj opór ze strony członków spółdzielni ze względu na ryzyko inwestycyjne). (...)*”

<sup>70</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

<sup>71</sup> Z powodu braku zainteresowania tym instrumentem ze strony kredytobiorców.

<sup>72</sup> Wcześniej dotyczyło to również TBS z większościowym kapitałem prywatnym oraz spółdzielni mieszkaniowych – szczególnie spółdzielnie mieszkaniowe to podmioty, które na co dzień nie współpracują z gminą, stąd konieczność zawarcia umowy z gminą była pewnego rodzaju blokadą przed przystąpieniem do programu.

<sup>73</sup> I edycja programu miała miejsce w okresie: od 1 listopada 2015 r. do 29 lutego 2016 r., czyli jeszcze przed uchwaleniem Narodowego Programu Mieszkaniowego. Założono, że w ciągu 10 lat (2016-2025) w ramach programu, powstanie co najmniej 30 tys. mieszkań.

<sup>74</sup> Z wniosków złożonych w marcu 2021 r., a zakwalifikowanych przez BGK w czerwcu 2021 r. planowanych jest wybudowanie 4220 mieszkań

<sup>75</sup> Pomimo wprowadzenia ustawowych możliwości korzystania przez spółdzielnie z preferencyjnych kredytów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 193-199, 210-223, 229-234, 237-238, 251-256, 306-350, 502-535, 539-541, 552-555, 561-563)

Wg stanu na 31 marca 2021 r. kwota udzielonych przez BGK preferencyjnych kredytów wyniosła 826 845,6 tys. zł<sup>76</sup>, co stanowi 18,4% z 4,5 mld zł, tj. kwoty zaplanowanego dofinansowania zwrotnego w całym okresie realizacji programu<sup>77</sup>.

W okresie 2016-2021 (I kwartał) kwota kredytów preferencyjnych zakwalifikowanych do udzielenia przez BGK wyniosła: 342 043,99 tys. zł w 2016 r., 119 805,78 tys. zł w 2017 r., 111 009,23 tys. zł w 2018 r., 268 300,61 tys. zł w 2019 r., 505 004,85 tys. zł w 2020 r. i 676 847,77 tys<sup>78</sup> zł w I kw. 2021 r.

Dyrektor DM w MRPiT wyjaśnił, że wysoka łączna wartość wnioskowanych kredytów w 2016 r. (w porównaniu z 2017 i 2018 r.) to efekt tego, że: „(...) pierwsza edycja programu SBC była długo oczekiwaną „reaktywacją Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”, w której skumulowało się wiele projektów niezrealizowanych w poprzedniej formule. Pierwsza edycja była szczególna nie tylko ze względu na fakt, że nabór wniosków trwał od 1 listopada 2015 r. do 29 lutego 2016 r. ale również ze względu na to, że wielu inwestorów (głównie TBS) miało już przygotowane koncepcje architektoniczno-budowlane, projekty, a nawet pozwolenia na budowę. Spadek w ilości składanych wniosków w kolejnych latach wynikał głównie z tego, że program znajdował się w początkowej fazie i inwestorzy musieli nawiązać współpracę z gminami w zakresie inwestycji mieszkaniowych, pozyskać grunty, kapitał, decyzje administracyjne, projekty budowlane itp. Od ponad dwóch lat obserwowany jest systematyczny wzrost popytu na finansowanie zwrotne SBC”.

(akta kontroli str. 193-199, 210-223, 229-234, 237-238, 251-256, 306-350, 502-535, 539-541, 552-555, 561-563)

Przyczyną wprowadzenia ustawy z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw, była konieczność dokonania kompleksowej zmiany w obszarze budownictwa społecznego i stworzenia podstaw do realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem gmin i KZN. Ustawą tą wprowadzono m.in.:

- „społeczne inicjatywy mieszkaniowe” (SIM)<sup>79</sup> oraz Funduszu SIM<sup>80</sup>;
- możliwość wyodrębniania na własność/zbywania lokali mieszkalnych wybudowanych w ramach preferencyjnych kredytów udzielanych przez BGK w obszarze budownictwa społecznego<sup>81</sup>;
- zmiany w zasadach dotyczących czynszu w przypadku inwestowania przez SIM w Odnawialne Źródła Energii, termomodernizację lub w poprawę dostępności mieszkań dla seniorów i osób niepełnosprawnych<sup>82</sup>.

<sup>76</sup> Kwota wynikająca z podpisanych umów kredytowych.

<sup>77</sup> Przyjęty model finansowania zakładał, że BGK udziela z własnych środków kredytów na preferencyjnych warunkach, gdzie kwota udzielonego finansowania zwrotnego miała wynieść 4,5 mld zł w całym okresie realizacji programu tj. 450 mln zł rocznie, a z budżetu państwa przekazywana jest dopłata do oprocentowania (wysokości 1,3 punktu procentowego powyżej stopy WIBOR trzymiesięczny), pokrywająca różnicę między oprocentowaniem nominalnym, a preferencyjnym udzielonego wsparcia.

<sup>78</sup> Informacja o wnioskach zakwalifikowanych w czerwcu 2021 r.

<sup>79</sup> Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe to instrumenty wsparcia budownictwa na wynajem z niskim czynszem przy udziale samorządów. Mieszkania mają być przeznaczone dla osób z niższym dochodem, dla których uzyskanie kredytu jest niemożliwe albo obciążałoby znacząco ich budżety domowe.

<sup>80</sup> Fundusz tworzony na podstawie ustawy o KZN, środki funduszu pochodzą z zbycia nieruchomości Zasobu i stanowią 60% wartości zbywanych nieruchomości.

<sup>81</sup> Jako efekt formułowanych oczekiwań prywatyzacyjnych zgłaszanych na przestrzeni ostatnich kilku lat przez część najemców mieszkań w zasobach TBS.

