



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KIN.410.002.02.2021

Pan  
Bartłomiej Druziński  
Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości  
ul. Nowy Świat 19  
00-029 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/026 Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Zasób Nieruchomości ul. Nowy Świat 19, 00-029 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Druziński, Prezes KZN, od 19 marca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Tomala, Pełnomocnik do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości, od 29 sierpnia 2017 r. do 28 stycznia 2018 r., Grzegorz Muszyński, Pełnomocnik do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości, od 29 stycznia 2018 r. do 22 sierpnia 2019 r., Wojciech Szelągowski, Pełnomocnik do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości, od 23 sierpnia 2019 r. do 2 grudnia 2019 r., Bartłomiej Druziński, Pełnomocnik do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości, od 3 grudnia 2019 r. do 18 marca 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Pozyskiwanie przez KZN nieruchomości do Zasobu. 2. Gospodarowanie przez KZN nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu.
Okres objęty kontrolą	2017 <sup>1</sup> -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>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Michał Klawinowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/21/2021 z 16.04.2021 r. 2. Mirosława Wnuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/20/2021 z 16.04.2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Od 11 września 2017 r. tj. od dnia utworzenia KZN.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Krajowy Zasób Nieruchomości<sup>4</sup> (zwany dalej KZN) realizował zadania w sytuacji braku stabilności warunków prawnych i organizacyjnych, a przede wszystkim przy zmieniających się regulacjach ustawowych dotyczących koncepcji gospodarowania Zasobem<sup>5</sup>. W konsekwencji nie osiągnięto zamierzonych efektów rzeczowych w postaci mieszkań wybudowanych na nieruchomościach przejętych do Zasobu.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Podstawowym celem KZN, jest zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, a w szczególności wykorzystanie nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa przejętych do Zasobu na realizację inwestycji mieszkaniowych.

KZN prawidłowo weryfikował wykazy nieruchomości<sup>6</sup>, prawidłowo sporządzał wnioski o przekazanie nieruchomości do Zasobu<sup>7</sup> i protokoły zdawczo-odbiorcze<sup>8</sup> przejmowanych nieruchomości.

Niska skuteczność KZN w przejmowaniu nieruchomości do Zasobu wynikała z: wstrzymywania się z przekazywaniem do Zasobu nieruchomości przez zobowiązane do tego organy, w szczególności Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (zwany dalej KOWR), ujmowania w wykazach nieruchomości, które z racji swoich funkcji i przeznaczenia są nieprzydatne do realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz braku wiedzy, po stronie podmiotów przekazujących wykazy, o aktualnej sytuacji prawnej nieruchomości, w tym o zgłoszonych roszczeniach.

W celu przeciwdziałania tym problemom Pełnomocnik do spraw organizacji KZN m.in. zainicjował zmianę ustawy o KZN, usprawniającą proces sporządzania wykazów nieruchomości i identyfikowania zagrożeń braku możliwości przejęcia nieruchomości do Zasobu. Ponadto podjął współpracę z podmiotami zobowiązanymi do przekazywania nieruchomości, podpisując porozumienia i wyjaśniając wątpliwości w drodze roboczych spotkań.

Realizację przez KZN zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, utrudniały częste (dokonywane w krótkich odstępach czasu) zmiany ustawy o KZN w istotny sposób wpływające na zasady gospodarowania Zasobem. Ponadto skuteczne przeznaczenie nieruchomości na inwestycje utrudnione było ze względu na brak przez ponad dwa lata aktu wykonawczego do ustawy o KZN<sup>9</sup>, umożliwiającego zbywanie w drodze przetargu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</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. Do zadań KZN należało m.in.: gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu na zasadach określonych w ustawie oraz tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań w szczególności przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych; podejmowanie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym mieszkań na wynajem (art. 5 ustawy o KZN).

<sup>5</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).

<sup>6</sup> Na podstawie art. 10 ustawy o KZN, właściwe organy oraz spółki Skarbu Państwa sporządzają wykazy zawierające szczegółowe informacje o nieruchomościach.

<sup>7</sup> O których mowa w art. 21 ustawy o KZN.

<sup>8</sup> O których mowa w art. 22 ustawy o KZN.

<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).

Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu prowadzone było bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, a także wieloletniej strategii działania KZN. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez okres ponad dwóch lat bez ustawowych organów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o KZN, tj.: Rady Nadzorczej KZN oraz Prezesa KZN, odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Powołanie organów KZN przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nastąpiło: 30 sierpnia 2019 r. – Rady Nadzorczej<sup>10</sup>, a 19 marca 2020 r. - Prezesa KZN<sup>11</sup>.

Brak podstawowych dokumentów programowych i strategicznych<sup>12</sup> 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.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>13</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### 1. Pozyskiwanie przez KZN nieruchomości do Zasobu

W dniu 29 sierpnia 2017 r., na podstawie z art. 130 ustawy o KZN, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powołał Pełnomocnika do spraw organizacji KZN<sup>14</sup>. Do zadań Pełnomocnika należało m.in.: utworzenia Biura Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz przeprowadzenie naboru pracowników.

