

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY-410-11/09

Nr ewid. 8/2010/P09126/LBY

## Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego

Bydgoszcz marzec 2010 r.

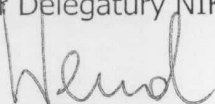
**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

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

---

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy

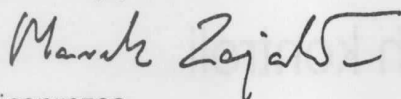


Jarosław Wenderlich

---

Akceptuję:

Marek Zająkała



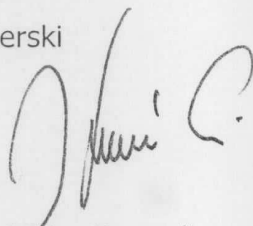
Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 4. 03. 2010

---

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12

85-950 Bydgoszcz

tel./fax: (52) 339-06-10/ (52) 339-06-60

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. Wprowadzenie.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>6</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli .....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	9
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>10</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	16
3.2.1. Struktura i efekty działalności .....	16
3.2.2. Podatek dochodowy .....	20
3.2.3. Partycypacje i kaucje .....	21
3.2.4. Najemcy .....	23
3.2.5. Czynsz w lokalach TBS .....	25
3.2.6. Realizacja umów kredytu ze środków KFM.....	27
3.2.7. TBS jako element polityki gmin.....	29
3.2.8. Zadania i kompetencje Ministra w zakresie budownictwa społecznego .....	33
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli .....</b>	<b>35</b>
4.1. Przygotowanie kontroli.....	35
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	36
<b>5. Załączniki .....</b>	<b>39</b>
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole .....	39
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	41
5.3. Analiza przepisu dotyczącego zwolnień od podatku dochodowego .....	43
5.4. Udział lokali mieszkalnych TBS w lokalach wybudowanych ogółem w gminach.....	45
5.5. Wykaz aktów prawnych .....	46
5.6. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli .....	47

## Najczęściej stosowane skróty i oznaczenia

<b>TBS</b>	– Towarzystwo(a) Budownictwa Społecznego
<b>BGK</b>	– Bank Gospodarstwa Krajowego
<b>KFM</b>	– Krajowy Fundusz Mieszkaniowy
<b>K.s.h.</b>	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.)
<b>GUS</b>	– Główny Urząd Statystyczny
<b>Minister</b>	– minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej; od 16 listopada 2007 r. Minister Infrastruktury
<b>p.u.</b>	– powierzchnia użytkowa
<b>ustawa o p.b.m.</b>	– ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.)
<b>ustawa o ochronie praw lokatorów</b>	– ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.)
<b>ustawa o zmianie ustawy o p.b.m.</b>	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2157)
<b>ustawa o g.n.</b>	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)
<b>ustawa o p.d.o.p.</b>	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	– ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)

# 1. Wprowadzenie

## **Temat kontroli P/09/126: Funkcjonowanie Towarzystw Budownictwa Społecznego**

**Ogólne tło badanej problematyki:** Problem mieszkaniowy to od wielu lat jeden z najistotniejszych problemów społecznych w Polsce. Zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkaniowych ludności jest zadaniem o charakterze publicznym, realizowanym przez władze publiczne, w tym gminy. Istotnym narzędziem w realizacji tego obowiązku od 1995 r. miały być TBS jako podmioty społecznego budownictwa mieszkaniowego. Do 30 czerwca 2009 r. zarejestrowanych zostało 388 TBS. Niniejszą kontrolę podjęto z własnej inicjatywy NIK w wyniku licznych sygnałów o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu TBS, docierających z informacji medialnych, z interpelacji poselskich oraz z innych kontroli NIK, obejmujących społeczne budownictwo mieszkaniowe. Dla podjęcia tej kontroli miał znaczenie także ustawowy termin (dla większości powstałych TBS) rozpoczęcia do końca października 2008 r. działalności, dla której TBS zostały powołane, czyli wynajmu lokali własnych.

**Celem kontroli** było dokonanie oceny funkcjonowania TBS w zakresie realizacji przez nie zadań społecznego budownictwa mieszkaniowego, w szczególności dostępności lokali mieszkalnych należących do TBS dla osób spełniających ustawowe kryteria, prawidłowości naliczania czynszów, współdziałania z gminami, realizacji warunków umów kredytu ze środków KFM, zasadności posługiwania się nazwą „towarzystwa budownictwa społecznego”, roli TBS w przenoszeniu wierzytelności z umów partycypacji w kosztach budowy przez partycypantów.