<sup>82</sup> Wynajmujący (TBS/SIM) oprócz czynszu może pobierać od najemcy opłaty dodatkowe wpływające na obniżenie kosztów eksploatacji budynku lub zapewnienie/poprawę dostępności mieszkań dla osób ze szczególnymi potrzebami. TBS-y mogą pobierać od najemców dodatkowe opłaty związane z instalacją

Mieszkania realizowane w ramach SIM przeznaczone zostały dla osób i rodzin nie posiadających własnego mieszkania w danej miejscowości, których zarobki są za niskie<sup>83</sup> na zaciągnięcie kredytu hipotecznego na zakup mieszkania.

Ponadto, uruchomiona została nowa forma wsparcia w zakresie SBC, tj. Rządowy Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM), zasilany środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19<sup>84</sup>, pozwalający na udzielenie gminom wsparcia w zakładaniu SIM.

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu W MRPiT Minister: „(...) biorąc pod uwagę fakt, że sytuacja spowodowana pandemią mogła znacząco zmniejszyć wpływ do budżetów samorządów, czego efektem mogło stać się ograniczenie ich aktywności we wspieraniu budownictwa mieszkaniowego, w tym działalności lokalnych TBS (SIM), wprowadzono rozwiązanie polegające na utworzeniu RFRM. Wsparcie ma charakter interwencyjny i jest rozwiązaniem czasowym (do wyczerpania środków)”<sup>85</sup>.

(akta kontroli str. 193-199, 210-223, 229-234, 237-238, 251-256, 306-350, 502-535, 539-541, 552-555, 561-563, 720-740)

Od 19 stycznia 2021 r.<sup>86</sup> do 27 maja 2021 r. gminy złożyły 207 wniosków o wsparcie z doraźnego instrumentu finansowego, tj.: RFRM, na łączną kwotę 533 530 tys. zł, w tym na założenie SIM – 132 wnioski na kwotę wnioskowanego wsparcia 396 000 tys. zł. Pozostałe wnioski (75) dotyczyły wsparcia gmin w celu objęcia udziałów w SIM.

(akta kontroli str. 251-256, 264-268, 279-281, 369, 661-662)

„Oszczędzanie na cele mieszkaniowe” - to obszar działań pierwotnie planowanych w ramach programu Mieszkanie Plus. W 2018 r. został on zastąpiony dopłatami do czynszu pn.: „Mieszkanie na Start”, których realizacja następowała w ramach obszaru NPM - „Pomoc w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych” (pośrednio łączącego się z programem Mieszkanie Plus). Działania w tym obszarze prowadzono na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania<sup>87</sup>. Zgodnie z tą regulacją, najemcy mogli korzystać z dopłat do czynszu od 1 stycznia 2019 r. tj. z dniem wejścia w życie ww. ustawy<sup>88</sup>.

---

i konserwacją odnawialnych źródeł energii, budową wind, termomodernizacją – co w założeniach ma się przyczynić do poprawy stanu użytkowanych obiektów.

<sup>83</sup> Osoby te jednak muszą posiadać dochody pozwalające na regularne opłacanie czynszu. Limity dochodowe zostały ustalone w różnej wysokości dla poszczególnych województw.

<sup>84</sup> Wysokość wsparcia udzielonego gminie wynosi jednorazowo dla nowotworzonej spółki maksymalnie 3 mln zł, a w przypadku spółki w powiązaniu z planowaną inwestycją mieszkaniową maksymalnie do 10% wartości jej kosztów.

<sup>85</sup> Założono zasilenie funduszu kwotą 1,5 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

<sup>86</sup> Tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw.

<sup>87</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 551 ze zm.

<sup>88</sup> Zmiany w programie Mieszkanie na Start (w celu usprawnienia jego działania) były wprowadzane kilkakrotnie:  
- ustawą z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości m.in. zwiększenie progów dochodowych najemców uprawniających do ubiegania się o dopłaty do czynszu, wydłużenie okresu w jakim następuje pierwsze zasiedlenie mieszkania.

- ustawą z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa m.in.: rozszerzenie katalogu potencjalnych najemców korzystających z dopłat – mogą ubiegać się najemcy, którzy są stroną umowy podnajmu mieszkania (jeżeli gmina wynajmuje lokal od inwestora), rozszerzenie katalogu inwestycji mieszkaniowych, które mogą być objęt programem dopłat do czynszu – o wsparcie mogą ubiegać się najemcy zasiedlający lokale powstałe wskutek remontu lub przebudowy budynku mieszkalnego znajdującego się na obszarze określonym w programie zawierającym działania służące wyprowadzaniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego,

- ustawą z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości m.in. możliwość ubiegania się o dopłaty do czynszu przez najemców mieszkań powstałych wskutek współpracy gminy z inwestorem, w ramach której inwestor nabywa nieruchomości gminne z przeznaczeniem na szeroko rozumiane cele inwestycyjne z rozliczeniem w cenie tych nieruchomości ceny lokali/budynków mieszkalnych lub użytkowych przekazywanych gminie. Lokale/budynki, których cena

Według stanu na 31 marca 2021 r., od początku prowadzenia działań w tym obszarze zrealizowano dopłaty tylko 715 gospodarstw domowym, na łączną kwotę 2 018,3 tys. zł. Przy tym, w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy zakładano, że do systemu dopłat do czynszu, co roku będzie przystępować 30 tys. gospodarstw domowych. Natomiast planowane środki z budżetu państwa na realizację dopłat w ramach obszaru „Mieszkanie na Start” to 16 mld zł (do 2028 r.).

(akta kontroli str.5-33, 193-199, 220-221, 235-236, 251-256, 285-296)

Na niski poziom realizacji zamierzeń w obszarze „Mieszkanie na Start” wskazują również wyniki audytu przeprowadzonego w 2020 r., tj. „Sprawowanie nadzoru nad realizacją celów w obszarze mieszkalnictwo – analiza wybranych aspektów wdrażania Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM)”.