(akta kontroli str: 165-166, 180-198, 345-390, 1415-1456)

Regulamin działania Biura KZN został ustanowiony przez Pełnomocnika ds. organizacji KZN i obowiązywał od 1 stycznia 2019 r., tj. 16 miesięcy po dniu jego powołania<sup>15</sup>.

Jak wyjaśnił Prezes KZN, przed wprowadzeniem ww. zarządzenia, „(...) *pracownicy realizowali polecenia służbowe wydawane przez Pełnomocnika do spraw organizacji KZN oraz działającego z jego upoważnienia Dyrektora Biura KZN*”. Prezes KZN wyjaśnił ponadto, że nie zna przyczyn wprowadzenia ww. regulaminu od 1 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str: 3-14, 180-198, 345-390, 1415-1456)

Pełnomocnik do spraw organizacji KZN nie opracował i nie przekazał do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa planu działalności tej

<sup>10</sup> Pisma Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 30 sierpnia 2019 r. powołujące członków Rady Nadzorczej KZN na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości - (Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, z 2019 r. poz. 1309).

<sup>11</sup> Pismo z dnia 19 marca 2020 r. Znak sprawy: DNP-VII.0111.10.1.2020.

<sup>12</sup> Dokumenty te mają obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2022 r. tj po 5 latach od dnia powołania KZN.

<sup>13</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>14</sup> Zarządzenie nr 36 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości. W okresie objętym kontrolą następowala trzykrotnie zmiana Pełnomocnika ds. organizacji KZN.

<sup>15</sup> Z tym dniem weszło w życie Zarządzenie nr 13/2018 Pełnomocnika do spraw organizacji KZN z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu Biura KZN. W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych w KZN obowiązywało Zarządzenie nr 54/2020 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie nadania regulaminu Biura Krajowego Zasobu Nieruchomości.

jednostki na 2017 r. i 2018 r.<sup>16</sup> Jak wyjaśnił Prezes KZN „(...) spośród dokumentów stworzonych w tamtym okresie, nie stwierdzono planu działalności na 2017 r., dokumentacja z tamtego okresu została zarchiwizowana po przekształceniu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w Ministerstwo Infrastruktury<sup>17</sup> oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju<sup>18</sup>.

(akta kontroli str.: 180-198, 279-313)

Przeprowadzona, na polecenie ówczesnego Ministra Rozwoju, kontrola<sup>19</sup> w KZN wykazała m.in. nieprawidłowości w działaniach Pełnomocnika do spraw organizacji KZN dotyczące zatrudniania pracowników tej jednostki. Stwierdzono niezgodne z ustawą o KZN zatrudnienie Dyrektora Biura KZN<sup>20</sup>, prowadzenie naboru pracowników bez opracowania wewnętrznych zasad dotyczących zatrudniania pracowników KZN oraz zawieranie umów zlecenia noszących znamiona umów o pracę.

(akta kontroli str: 41-72, 1464-1465)

Sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym<sup>21</sup> zalecenia pokontrolne w zakresie regulacji dotyczących zatrudniania pracowników KZN zostały wykonane. Prezes KZN do dnia 15 maja 2020 r.<sup>22</sup> wprowadził 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>23</sup>.

(akta kontroli str. 73-160, 345-390)

Na podstawie art. 10 ustawy o KZN, właściwe organy<sup>24</sup> oraz spółki Skarbu Państwa zobowiązane zostały do sporządzania wykazów nieruchomości, którymi gospodarują, wg stanu na dzień 31 grudnia każdego roku i przekazywania tych wykazów do KZN.

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

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

(akta kontroli str. 180-198, 279-313)

Przekazywane przez ww. podmioty wykazy nieruchomości były weryfikowane przez KZN pod względem kompletności danych wymaganych ustawą o KZN oraz ich zgodności z wymaganiami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

<sup>16</sup> Obowiązek sporządzenia których wynika z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania - (Dz. U. z 2010 r. nr 187, poz. 1254).

<sup>17</sup> Ministerstwo Infrastruktury zostało utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury - (Dz. U. 2018 poz. 192).

<sup>18</sup> Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zostało utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju - (Dz.U.2019.116 t.j.).

<sup>19</sup> Kontrola obejmowała wybrane aspekty funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych przez KZN w latach 2017-2019. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 4 grudnia 2019 r. do 10 stycznia 2020 r.

<sup>20</sup> Art. 41 ust. 3 ustawy o KZN stanowi, że Dyrektor Biura KZN jest zatrudniany nie wcześniej niż z chwilą zatrudnienia Prezesa KZN. Prezes KZN posiada wyłączne prerogatywy do zatrudniania dyrektora Biura KZN.