**Badaniami kontrolnymi objęto okres** od 1 stycznia 2006 r. do 31 marca 2009 r.

**Czynności kontrolne przeprowadzono** od 6 kwietnia do 8 września 2009 r. w 32 TBS<sup>1</sup> na terenie ośmiu województw oraz w Ministerstwie Infrastruktury.

---

<sup>1</sup> Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 5.1 do Informacji.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, funkcjonowanie Towarzystw Budownictwa Społecznego w latach 2006-2009 (I kwartał).**

Pozytywnie oceniono: dostępność lokali mieszkalnych dla osób spełniających ustawowe kryteria, realizację warunków umów kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i współdziałanie z gminami w zakresie tworzenia warunków do poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnej. W poszczególnych gminach TBS stały się istotnym instrumentem w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu badanych TBS polegały m.in. na: nierzetelnej weryfikacji spełniania przez najemców wymaganych kryteriów, opóźnieniach w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, naruszaniu przepisów udzielania zamówień publicznych.

Negatywnie oceniono natomiast: naliczanie czynszu za najem lokali w niewłaściwej wysokości i pobieranie opłat dodatkowych oraz świadczenie usług dotyczących zarządzania nieruchomościami gminnymi ze stratą i z naruszeniem prawa.

Istniejący system budownictwa społecznego przyczynił się do powstania ponad 67,5 tys. lokali mieszkalnych, przy wykorzystaniu ponad 5,3 mld zł środków publicznych z KFM oraz gruntów gminnych, ale jego 14-letnie efekty nie były wystarczające w stosunku do istniejących potrzeb. W ocenie NIK idea społecznego budownictwa mieszkaniowego w formie TBS w obecnym stanie prawnym nie sprawdziła się w pełni. Działalność podstawowa TBS (budowanie i wynajem lokali mieszkalnych), dla której zostały utworzone, stanowiła mniej niż 25% całej działalności, a dodatkowa działalność gospodarcza w 60% badanych TBS generowała straty. Niezgodne ze stawianymi przy tworzeniu systemu celami były również przyjęte w TBS praktyki, takie jak komercyjne wykorzystanie przekazanych przez gminy gruntów oraz niepodejmowanie działań w celu ograniczenia obrotu partycypacjami, tj. lokalami z zasobów TBS.

---

<sup>2</sup> Stosowana przez NIK czterostopniowa skala ocen to: ocena pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

**2.2.1.** W poszczególnych gminach TBS stały się istotnym instrumentem w tworzeniu warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnej. Udział lokali wybudowanych przez TBS stanowił średnio 12,8% w liczbie lokali oddanych do użytkowania na terenie tych gmin w latach 1997-2008 (str. 29).

**2.2.2.** Lokale mieszkalne TBS były dostępne dla osób spełniających ustawowe kryteria. W 97,7% badanych przypadków TBS przydzieliły lokale osobom spełniającym wszystkie wymogi (str. 23).

**2.2.3.** TBS prawidłowo wywiązywały się z warunków umów kredytu ze środków KFM. Kredyty te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na budowę lokali mieszkalnych na wynajem (str. 27).

**2.2.4.** Minister Infrastruktury dokonywał oceny funkcjonowania systemu budownictwa społecznego i po przeprowadzonej analizie w 2009 r. zaplanował na następne lata zapewnienie bardziej dostępnych i różnorodnych źródeł finansowania nowych inwestycji oraz zmianę grup docelowych systemu (str. 33).

**2.2.5.** Budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu tylko z założenia było działalnością podstawową TBS. Przychody z najmu stanowiły średnio 23,3%. Ustalono też, że 10 TBS (31,31%) nie planowało przedsięwzięć inwestycyjnych na kolejne lata i tylko 13 TBS (40,6%) było w trakcie ich realizacji (str. 16).

**2.2.6.** Prowadzona przez TBS działalność dodatkowa była zgodna z ustawą o p.b.m. Niegospodarne było jednak podejmowanie przez 19 TBS (59,4%) dodatkowej działalności gospodarczej generującej straty. Dotyczyło to przede wszystkim zarządzania zasobem komunalnym (str. 18).

**2.2.7.** Ponad połowa TBS nierzetelnie prowadziła dokumentację najemców, w której brakowało dokumentów potwierdzających spełnianie przez najemców kryterium maksymalnego dochodu gospodarstwa domowego lub braku tytułu prawnego do innego lokalu (str. 24).