W sprawozdaniu z audytu, stwierdzono m.in.: „(...) Efekty wdrażania programu w okresie dwóch pierwszych lat uprawniają tezę, że w programie „Mieszkanie na Start” polityka państwa odchodzi od kręgu odbiorców zdefiniowanych na etapie projektowania instrumentu. (...) przyczyną powyższego i jednocześnie słabością programu było niedookreślenie jednoznacznie preferowanej docelowej grupy społecznej, do której kierowane jest wsparcie (...)”.

W związku z zaleceniami audytu<sup>89</sup> Minister, poinformował, że: „(...) przygotowana zostanie zaktualizowana informacja nt. programu, zawierająca w szczególności rozwiązania wynikające z nowych rozwiązań prawnych i przekazana w formie elektronicznej do gmin (termin realizacji III kw. 2021 r.)” oraz że: „(...) w związku z brakiem uregulowania w ustawie możliwości zobowiązania w sposób formalny BGK do zbierania i przekazywania takich danych do Ministerstwa, uzgodniony zostanie z bankiem w sposób roboczy katalog pozyskiwanych informacji, w tym w szczególności ich zakres oraz częstotliwość przekazywania (termin realizacji III kw. 2021 r.)”.

(akta kontroli str. 161-189, 251-256, 285,542-551)

W NPM, dla realizacji celu - *Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych*, przyjęto liczbę mieszkań przypadającą na 1000 mieszkańców<sup>90</sup>, udział osób w wieku od 25 do 34 lat zamieszkujących wspólnie z rodzicami<sup>91</sup> oraz stosunek przeciętnego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej do kosztu budowy 1 m<sup>2</sup> mieszkania<sup>92</sup>.

Powyzsze mierniki zostały określone dla całego NPM, nie zaś dla poszczególnych jego komponentów, jak np. program Mieszkanie Plus czy też jego instrumenty.

---

będzie zaliczana na poczet części ceny nieruchomości, będą mogły być wykorzystywane przez gminę do realizacji jej zadań, np. jako mieszkania wynajmowane osobom fizycznym przez spółki gminne lub spółki Skarbu Państwa na zasadach najmu z dojściem do własności.

<sup>89</sup> Zalecenie 1) „Z uwagi na niezadawalające efekty wdrażania instrumentu oraz wprowadzone zmiany do instrumentu uzasadnione jest zintensyfikowanie działań informacyjnych”.

Zalecenie 2 „System nadzoru nad instrumentem wymaga wzmocnienia poprzez pozyskiwanie przez Ministra w sposób systemowy i ciągły informacji nt. wyników kontroli, weryfikacji i monitoringu BGK, a które dostarczą zapewnienia o prawidłowości funkcjonowania instrumentu o wypełnieniu wszystkich ustawowych obowiązków przez jego realizatorów, jak i pozwolą na identyfikację ryzyk nadużyć w tym zakresie”

<sup>90</sup> W 2014 r. liczba ta wynosiła 363,4. W NPM zaplanowano wartość docelową tego miernika w 2020 r. na poziomie 389. Według „Sprawozdania z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 roku” poziom ww miernika w 2020 r. wynosił 391,4.

<sup>91</sup> W 2014 r. udział ten wynosił 44,1%. W NPM zaplanowano wartość docelową tego miernika w 2020 r. na poziomie 37%. Według „Sprawozdania z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 roku” poziom ww miernika w 2019 r. wynosił 43,9%.

<sup>92</sup> W 2015 r. miernik ten wynosił 0,7. W NPM zaplanowano wartość docelową tego miernika w 2020 r. na poziomie 0,78. Według „Sprawozdania z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 roku” poziom ww miernika w 2020 r. wynosił 0,76.

Mierniki te odnoszą się do sytuacji mieszkaniowej w kraju i są pochodną danych, które tylko w części wynikają z działań określonych w NPM.

Na problem ten wskazują również ustalenia audytu w obszarze dotyczącym wybranych aspektów programu Mieszkanie Plus (przeprowadzonego w 2020 r. w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju), z których wynika m.in., że: „(...) mechanizmy kontrolne należy ocenić jako niewystarczające dla oceny realizacji celów badanych instrumentów oraz zapewnienia prawidłowości ich wdrażania”.

(akta kontroli str. 161-189, 193-223, 229-238, 552-652)

Minister prowadził monitoring realizacji programu Mieszkanie Plus na podstawie kwartalnych informacji z BGK przekazywanych na podstawie art. 12a ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu oraz na podstawie art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej<sup>93</sup>.

Powyższe informacje zawierały dane dotyczące m.in. rodzaju wsparcia udzielonego z Funduszu Dopłat<sup>94</sup>, wysokości dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, w tym o liczbie kredytów, realizacji zadań wynikających z ustawy o finansowym wsparciu, ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Były one podstawą do sporządzania raportów analitycznych oraz rocznych sprawozdań z realizacji NPM i z realizacji programu budownictwa czynszowego.

(akta kontroli str. 5-192, 251-350, 552-652)

Minister nie planował i nie przeprowadzał innych badań, mających na celu rozpoznanie barier w realizacji programu Mieszkanie Plus. Dyrektor DM w MRPiT wyjaśnił, że: „(...) W zakresie społecznego filaru programu Mieszkanie Plus realizowanego w ramach NPM, podkreślenia wymaga wieloletnie doświadczenie BGK w realizacji rządowych programów mieszkaniowych. Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego realizowany jest od 2007 r., natomiast preferencyjne kredyty w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego w obecnej formie funkcjonują od 2016 r., zaś poprzednie, ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego funkcjonowały od 1995 r. Tym samym, w ocenie Departamentu Mieszkalnictwa, BGK dysponuje niewątpliwym doświadczeniem we współpracy z samorządami i innymi inwestorami społecznego budownictwa czynszowego. Kontakty z beneficjentami wsparcia, jak również potencjalnymi beneficjentami (m.in. w ramach organizowanych przez Bank spotkań regionalnych) są na przestrzeni ostatnich lat źródłem bezpośredniej wiedzy o barierach w realizacji tej części programu Mieszkanie Plus. Również postulaty środowisk inwestorów społecznego budownictwa czynszowego, przede wszystkim w ramach procesu legislacyjnego, kierowane do Ministerstwa stanowią źródło identyfikacji najważniejszych barier w realizacji rządowych programów. (...) wszelkie proponowane przez Ministerstwo na ww. podstawach zmiany legislacyjne są za każdym razem szeroko konsultowane ze środowiskami potencjalnych beneficjentów wsparcia. W odniesieniu do strony samorządowej wszelkie zmiany konsultowane są również w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Mając na uwadze powyższe, ani Ministerstwo ani Bank nie rozważało przeprowadzenia dodatkowego

<sup>93</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1454 ze zm.