<sup>21</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 13 marca 2020 r.

<sup>22</sup> Tj. do dnia przekazania Ministrowi Rozwoju informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

<sup>23</sup> Dz.U.2020.1320 t.j.

<sup>24</sup> Starostowie oraz prezydenci miast na prawach powiatu, Lasy Państwowe (do 2019 r.), Agencja Mienia Wojskowego i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

i Budownictwa z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości<sup>25</sup> oraz w Rozporządzeniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości<sup>26</sup>.

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

Wyniki szczegółowego badania wykazów nieruchomości<sup>27</sup> zatwierdzonych przez KZN w latach 2018-2020 wskazały, że wszystkie wykazy zawierały wymagane ustawą o KZN informacje i były zgodne z ww. rozporządzeniami.

(akta kontroli str. 167-174, 180-198, 343-390)

W latach 2017 – 2021 (do dnia 30 czerwca) do KZN wpłynęło łącznie 3 412 wykazów nieruchomości<sup>28</sup>.

W wykazach przekazywanych do KZN umieszczane były nieruchomości, które z racji funkcji i przeznaczenia nie mogły zostać wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego<sup>29</sup>. Wydłużało to, prowadzony przez KZN, proces selekcji nieruchomości typowanych do przejęcia do Zasobu. W celu ograniczenia liczby nieruchomości wskazywanych w wykazach, które nie są przydatne do realizacji zadań inwestycyjnych, a tym samym skrócenia czasu analizy wykazów, z inicjatywy KZN rozpoczęto proces legislacyjny dotyczący zmiany ustawy o KZN.

Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup>, m.in. zrezygnowano z obowiązku sporządzania wykazu nieruchomości przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, a także ujmowania w wykazach nieruchomości nieprzydatnych do realizacji zadań ustawowych KZN.

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

---

<sup>25</sup> Dz.U. z 2017 r. poz.1764.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2300.

<sup>27</sup> Dokonano celowego doboru próby, na podstawie wytypowania wykazów w których znajdowało się 10 nieruchomości gruntowych o największej powierzchni, będących w Zasobie KZN oraz po 2 wykazy właściwych organów oraz spółek Skarbu Państwa, przekazanych do KZN w latach 2018-2021.

<sup>28</sup> I tak: - w 2017 r. - 380 wykazów, w tym 377 wykazów od Starostów i prezydentów miast na prawach powiatu oraz po jednym wykazie od AMW, KOWR i Lasów Państwowych;

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

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

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

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

<sup>29</sup> Tj. 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. Było to konsekwencją konieczności przekazania przez właściwe organy i spółki Skarbu Państwa wykazów wszystkich gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi te podmioty gospodarują (art. 10 ustawy o KZN - Dz. U. z 2017 r. poz. 1529).

<sup>30</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

- podjętych uchwałach przez rady gmin na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>31</sup>, jak również wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- podstawie prawnej nabycia nieruchomości, o ile jest znana,
- realizowanych na nieruchomościach inwestycji mieszkaniowych albo rozpoczęciu procesu realizacji takich inwestycji.

(akta kontroli str. 316-342)

Wprowadzenie ww. rozwiązań do ustawy o KZN skróciło proces weryfikacji przez KZN przekazywanych wykazów nieruchomości oraz usprawniło procedury przejmowania nieruchomości do Zasobu<sup>32</sup>.

KZN kwalifikując nieruchomości do Zasobu analizował m.in. zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, położenie nieruchomości, jej powierzchnię i cech geometryczne, a także potencjał popytu na mieszkania w danej lokalizacji.

Prezes KZN wyjaśnił, że: *„(...) obecnie KZN celem uzyskania wiedzy na temat nieruchomości wytypowanych do przekazania do Zasobu uzyskuje informacje dot. danej nieruchomości, jak m.in.: stanu planistycznego, uchwał w sprawie zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ewidencji gruntów i budynków, dostępu do drogi publicznej oraz aktualnej mapy zasadniczej. Ponadto „(...) we wniosku o przekazanie danej nieruchomości do Zasobu, zobowiązuje organ do przygotowania i uzupełnienia protokołu zdawczo-odbiorczego, w którym zawarte są informacje i oświadczenia dotyczące nieruchomości, w tym aktualnego stanu prawnego nieruchomości”.*

(akta kontroli str. 167-174, 180-198, 343-390, 411-431, 499-546)

Pełnomocnik do spraw organizacji KZN podejmował działania zmierzające do usprawnienia procesu pozyskiwania nieruchomości do Zasobu. W tym celu podpisał dwa porozumienia: 18 października 2018 r. - z Ministrem Obrony Narodowej, usprawniające przekazywanie gruntów przez Agencję Mienia Wojskowego oraz 31 października 2018 r. - z Głównym Geodetą Kraju, służące podniesieniu efektywności identyfikacji oraz lokalizacji nieruchomości będących w obszarze zainteresowania KZN<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 279-313)

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

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

<sup>31</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 551 ze zm.