<sup>94</sup> Bezwrotne wsparcie finansowe budownictwa mieszkaniowego z Funduszu Dopłat prowadzone jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. (Dz. U. z 2020 r. poz. 508 t.j.).

*badania wśród gmin/ związków międzygminnych oraz innych inwestorów w celu identyfikacji barier w realizacji programu „Mieszkanie Plus”.*

(akta kontroli str. 161-189, 193-223, 229-238, 552-652)

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

Ministrowie właściwi ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przekazali na podstawie ww. uchwały 4 informacje: za 2017, 2018, 2019, 2020 r. Z tym, że sprawozdanie z realizacji działań w ramach NPM w 2017 r. zostało przekazane RM przy piśmie z 9 kwietnia 2018 r., sprawozdanie za 2018 r. zostało przekazane przy piśmie z 8 kwietnia 2019 r., a sprawozdanie za 2019 r. przy piśmie z 3 kwietnia 2020 r., tj. zostały przekazane z opóźnieniem (przedłożenie Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów miało miejsce w marcu danego roku). Dopiero sprawozdanie za 2020 r. zostało przekazane RM przy piśmie z dnia 23 marca 2021 r. tj. z zachowaniem terminu wyznaczonego w ww. uchwale.

(akta kontroli str. 5-33, 251-256, 282)

Wniosek pokontrolny NIK, sformułowany w informacji o wynikach kontroli *P/19/033 - Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, tj.: „Wypracowanie z GUS i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiającego dokonywanie Radzie Ministrów oceny efektywności i skuteczności”*<sup>95</sup> nie został zrealizowany.

W celu potwierdzenia możliwości realizacji ww. wniosku pokontrolnego ówczesne Ministerstwo Rozwoju wystąpiło 7 maja 2020 r. do GUS i Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)<sup>96</sup> z zapytaniem o możliwość udostępnienia danych wskazanych w informacji NIK we wcześniejszym terminie<sup>97</sup>. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że nie ma możliwości przyspieszenia procesu przetwarzania i udostępniania wskazanych danych<sup>98</sup>.

Minister (poza przekazaniem zapytań do GUS i MRPiPS) nie podjął innych działań, w celu wypracowania rozwiązań umożliwiających przekazanie Radzie Ministrów sprawozdań, które będą zawierały aktualne dane w zakresie gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego oraz miejsc w mieszkaniach chronionych, noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych.

<sup>95</sup> W ramach ww. wniosku pokontrolnego NIK zakwestionowała aktualność danych przytaczanych w rocznych sprawozdaniach z realizacji działań w ramach NPM z zakresu liczby:

- gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego (dane Głównego Urzędu Statystycznego);
- miejsc w mieszkaniach chronionych (dane ówczesnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej);
- miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych (dane ówczesnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

<sup>96</sup> Pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju znak: DM-VI.033.1.2020(1) oraz DM-VI.033.1.2020(2).

<sup>97</sup> Obecnie dane udostępniane są w ramach statystyki publicznej przez GUS w terminie do końca września danego roku (dane za rok poprzedni) oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w terminie do końca sierpnia danego roku (dane za rok poprzedni). Tymczasem minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawia Radzie Ministrów informację o realizacji działań w ramach NPM w terminie do 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym - zgodnie z uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

<sup>98</sup> Pisma znak: GUS-DK02.601.911.2020.9 oraz DPS-III.070.12.2020.DK.

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

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek z uprzedniej kontroli. Sprawozdania z realizacji NMP w obecnej, niezmienionej formule przekazywane Radzie Ministrów oraz Radzie Mieszkalnictwa zawierają informacje nieadekwatne do okresu objętego sprawozdaniem.

(akta kontroli str. 5-33, 239-240, 247-248)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wdrażanie przez kolejnych ministrów właściwych do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa rozwiązania prawne i finansowe programu Mieszkanie Plus w ramach NPM, nie przyniosło zamierzonych efektów rzeczowych w postaci wzrostu dostępności mieszkań, szczególnie wybudowanych z wykorzystaniem nieruchomości przejętych przez KZN do Zasobu.

Podejmowane w okresie 2017-2019 inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania KZN, były wdrażane zbyt późno, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przejętymi do Zasobu i wymagały kolejnych zmian. Świadczy to o braku całościowej, spójnej koncepcji gospodarowania nieruchomościami Zasobu i spowalniało proces przeznaczania przez KZN nieruchomości na cele mieszkaniowe. Do końca 2019 r. żadna z nieruchomości Zasobu nie została przekazana na cele inwestycji mieszkaniowych, a skuteczne przeznaczanie nieruchomości na inwestycje utrudnione było także, ze względu na brak przez ponad dwa lata aktu wykonawczego do ustawy o KZN<sup>99</sup>, umożliwiającego zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

Z dwuletnim opóźnieniem<sup>100</sup>, zostały wprowadzone standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach przedsięwzięć realizowanych na podstawie Rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii

<sup>99</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu - (Dz.U. z 2019 r. poz. 2382).

<sup>100</sup> Zgodnie z harmonogramem w NMP planowano wprowadzenie standardów w 2017 r.

wykonywania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat<sup>101</sup>.

Zmiany legislacyjne wprowadzone w 2020 r. (m.in. tworzenie SIM lub przystępowanie do istniejących SIM oraz możliwość wnoszenia nieruchomości aportem przez KZN do SIM) przyniosły w I półroczu 2021 r. widoczne efekty w postaci liczby przekazanych przez KZN nieruchomości na cele mieszkaniowe, jak też wzrost liczby i wartość złożonych wniosków o kredyty preferencyjne z BGK i wnioskowania o środki z RFRM. Jednakże, do czasu zakończenia kontroli NIK, zmiany te nie przyniosły jeszcze efektów rzeczowych w postaci wybudowania i oddania do użytkowania mieszkań.

W NPM określone zostały mierniki stopnia wdrożenia celów całego programu, nie zaś poszczególnych jego komponentów, jak Mieszkanie Plus. Mierniki te odnoszą się do sytuacji mieszkaniowej w kraju i są pochodną danych, które tylko w części wynikają z działań określonych w NPM w tym również w programie Mieszkanie Plus.

Nieokreślenie w NPM mierników dla programu Mieszkanie Plus, skutkuje brakiem możliwości oceny skuteczności realizowanych przez Ministra zadań nałożonych na niego w tym programie.

Ponadto, poleganie przez Ministra na doświadczeniach BGK w realizacji programów rządowych, nie było skuteczne przy ocenie wdrażanych rozwiązań w ramach programu Mieszkanie Plus i nie doprowadziło do oczekiwanych rezultatów, tj.: wzrostu dostępności mieszkań, szczególnie wybudowanych z wykorzystaniem nieruchomości Skarbu Państwa, przejętych do Zasobu przez KZN.

Minister nie wypracował z Głównym Urzędem Statystycznym i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiającego dokonywanie Radzie Ministrów oceny efektywności i skuteczności prowadzonych działań w ramach tego programu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2017<sup>102</sup> – 2021 (do 30 czerwca) nadzór i kontrolę nad działalnością KZN sprawowało czterech ministrów. Wynikało to ze zmian w strukturze organizacyjnej rządu i wielokrotnego powierzenia kierowania działem administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo różnym ministrom<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 457 ze zm. Rozporządzenie weszło w życie 9 marca 2019 r., co było konsekwencją zmiany procesu legislacyjnego, w ramach którego początkowo procedowane były dwa projekty ustaw zmieniających, a następnie w skutek uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych zdecydowano o wprowadzeniu zmian prawa w ramach jednej ustawy zmieniającej.

<sup>102</sup> Od 11 września 2017 r. tj. od dnia wejścia w życie ustawy o KZN.

<sup>103</sup> Działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo kierowali: od 16 listopada 2015 r. do 10 grudnia 2017 r. oraz od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa; od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. Minister Inwestycji i Rozwoju, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Minister Rozwoju, a od 6 października 2020 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

Zmiany te skutkowały opóźnieniem w powołaniu Prezesa KZN, a także opóźnieniem wydania, istotnego z punktu widzenia wykonywania przez KZN ustawowych zadań, aktu wykonawczego do ustawy o KZN.

Prezes KZN został powołany dopiero po ponad 2 latach od utworzenia tej jednostki, tj. 19 marca 2020 r. Ówczesny Minister Inwestycji i Rozwoju pismem z 9 grudnia 2019 r. poinformował Ministra Rozwoju, że z uwagi na fakt, iż zakończenie naboru na Prezesa KZN nastąpiło w czasie, kiedy przeprowadzana była rekonstrukcja w ramach Rady Ministrów, zdecydował o wstrzymaniu się z jego wyborem, pozostawiając decyzję w tym zakresie w rękach nowego Ministra.

Rozporządzenie<sup>104</sup> określające sposób i tryb przeprowadzania przetargów na sprzedaż lub w oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzących w skład Zasobu zostało podpisane przez Ministra Rozwoju dopiero 3 grudnia 2019 r.

Wyjaśniając przyczyny tak późnego wydania ww. rozporządzenia, Podsekretarz Stanu w MRPiT wskazała m.in., że: „(...) rozporządzenie w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu zostało podpisane (...) po zmianach w składzie Rady Ministrów oraz dotyczących kierowania niektórymi działami administracji rządowej (...)”.

(akta kontroli str. 239-250, 351-354 i 359)

Pierwsza kontrola w KZN przeprowadzona została dopiero w grudniu 2019 r.<sup>105</sup> na zlecenie ówczesnego Ministra Rozwoju, po przejęciu przez niego działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Podsekretarz Stanu w MRPiT wyjaśniła m.in., że: „(...) wraz z przejęciem nowego działu przez Ministra Rozwoju w listopadzie 2019 r. podjęto w Ministerstwie odpowiednie działania w celu zweryfikowania nowego obszaru, w następstwie których przeprowadzono czynności kontrolne i audytowe”.

Kontrola wykazała liczne nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników w KZN.

W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono m.in. „Negatywnie należy ocenić udzielanie zamówień publicznych przez KZN w latach 2018-2019. Stwierdzone nieprawidłowości stanowią istotne naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, w szczególności zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>106</sup>. W KZN nagminnie udzielano zamówień bez zastosowania ustawowych trybów udzielania zamówień, mimo ciężącego na jednostce obowiązku, co stanowiło przesłankę naruszenia określoną w art. 17 ust. 1 pkt. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>107</sup>”.

Ponadto, wystąpienie pokontrolne zawierało podsumowanie w odniesieniu do realizacji ustawowych celów inwestycyjnych KZN. Stwierdzono, m.in. że: „Poziom realizacji celów inwestycyjnych przez KZN należy ocenić negatywnie. Pomimo zaangażowania środków w znacznej wysokości (wydatki KZN w 2018 r. stanowiły 4,5 mln zł, a na koniec III kwartału 2019 r. 7,5 mln zł) w ciągu ponad 2 lat

<sup>104</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju z 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzenia przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu (Dz. U. z 2019 r. poz. 2382).

<sup>105</sup> Kontrola w KZN, przeprowadzona w dniach 4.12.2019 r. - 10.01.2020 r. Kontrolą został objęty okres od dnia 11 września 2017 r. (wejście w życie ustawy o KZN) do dnia zakończenia kontroli tj. 10 stycznia 2020 r. Zakres kontroli obejmował wybrane aspekty funkcjonowania oraz realizacji przez KZN zadań ustawowych w latach 2017-2019.