<sup>32</sup> Na co wskazuje wzrost liczby nieruchomości przejmowanych do Zasobu KZN w latach 2019 - 2020.

<sup>33</sup> Na mocy porozumienia Krajowy Zasób Nieruchomości zobowiązał się do udostępniania Głównemu Geodecie Kraju danych określających lokalizację działek ewidencyjnych należących do Zasobu KZN oraz działek ewidencyjnych, które KZN zamierza przejąć do Zasobu, a Główny Geodeta Kraju zobowiązał się do bezpłatnego opublikowania każdorazowo udostępnionych przez KZN danych w Geoportalu Infrastruktury Informacji Przestrzennej.

Na dzień 30 czerwca 2021 r. w Zasobie pozostawało 133<sup>34</sup> nieruchomości o łącznej powierzchni 897,3134 ha.

(akta kontroli str. 1415-1456)

Pierwsza nieruchomość do Zasobu została przejęta dopiero w dniu 12 września 2018 r., tj. po roku funkcjonowania KZN. Średni czas przekazywania nieruchomości do Zasobu KZN, wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniósł 134 dni<sup>35</sup>.

Długotrwała procedura przejmowania nieruchomości do Zasobu wynikała z braku pełnej wiedzy po stronie podmiotów zobowiązanych do sporządzenia i przekazania do KZN wykazów o toczących się, w stosunku do nieruchomości, postępowaniach administracyjnych i sądowych, zgłoszonych roszczeniach reprivatyzacyjnych czy rozpoczętych postępowaniach komunalizacyjnych<sup>36</sup>. Informacje te, na etapie sporządzania wykazów nieruchomości przesyłanych do KZN przez właściwe organy, nie były przez nie rozpoznawane i aktualizowane.

(akta kontroli str. 279-313, 345-390, 1415-1456)

Szczegółowe badanie 10 wniosków Prezesa KZN o przekazanie nieruchomości do Zasobu KZN<sup>37</sup> oraz 10 protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości wraz z dokumentacją wykazało, że:

- wnioski o przekazanie nieruchomości do Zasobu były zgodne z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o KZN i były podpisane przez upoważnionych pracowników KZN,
- protokoły zdawczo-odbiorcze spełniały wymogi art. 22 ustawy o KZN oraz były podpisywane przez upoważnionych pracowników tej jednostki

(akta kontroli str. 279-313, 345-390, 1415-1456)

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

(akta kontroli str. 345-390)

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

Przyczyny braku przejęcia do Zasobu planowanych w 2020 r. nieruchomości wynikały głównie z problemów we współpracy KZN z KOWR.

<sup>34</sup> Ze 150 nieruchomości przejętych do Zasobu w okresie objętym kontrolą, 14 nieruchomości zostało rozdysponowane na cele budownictwa mieszkaniowego, jedna na realizację infrastruktury towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej, a dwie zostały zwrócone dotychczasowym dysponentom.

<sup>35</sup> Najkrótszy czas od przekazania wniosku Prezesa KZN o przejęcie nieruchomości do podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego wyniósł 21 dni, a najdłuższy 917 dni.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

<sup>37</sup> Doboru celowego dokonano na podstawie wytypowania 10 nieruchomości gruntowych o największej powierzchni, będących w Zasobie. Łączna powierzchnia nieruchomości wyniosła 483,1683 ha. Nieruchomości były przejmowane do Zasobu w okresie od 10 grudnia 2018 r. do 16 maja 2019 r.

KOWR wstrzymał się z przekazywaniem nieruchomości do Zasobu KZN uznając, że obowiązek ten dotyczył jedynie nieruchomości, które zostały ujęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, co było niezgodne z art. 10 ustawy o KZN.

W celu wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości, KZN organizował robocze spotkania z KOWR (odbyło się siedem spotkań), kierował pisma informujące i wyjaśniające do: ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. Działania te (prowadzone w okresie od 14.12.2018 r. do 20.01.2020 r.), pozwoliły na poprawę współpracy z KOWR<sup>38</sup>.

(akta kontroli str. 279-313, 345-390)

W planie działalności KZN na 2021 r. zaplanowano przejęcie 15 nieruchomości o pow. 7,9586 ha. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. przejęto 8 nieruchomości o pow. 10,612 ha.

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

(akta kontroli str. 41-160, 180-198, 345-390, 1415-1456)

KZN nieruchomości do Zasobu przejmował nieodpłatnie, poza jednym przypadkiem w 2020 r., w którym w celu przejęcia nieruchomości położonej na terenie miasta Nowy Sącz poniósł wydatki w wysokości 8 964,99 tys. zł<sup>39</sup>.