<sup>106</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

funkcjonowania KZN żadna nieruchomość z Zasobu nie została rozdysponowana na cele budownictwa mieszkaniowego, bądź realizację uzbrojenia technicznego. (...)"

(akta kontroli str. 351-354)

W związku z opisanymi w wystąpieniu pokontrolnym negatywnymi efektami działalności KZN sformułowano 15 zaleceń pokontrolnych o charakterze systemowym. Wszystkie zalecenie pokontrolne zostały przez KZN zrealizowane<sup>108</sup>.

(akta kontroli str. 34-160, 239-240, 245-246, 381-501, 663-666, 734-754)

Zawiadomienie o ujawnionych, w toku ww. kontroli, okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w KZN, Minister<sup>109</sup> przesłał do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych dopiero 20 lipca 2021 r.<sup>110</sup>, tj. 16 miesięcy od dnia sporządzenia i wysłania do KZN wystąpienia pokontrolnego<sup>111</sup> i ponad półtora roku po zakończeniu czynności kontrolnych w tej jednostce.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MRPiT na dzień 30 czerwca 2021 r., tj. dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, trwały jeszcze analizy materiału pod kątem zasadności sporządzenia zawiadomienia.

(akta kontroli str. 239-250 i 741-754)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

- 1. Nierzetelny był nadzór nad KZN sprawowany w latach 2017 – 2019 przez ministrów właściwych ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W jednostce tej, w tym okresie, wystąpiły liczne nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników. Potwierdziły to wyniki kontroli przeprowadzonej na przełomie lat 2019-2020 na zlecenie ówczesnego Ministra Rozwoju<sup>112</sup>.**

Podsekretarz Stanu w MRPiT wyjaśniła m.in., że: „(...) W IV kwartale 2017 r. - kiedy KZN znajdowało się w fazie organizacji i w kolejnych miesiącach 2018 r. (...), Minister sprawujący wówczas nadzór nad KZN na bieżąco monitorował stan i sposób realizacji przez KZN zadań wynikających z przepisów przejściowych ustawy o KZN, tj. zadań z zakresu organizacji i tworzenia KZN oraz czynności związanych z przyjmowaniem i analizą pierwszych wykazów nieruchomości. W okresie tym, Minister odbywał spotkania bezpośrednie z Pełnomocnikiem ds. organizacji KZN, podczas których otrzymywał bieżącą informację zarządczą dotyczącą zadań realizowanych przez KZN. Niezależnie od sukcesywnie otrzymywanych przez Ministra informacji zarządczych, pod koniec 2018 r. Minister zobowiązał Pełnomocnika KZN do przekazywania na piśmie comiesięcznych informacji z zakresu funkcjonowania i stanu realizacji zadań nałożonych na KZN. W tym celu pismem z dnia 28 grudnia 2018 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju wystąpił do Pełnomocnika ds. organizacji KZN z wnioskiem o przekazywanie comiesięcznych informacji nt. zadań realizowanych przez KZN, w tym dotyczących stanu zatrudnienia, kwoty środków wydatkowanych na zakup

<sup>108</sup> Prezes KZN do dnia 15 maja 2020 r. wprowadził m.in. wewnętrzne procedury zatrudniania pracowników zgodne z wymaganiami określonymi w art. 41 ust. 3 i art. 42 ust. 8 ustawy o KZN oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

<sup>109</sup> Zawiadomienie zostało podpisane przez Dyrektora Generalnego z upoważnienia Ministra RPiT.

<sup>110</sup> Pismo Ministra RPiT z 19 lipca 2021 r. znak: DKT-I.0710.1.2021.

<sup>111</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 13 marca 2020 r.

<sup>112</sup> Kontrola w KZN, przeprowadzona w dniach 4.12.2019 r. - 10.01.2020 r. Zakres kontroli obejmował wybrane aspekty funkcjonowania oraz realizacji zadań ustawowych w latach 2017-2019.

*składników majątkowych, liczby, kwot i tematyki zawartych umów na wykonywanie opracowań i ekspertyz, liczby i powierzchni przejętych nieruchomości oraz liczby wniosków o przekazanie nieruchomości skierowanych do rozstrzygnięcia przez Prezesa Rady Ministrów. Informacje te były przekazywane począwszy od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 15 każdego miesiąca następującego po zakończeniu miesiąca, którego dotyczą.”*

(akta kontroli str. 381-383, 387-389)

Wskazny w ww. wyjaśnieniach Podsekretarza Stanu w MRPiT sposób sprawowanego nadzoru nad KZN nie przyniósł oczekiwanych efektów. Wskazują na to stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu KZN w latach 2017 – 2019, w tym liczne nieprawidłowości w obszarach udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz rekrutacji i zatrudniania pracowników. Występowanie tych nieprawidłowości świadczy o braku skutecznego nadzoru nad KZN w latach 2017-2019.

2. **Nieuzasadniona zwłoka w powoływaniu, przez kolejnych ministrów właściwych ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ustawowych organów KZN, tj. Prezesa oraz Rady Nadzorczej. Organy te zostały powołane dopiero: 30 sierpnia 2019 r. – Rada Nadzorcza KZN i 19 marca 2020 r. – Prezes KZN, tj. po ponad dwóch latach od utworzenia KZN.**

*Podsekretarz Stanu w MRPiT wyjaśniła m.in., że: „Doświadczenia w organizowaniu KZN i praktycznej realizacji zadań KZN określonych w ustawie, zgromadzone przez Pełnomocnika w okresie sprawowania przedmiotowej funkcji dostarczyły już we wrześniu 2018 r. argumentów wskazujących na potrzebę wzmocnienia lub modyfikacji określonych kompetencji organów Krajowego Zasobu Nieruchomości, w tym w szczególności Prezesa KZN. W tym stanie rzeczy do czasu podjęcia prac legislacyjnych, których przedmiotem miało być m.in. usprawnienie procedury powoływania Prezesa KZN (zmiana organu uprawnionego do powołania z Prezesa Rady Ministrów na Ministra - członka Rady Ministrów, który bezpośrednio nadzoruje KZN) celowe i zasadne było odstąpienie od powoływania Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości, w miejsce wyznaczanych od sierpnia 2017 r. Pełnomocników.(...)”*