Prezes KZN nie nabywał nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa<sup>40</sup> i nie korzystał z prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność lub przedmiot użytkowania wieczystego państwowej osoby prawnej<sup>41</sup>. W latach 2018 - 2021 (do dnia 31 marca) do KZN wpłynęło 2045 aktów notarialnych przenoszących własność takich nieruchomości. Jak wyjaśnił Prezes KZN „(...) *nie posiadały one wystarczającego potencjału do realizacji inwestycji mieszkaniowych*”.

(akta kontroli str. 180-198, 279-288)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>38</sup> W okresie od 16 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. KOWR przekazał do Zasobu 14 nieruchomości.

<sup>39</sup> Przekazanie nieruchomości do Zasobu KZN oznaczonej jako działka o identyfikatorze 126201\_1.0096.1/1 (po podziale: 126201\_1.0096.1/33 – Skarb Państwa, 126201\_1.0096.1/34 – osoby fizyczne, 126201\_1.0096.1/35 – Skarb Państwa) wymagało regulacji stanu prawnego nieruchomości, tj. dokonania podziału nieruchomości zgodnie z udziałami posiadanymi przez Skarb Państwa (24/36) i osoby fizyczne (12/36), a następnie dokonanie czynności prawnej polegającej na częściowym zniesieniu współwłasności w nieruchomości. KZN poniósł koszty w postaci dopłaty za różnicę wartości zamiennych udziałów w działkach o numerach 1/33, 1/34 i 1/35 obr. 96 Nowy Sącz w wysokości 8 964,99 zł, na którą składały się dopłaty dla 3 osób fizycznych. W pozostałych przypadkach nie było konieczności ponoszenia kosztów związanych z przekazaniem nieruchomości do Zasobu KZN.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 29 ustawy o KZN, Prezes KZN może nabywać nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli wymaga tego realizacja zadań określonych w ustawie (ust. 1), przy czym nabycie nieruchomości następuje po cenie rynkowej, uwzględniając wartość obciążeń nieruchomości (ust. 2).

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 30a ustawy o KZN, w przypadku nieruchomości będącej własnością lub przedmiotem użytkowania wieczystego państwowej osoby prawnej, KZN przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa takiej nieruchomości. Zapis o możliwości skorzystania z prawa pierwokupu został wprowadzony do ustawy o KZN z dniem 7 września 2018 r.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Procedura przejmowania przez KZN nieruchomości do Zasobu była zgodna z ustawą o KZN.

KZN prawidłowo weryfikował wykazy nieruchomości, prawidłowo sporządzał wnioski i protokoły zdawczo-odbiorcze nieruchomości przejmowanych do Zasobu.

Niska skuteczność KZN w przejmowaniu nieruchomości do Zasobu wynikała z: wstrzymywania się z przekazywaniem do Zasobu nieruchomości przez zobowiązane do tego organy, w szczególności KOWR, ujmowania w wykazach nieruchomości, które z racji swoich funkcji i przeznaczenia są nieprzydatne do realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz braku wiedzy, po stronie podmiotów przekazujących wykazy, o aktualnej sytuacji prawnej w tym o zgłoszonych roszczeniach.

W celu przeciwdziałania problemom w przejmowaniu nieruchomości Pełnomocnik do spraw organizacji KZN, m.in. zainicjował zmianę ustawy o KZN usprawniającą proces sporządzania wykazów nieruchomości i identyfikowania zagrożeń braku możliwości przejęcia nieruchomości do Zasobu. Ponadto podjął współpracę z podmiotami zobowiązanymi do przekazywania nieruchomości, podpisując porozumienia i wyjaśniając wątpliwości w drodze roboczych spotkań.

#### OBSZAR

## 2. Gospodarowanie przez KZN nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu

#### Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, KZN gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości, tj. programu gospodarowania Zasobem, jak i wieloletniej strategii działania KZN<sup>42</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. Powołanie organów KZN przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nastąpiło odpowiednio: 30 sierpnia 2019 r. – Rady Nadzorczej<sup>43</sup>, a 19 marca 2020 r. - Prezesa KZN<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 3-14, 180-198, 345-390, 1415-1456)

Projekty wymienionych dokumentów, pomimo ich przygotowania w 2019 r. przez Pełnomocnika do spraw organizacji KZN, nie mogły zostać przedłożone Radzie Nadzorczej po jej powołaniu. Zgodnie bowiem z art. 135 ustawy o KZN, to Prezes KZN nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia powołania, przedstawia Radzie Nadzorczej do uchwalenia pierwszy, po utworzeniu KZN, program gospodarowania Zasobem uzgodniony z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Kierujący jednostką Pełnomocnik do spraw organizacji KZN, nie posiadał uprawnień do przedkładania Radzie Nadzorczej ww. wymienionych dokumentów.

<sup>42</sup> Jedynymi dokumentami na podstawie których następowała realizacja ustawowych działań KZN były roczne plany działalności z których pierwszy został sporządzony dopiero na rok 2019.

<sup>43</sup> Pismo Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 30 sierpnia 2019 r. powołujące członków Rady Nadzorczej KZN na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, z 2019 r. poz. 1309).

<sup>44</sup> Pismo z dnia 19 marca 2020 r. Znak sprawy: DNP-VII.0111.10.1.2020.

Stan ten potwierdziła również kontrola przeprowadzona w KZN na zlecenie Ministra Rozwoju na przełomie 2019 r. i 2020 r.<sup>45</sup>

(akta kontroli str. 3-14, 41-160, 180-198, 345-390)

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

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

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

(akta kontroli str. 180-198, 345-390, 1377-1378)

Ówczesne Ministerstwo Rozwoju<sup>46</sup> zostało poinformowane o odstąpieniu przez Radę Nadzorczą od zatwierdzenia, przedłożonego przez Prezesa KZN, projektu „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020-2023” i powodach tego zaniechania.

(akta kontroli str. 394-410)

W związku z decyzją Rady Nadzorczej odnośnie niezatwierdzenia „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020-2023”, zostały również wstrzymane dalsze prace nad wieloletnią strategią działania KZN do czasu wejścia w życie procedowanego projektu nowelizacji ustawy o KZN<sup>47</sup>. Prezes KZN poinformował, że trwają prace nad zmianą projektów wymienionych dokumentów, uwzględniające

<sup>45</sup> Kontrola obejmowała wybrane aspekty funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych przez KZN w latach 2017-2019. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 4 grudnia 2019 r. do 10 stycznia 2020 r.

<sup>46</sup> Zastępca Dyrektora Departamentu Transakcji KZN poinformował Naczelnika Wydziału Koordynacji Nadzoru w Departamencie Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju, że Rada Nadzorcza KZN „nie podjęła uchwały z uwagi na zawansowany proces legislacyjny dot. zmian w ustawie o KZN, w szczególności mając na uwadze możliwość tworzenia TBS-ów (SIM), które nie zostały uwzględnione w programie i konieczność „szybką” zmiany programu po wejściu w życie nowych przepisów”.

<sup>47</sup> Ponadto, wraz z wejściem w życie ustawy Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa - (Dz. U. z 2020 r. poz. 11), zmieniono zapis dot. zadań Rady Nadzorczej (art. 33 ust. 1 pkt 1) rezygnując z obowiązku zatwierdzenia raz na 5 lat, wieloletniej strategii działania KZN przedstawionej przez Prezesa KZN, pozostawiając jedynie obowiązek zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą tego dokumentu.

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

(akta kontroli str. 180-198, 279-342)

KZN, przez prawie trzy lata od dnia utworzenia, nie przeznaczył na cele budownictwa mieszkaniowego lub na realizację uzbrojenia technicznego gruntów, żadnej nieruchomości z Zasobu.

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

Wpływ na ten stan miały brak dostosowania regulacji prawnych do możliwości realizacji zadań przez KZN, jak również brak programu gospodarowania Zasobem i wieloletniej strategii działania KZN wynikający z niepowołania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa organów KZN odpowiedzialnych za opracowanie i zatwierdzenie tych dokumentów.

W okresie od 11 września 2017 r. do 15 sierpnia 2019 r.<sup>48</sup> przeznaczanie nieruchomości na cele inwestycji mieszkaniowych mogło być realizowane przez KZN jedynie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst) oraz ich związkami. KZN w trybie bezprzetargowym (na podstawie pisemnej zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa) mógł przekazywać tym jednostkom nieodpłatnie grunty pod budownictwo mieszkaniowe (budownictwo komunalne) lub wносить nieruchomości aportem do spółek celowych tworzonych z gminami. I tak:

- Pełnomocnik do spraw organizacji KZN wystąpił w dniu 27 czerwca 2019 r. do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, z wnioskiem o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazanie gminie Wrocław<sup>49</sup> nieruchomości z Zasobu w celu realizacji infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej. Brak zgody na powyższe działanie minister uzasadnił brakiem opinii Rady Nadzorczej<sup>50</sup>. Kontynuowanie procedury przekazania wymienionej nieruchomości, nastąpiło dopiero po powołaniu Rady Nadzorczej w dniu 30 sierpnia 2019 r., pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez Radę Nadzorczą w dniu 08.11.2019 r. i zakończone zostało podpisaniem aktu notarialnego w dniu 30.04.2020 r.;

(akta kontroli str. 203-275, 345-390, 432-498, 547-704, 1415-1456)

- KZN nie tworzył spółek celowych z jst ze względu na brak zainteresowania samorządów realizacją inwestycji mieszkaniowych w tej formule. Wynikało to z braku możliwości zasilenia mieszkaniowego zasobu gminy lokalami powstałymi w ramach spółki celowej utworzonej w trybie art. 7 ustawy

<sup>48</sup> Tj. w okresie obowiązywania ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN - (Dz.U. z 2017 r. poz. 1529 ze zm.).