*W konsekwencji przyjęcia opisanych powyżej zmian w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 15 sierpnia 2019 r., minister właściwy do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego w pierwszej kolejności podjął działania zmierzające do powołania Rady Nadzorczej KZN, a następnie Prezesa KZN<sup>113</sup>.*

*Procedura wyboru kandydata na stanowisko Prezesa KZN została zainicjowana na podstawie decyzji Ministra Inwestycji i Rozwoju z 30 sierpnia 2019 r. niezwłocznie po powołaniu Rady Nadzorczej. Rada Nadzorcza wszczęła nabór na stanowisko Prezesa KZN uchwałą z dnia 24 września 2019 r. W toku procedury konkursowej, zgodnie z art. 37 ust. 8 ustawy o KZN, Rada Nadzorcza wyłoniła dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa KZN, których przedstawiła ówczesnemu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Z uwagi*

<sup>113</sup> Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (w wersji z Dz. U. z 2019 r. poz. 1309), organ ten powołuje Prezesa KZN spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru po zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą KZN.

na zmiany organizacyjne w strukturze administracji rządowej oraz związaną z tym zmianę podporządkowania działu administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwo, były Minister Inwestycji i Rozwoju pismem z 9 grudnia 2019 r. poinformował Ministra Rozwoju, iż z uwagi na fakt, że zakończenie przedmiotowego naboru nastąpiło w czasie, kiedy przeprowadzana była rekonstrukcja w ramach Rady Ministrów, zdecydował o wstrzymaniu się z wyborem kandydata, pozostawiając decyzję w rękach Pani Minister (...). Pismem z 17 stycznia 2020 r. Minister Rozwoju poinformował Przewodniczącą Rady Nadzorczej KZN, że odstępuje od wyboru kandydata spośród osób rekomendowanych przez Radę Nadzorczą i zwrócił się o niezwłoczne wszczęcie przez Radę Nadzorczą nowego postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko Prezesa KZN. Po przeprowadzeniu naboru na stanowisko Prezesa KZN<sup>114</sup> Rada Nadzorcza KZN poinformowała 4 lutego 2020 r., a następnie 2 marca 2020 r., o niewyłonieniu kandydatów na stanowisko Prezesa KZN. W wyniku kolejnego naboru<sup>115</sup>, Rada Nadzorcza KZN wyłoniła 3 kandydatów. Minister Rozwoju dokonał wyboru jednego kandydata, który po pozytywnym zaopiniowaniu przez RN, został z dniem 19 marca 2020 r., powołany na stanowisko Prezesa KZN”.

Ponadto, w odniesieniu do powołania Rady Nadzorczej KZN Podsekretarz Stanu w MRPiT wyjaśniła m.in., że:

„Na odstąpienie od powołania Rady Nadzorczej do dnia 29 września 2019 r., podobnie jak na wstrzymanie procedury wyboru Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości, miało wpływ rozstrzygnięcie o konieczności przeprowadzenia prac legislacyjnych, których celem było m.in. dostosowanie składu Rady i zakresu jej kompetencji do projektowanych nowych zadań KZN. Zmniejszenie liczby członków Rady z 9 do 5 miało na celu usprawnienie przeprowadzania procesu decyzyjnego, było także konsekwencją decyzji o wyłączeniu stosowania przepisów ustawy w odniesieniu do nieruchomości zarządzanych przez Lasy Państwowe. Zmiana zakresu kompetencji Rady Nadzorczej powodowana była rozstrzygnięciem o uzupełnieniu form udostępniania nieruchomości z zasobu KZN. Ponadto umożliwienie tworzenia spółek celowych przez KZN z innymi podmiotami niż jednostki samorządu terytorialnego, spowodowało konieczność umocowania Rady Nadzorczej do wyrażenia zgody na tworzenie spółek celowych, w tym spółek tworzonych na podstawie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym, wnoszenie kapitału do spółek celowych utworzonych samodzielnie lub z udziałem jednostki samorządu terytorialnego lub ich związków oraz przystępowanie do spółek prawa handlowego, poprzez wnoszenie nieruchomości jako aportu. Ponadto wzmocniono kompetencje nadzorcze Ministra wobec KZN w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami, co również w konsekwencji powodowało zmianę zakresu kompetencji Rady Nadzorczej. Dopiero wejście w życie z dniem 15 sierpnia 2019 r. opisanych zmian wzmacniających i dostosowujących kompetencje Rady Nadzorczej do nowych zadań KZN uzasadniało podjęcie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (wówczas Ministra Inwestycji i Rozwoju) czynności zmierzających do powołania Rady Nadzorczej decyzją z 30 sierpnia 2019 r.”

(akta kontroli str. 239-250, 351-362)

<sup>114</sup> Z terminem zgłaszania ofert do 31 stycznia 2020 r. oraz do 14 lutego 2020 r.

<sup>115</sup> Z terminem zgłaszania ofert do 12 marca 2020 r.

NIK zwraca uwagę, że przedłużająca się procedura powołania Prezesa i Rady Nadzorczej KZN miała istotny wpływ na funkcjonowanie KZN. Jednostka ta, przez cały okres objęty kontrolą<sup>116</sup>, gospodarowała nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, jak i wieloletniej strategii działania KZN<sup>117</sup>. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych organów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj. Rady Nadzorczej KZN oraz Prezesa KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Brak podstawowych dokumentów programowych i strategicznych KZN określających kierunki działania, diagnozę potrzeb i ryzyka, w sytuacji zmieniających się warunków na rynku mieszkaniowym, utrudniało efektywne wykorzystanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu na cele inwestycyjne.