<sup>49</sup> Wniosek gminy Wrocław z dnia 03.04.2019 r.

<sup>50</sup> Art. 33 ust 1 pkt 5a ustawy o KZN.

o KZN (w pierwotnym brzmieniu)<sup>51</sup> oraz z braku możliwości dofinansowania gminom takich przedsięwzięć z Funduszu Dopał Banku Gospodarstwa Krajowego. Próbą rozwiązania tego problemu była nowelizacja ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia mieszkań na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń<sup>52</sup>, w której do grona beneficjentów wymienionego wsparcia zaliczono również spółkę celową utworzoną z KZN i w konsekwencji spółki te mogły ubiegać się o środki na tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy. Jednak (pół roku później) zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw<sup>53</sup>, z mieszkaniowego zasobu gminy wykluczone zostały lokale mieszkalne utworzone przez spółki celowe utworzone z KZN. Ostatecznie, w wyniku kolejnych zmian ustawowych<sup>54</sup> w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia mieszkań na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń – wyłączono spółki celowe tworzone z KZN z grona beneficjentów wsparcia środkami z Funduszu Dopał Banku Gospodarstwa Krajowego;

(akta kontroli str. 411-431)

- dokonana w 2019 r. ww. nowelizacja ustawy o KZN m.in.: rozszerzyła grono potencjalnych partnerów KZN do tworzenia spółek celowych. KZN mógł obejmować udziały w zamian za wniesienie aportem lub oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu do spółek celowych tworzonych nie tylko z jst, ale również m.in. z funduszami inwestycyjnymi. Pełnomocnik do spraw organizacji KZN, przedłożył Radzie Nadzorczej w 2019 r. w celu zaopiniowania, wnioski w sprawie utworzenia spółek celowych z PFR Nieruchomości<sup>55</sup> i wniesienia do tych spółek aportem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Jednak Rada Nadzorcza, odstąpiła od głosowania tych wniosków, a Przewodnicząca Rady Nadzorczej wskazała, że „(...) *niezbędne jest opracowanie przez KZN strategii postępowania w sprawie gospodarowania nieruchomościami Zasobu*”.

(akta kontroli str. 279-390, 411-431)

- po opublikowaniu w dniu 6 maja 2020 r. rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>56</sup>, który przewidywał zmianę przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. o KZN, Prezes KZN wstrzymał się z przeznaczaniem do zbycia nieruchomości Zasobu. Kierował się tym, że ww. projekt ustawy zakładał uchylenie art. 62a ustawy o KZN nakładający na KZN obowiązek wypłaty rekompensaty w przypadku zbycia nieruchomości przejętych do Zasobu od KOWR i AMW w wysokości 90% wartości nieruchomości<sup>57</sup>. Ponadto ww. projekt zakładał

<sup>51</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1529.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 508 t.j.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa - (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 t.j.).

<sup>55</sup> Spółka wchodząca w skład grupy Polskiego Funduszy Rozwoju S.A. utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>56</sup> Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD 89.

<sup>57</sup> Większość gruntów Zasobu KZN została przejęta od tych podmiotów i ich zbycie, zdaniem KZN spowodowałoby szkodę dla jednostki.

powstanie Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN, zasilanego środkami KZN stanowiącymi 60% dochodów ze zbycia nieruchomości Zasobu. Projektowane przepisy zdaniem Prezesa KZN były korzystniejsze dla gospodarki finansowej KZN, dlatego też zdecydował, że KZN nie będzie przeznaczał do zbycia nieruchomości do momentu uchwalenia ww. przepisów. O podjętych decyzjach Prezes KZN na bieżąco informował ówczesne Ministerstwo Rozwoju<sup>58</sup>.

(akta kontroli str. 279-390)

KZN do grudnia 2019 r. nie mógł w drodze przetargu zbywać nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu poprzez ich sprzedaż oraz zawarcie umów oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie przetargu, możliwe było dopiero od dnia 15 grudnia 2019 r., tj.: po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu<sup>59</sup>.

(akta kontroli str. 203-275)

Do dnia 15 sierpnia 2019 r.<sup>60</sup> przepisy ustawy o KZN nie przewidywały możliwości wydzierżawiania i oddawania w najem nieruchomości Zasobu w drodze przetargu, co uniemożliwiało KZN racjonalne gospodarowanie nieruchomościami Zasobu do czasu ich przenaczenia pod inwestycje mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 203-275)

Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r.<sup>61</sup> wprowadzających nową formułę realizacji inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem nieruchomości Zasobu, tj. w formie Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej<sup>62</sup> (SIM), Prezes KZN nawiązał współpracę z gminami w wyniku której, według stanu na 30 czerwca 2021 r., podpisał 227 porozumień mających m.in. na celu wymianę informacji, materiałów oraz dokumentów, dotyczących nieruchomości stanowiących własność jst lub Skarbu Państwa wykazujących potencjał inwestycyjny.

Ponadto do 30 czerwca 2021 r., Prezes KZN podpisał 14 umów dotyczących zbycia nieruchomości Zasobu na cele związane z inwestycjami mieszkaniowymi, w tym 12 nieruchomości w II kwartale 2021 r. Łączna wartość nieruchomości Zasobu wniesionych aportem do spółek, Towarzystw Budownictwa Społecznego lub SIM wyniosła brutto 63 123,5 tys. zł. Z podpisanych umów wynika, że po zakończeniu tych inwestycji<sup>63</sup> ma powstać 1514 lokali. Łączna powierzchnia gruntów

<sup>58</sup> O podejmowanych działaniach w zakresie planowanego rozdysonowania nieruchomości Zasobu. Ponadto, zgodnie z dyspozycją Ministra Rozwoju wyrażaną w piśmie z dnia 17.07.2020 r. znak: DM-V.0111.12.2020, w której KZN zobowiązany został do przekazywania do Ministerstwa Rozwoju raportów dotyczących zadań realizowanych przez KZN, raporty były sporządzane na koniec każdego kwartału, zgonie z przekazanym wzorem.

<sup>59</sup> Dz.U. 2019 poz. 2382.

<sup>60</sup> Tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz innych ustaw - (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309)

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa - (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 t.j.).

<sup>62</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>63</sup> Zakończenie inwestycji planowane jest na lata 2021-2033.

przekazanych na inwestycje mieszkaniowe, w ramach ww. 14 umów, wyniosła 27,0168 ha<sup>64</sup>.

(akta kontroli str. 203-275, 316-342, 1377-1378, 1415-1456)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Rozpoczęcie realizacji celu inwestycyjnego, do osiągnięcia którego został powołany KZN, tj. zwiększenie dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, poprzez rozdysponowanie nieruchomości przejętych do Zasobu na te inwestycje, nastąpiło dopiero po niemal trzech latach funkcjonowania KZN. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r., na cele inwestycyjne rozdysponowano łącznie 14 nieruchomości. Niska skuteczności KZN w tym zakresie, wynikała przede wszystkim z braku dostosowania regulacji prawnych do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem nieruchomości Zasobu oraz do finansowania tych inwestycji.

Opóźnienie w powołaniu przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa organów KZN, tj. Rady Nadzorczej i Prezesa KZN, uprawnionych do przygotowania i zatwierdzenia programu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu oraz wieloletniej strategii działania KZN, skutkuje tym, że po ponad czterech latach od utworzenia, KZN nadal nie posiada podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposób gospodarowania Zasobem<sup>65</sup>.

W ocenie NIK, realizacja ustawowych zadań przez KZN bez przyjęcia podstawowych dokumentów programowych i strategicznych, utrudniała efektywne wykorzystanie na cele inwestycyjne nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

## IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Niezwłoczne opracowanie i uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa projektów programu gospodarowania Zasobem oraz wieloletniej strategii działania KZN i przedłożenie tych dokumentów Radzie Nadzorczej KZN do zatwierdzenia.

<sup>64</sup> Tj.: 3 inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Śląskim (w miejscowościach Częstochowa, Zawiercie i Chorzów). Łączna planowana liczba mieszkań to 410 w przypadku Zawiercia i Chorzowa oraz 26,4 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania; 2 inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Lubuskim (w miejscowościach Międzyrzecz i Strzelce Krajeńskie). Łączna planowana liczba mieszkań to 338; 2 inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Podkarpackim (w miejscowościach Stalowa Wola oraz Medyka). Łączna planowana liczba mieszkań to 279; 2 inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Pomorskim (w miejscowościach Tczew i Lębork. Łączna planowana liczba mieszkań to 140; 2 inwestycje mieszkaniowe zaplanowano w Województwie Wielkopolskim (w miejscowościach Kalisz i Powiż). Łączna planowana liczba mieszkań to 217; 1 inwestycję mieszkaniową zaplanowano w Województwie Łódzkim (w miejscowości Pabianice). Wartość umów wyniosła 1 508,62 tys. zł. Planowana liczba mieszkań to 58; 1 inwestycję mieszkaniową zaplanowano w Województwie Świętokrzyskim (w miejscowości Jędrzejów). Planowana liczba mieszkań to 8; 1 inwestycję mieszkaniową zaplanowano w Województwie Zachodniopomorskim (w miejscowości Koszalin). Wartość umów wyniosła 988 tys. zł. Planowana liczba mieszkań to 64.

<sup>65</sup> Uchwalenie programu gospodarowania nieruchomościami oraz strategii działania KZN, planowane jest dopiero na 2022 r.

## 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 04.08. 2021r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow

  
.....  
podpis