- 3. Doprowadzenia przez Ministra RPiT do przedawnienia karalności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z nieuzasadnioną zwłoką w złożeniu zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów o ujawnionych, w wyniku kontroli KZN, okolicznościach wskazujących na popełnienie przez byłych Pełnomocników do spraw organizacji KZN czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych.**

Zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na popełnienie przez byłych Pełnomocników do spraw organizacji KZN<sup>118</sup> czynów objętych rygiorem ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>119</sup>, zostało przekazane do rzecznika dyscypliny finansów publicznych w części budżetu państwa budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkalnictwo dopiero 20 lipca 2021 r., tj. ponad półtora roku od zakończenia czynności kontrolnych w KZN.

Przedmiotowe zawiadomienie zostało złożone w terminie, w którym zgodnie z art. 38 ust. 1<sup>120</sup> udfp nastąpiło już przedawnienie karalności odnośnie czynów związanych z zawarciem dwóch umów<sup>121</sup>, w przypadku których mogło dojść do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, termin przedawienia kolejnych dwóch czynów objętych rygiorem ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

<sup>116</sup> Dokumenty te mają obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2022 r.

<sup>117</sup> Jedyne dokumentami na podstawie których następowała realizacja ustawowych działań KZN były roczne plany działalności z których pierwszy został sporządzony dopiero na rok 2019.

<sup>118</sup> Pełnomocnicy do spraw organizacji KZN powołani: odpowiednio: zarządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z 29 stycznia 2018 r. (Dz. U. Min. Inw. Roz. 2018) oraz zarządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 sierpnia 2019 r. (Dz. U. Min. Inw. Roz. 2019.30)

<sup>119</sup> Dz. U. 2021 poz. 289. (zwana dalej: udfp)

<sup>120</sup> Art. 38 ust. 1. Karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata.

<sup>121</sup> Umowa nr CRU/4A/2018 z 18.04.2018 r. oraz umowy Umowa nr CRU/14/2018 z 18.07.2018 r. W przypadku umowy nr CRU/4A/2018 przedmiotem której było świadczenie obsługi prawnej oraz współpracy przy uruchamianiu Biura KZN i w zakresie pilotażu programu „Mieszkanie Plus” wskazano naruszenie art. 17 ust 2 pkt 2 ustawy ndfp poprzez udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz 1843 ze zm). W przypadku umowy CRU/14/2018 dot. usługi doradztwa prawnego w zakresie przygotowania nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN wskazano naruszenie art. 17 ust 1b pkt 1 udfp poprzez nieuprawnione zakwalifikowanie usług doradztwa prawnego do kategorii usług, korzystających ze zwolnienia ze stosowania ustawy Pzp.

a dotyczących zawarcia dwóch innych umów upływał odpowiednio: 22 lipca<sup>122</sup> oraz 5 sierpnia br.<sup>123</sup> tj. zaledwie 2 oraz 17 dni od dnia złożenia zawiadomienia.

Dyrektor Generalny MRPiT wyjaśnił, że przyczyną tak późnego złożenia zawiadomienia była trwająca, co najmniej do 30 czerwca 2021 r., analiza materiału pod kątem zasadności sporządzenia zawiadomienia.

(akta kontroli str. 239-250 i 741-754)

Od zakończenia czynności kontrolnych w KZN minęło blisko półtora roku. Tak długa analiza materiału pod kątem zasadności sporządzenia zawiadomienia, w ocenie NIK nie znajduje żadnego uzasadnienia. NIK zwraca przy tym uwagę, że w przypadku przedawiania karalności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 3 udfp postępowanie ulega umorzeniu. Zatem, osoby odpowiedzialne za nierzetelne i niezgodne z udfp wydatkowanie środków publicznych nie poniosą odpowiedzialności.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w okresie 2017-2019 kolejni ministrowie właściwi ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie sprawowali skutecznego nadzoru nad KZN. Potwierdzeniem tego są wyniki kontroli KZN, przeprowadzonej pod koniec 2019 r. po przejęciu działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo przez Ministra Rozwoju. Kontrola ta wykazała szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu KZN w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników.

Nieuzasadniona zwłoka w powołaniu Prezesa i Rady Nadzorczej KZN skutkowałą brakiem przygotowania i zatwierdzania dokumentów wynikających z ustawy o KZN, tj. wieloletniej strategii działania KZN oraz programu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu. W konsekwencji KZN przez ponad dwa lata gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości.

Nierzetelnym działaniem Ministra była nieuzasadniona zwłoka w złożeniu zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów o ujawnionych, w trakcie kontroli w KZN, okolicznościach wskazujących na popełnienie przez byłych Pełnomocników do spraw organizacji KZN czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych. W konsekwencji tego zaniechania, doporwadzono do przedawnienia karalności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych części stwierdzonych czynów.

<sup>122</sup> Umowa zlecenia z 23 lipca 2018 r., której przedmiot obejmował m.in. współpracę przy uruchomieniu Biura KZN oraz w zakresie pilotażu programu „Mieszkanie Plus”.

<sup>123</sup> Umowa nr CRU/17/2018 z 6 sierpnia 2018 r. zwrata z kancelaria prawną na świadczenie obsługi prawnej.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wdrożenie skutecznego nadzoru nad KZN w celu poprawy warunków realizacji zadań ustawowych przez tę jednostkę oraz zapewnienia prowadzenia przez nią prawidłowej gospodarki finansowej.
2. Wdrożenie skutecznych metod pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiających ocenę efektywności prowadzonych działań w ramach tego programu.
3. Wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających ujawnianie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przed upływem terminów przedawnienia karalności o których mowa w art. 38 udfp.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 7 września 2021 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow

//

.....  
podpis

zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:  
p.o. Dyrektora Departamentu Infrastruktury  
Marek Maj

**DYREKTOR**  
Departamentu Infrastruktury  
z up.

  
**Paweł Zambrzycki**  
p.o. Wicedyrektor