**2.2.8.** Przy wyborze wykonawców robót budowlanych finansowanych kredytem ze środków KFM, 5 TBS (15,6%) naruszyło przepisy udzielania zamówień publicznych. Ponadto w 4 innych TBS (12,5%) opóźnienia w realizacji inwestycji przez

wykonawców robót budowlanych, były powodem braku możliwości umorzenia kredytu w kwocie 2,1 mln zł (str. 28).

**2.2.9.** Negatywnie oceniono prowadzoną przez TBS działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami gminnymi, ponieważ 81,3% TBS będących zarządcami wykonywało czynności w ramach zarządu z naruszeniem ustawy o g.n., a 62,5% TBS na świadczeniu tego rodzaju usług ponosiło straty (str. 32 i 19).

**2.2.10.** Nieprawidłowo naliczono czynsz za najem lokali z zasobów mieszkaniowych w 21 TBS (65,6%), m.in. poprzez ustalanie stawek w wysokości niewystarczającej na pokrycie kosztów i spłatę kredytu. Skutkowało to m.in. zaniżeniem kwot czynszu o 7,1 mln zł (str. 25).

**2.2.11.** W TBS przyjęto praktyki, które w prawdzie były zgodne z obowiązującymi przepisami, ale wypaczały ideę społecznego budownictwa mieszkaniowego. TBS nie podejmowały działań w celu uniemożliwienia przenoszenia wierzytelności z umów partycypacji poprzez zapisy w tych umowach o zakazie dokonywania cesji. W ten sposób lokale z zasobów TBS stały się towarem komercyjnym. Ponadto przekazane przez gminy grunty TBS wykorzystywały na budowę komercyjnych lokali mieszkalnych. Ustalono, że zmiany umów partycypacji dotyczyły 5,2% partycypantów, a spośród 210 ha otrzymanych gruntów, 6% w wyniku ich odsprzedaży trafiło do podmiotów prywatnych (str. 21 i 30).

**2.2.12.** Stwierdzono dowolność rozliczania faktycznie poniesionych kosztów budowy danego lokalu. Ustalano je m.in. niezgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o p.b.m. (obowiązującym do 31 maja 2009 r.), co skutkowało zawyżeniem pobranych kwot partycypacji, przekraczających limit 30% kosztów budowy (str. 22).

**2.2.13.** Brak uregulowań prawnych w zakresie dysponowania przez TBS pobranymi kaucjami oraz zabezpieczania środków na przyszłe remonty, powodował podejmowanie przez TBS przeciwstawnych decyzji, decydujących o kondycji finansowej TBS. I tak w 36,3% TBS kaucje wykorzystywano jako tani sposób pozyskania środków na inwestycje, a w pozostałych TBS ich nie wykorzystywano. W przypadku działalności dotyczącej remontów, 29,0% TBS część środków pobranych z czynszu na ten cel przechowywało na lokatach bankowych, gdy pozostałe wykorzystywały je na działalność bieżącą lub inwestycyjną, nie zabezpieczając odpowiednich środków na przyszłe remonty (str. 23 i 27).

**2.2.14.** Odpowiadający za wspieranie mieszkalnictwa w Polsce Minister Infrastruktury do końca I półrocza 2009 r. nie sprawdził czy 26,2% zarejestrowanych TBS prowadziło działalność, dla której zostały utworzone (str. 34).

**2.2.15.** W toku kontroli ujawniono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w łącznej kwocie 23,8 mln zł i uzyskano korzyści w kwocie ogółem 0,4 mln zł (str. 38).

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Uwzględniając wyniki kontroli – niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków szczegółowych przekazanych zarządom TBS (str. 36) – w celu uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności, zdaniem NIK niezbędne jest:

1. Podjęcia przez Ministra Infrastruktury działań legislacyjnych mających na celu:
  - zdefiniowanie w ustawie o p.b.m. sposobu naliczania kosztów budowy lokalu, o którym mowa w art. 29a ust. 2 tej ustawy (str. 22),
  - ustalenie jednolitych zasad w dysponowaniu przez TBS pobranymi kaucjami oraz w dokonywaniu odpisów na przyszłe remonty, w tym rozważenie wprowadzenia obowiązku tworzenia funduszu remontowego (str. 23 i 27).
2. Zweryfikowania przez Ministra Infrastruktury liczby funkcjonujących TBS, m.in. poprzez pozbawienie nazwy podmiotów nieposiadających cech TBS (str. 34).

W toku kontroli stwierdzono również, że przez ponad 4 lata nie zmieniono ustawy o ochronie praw lokatorów poprzez określenie w niej wszystkich elementów składowych czynszu, o których mowa w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r. (str. 26) oraz że organy podatkowe wydawały rozbieżne interpretacje indywidualne w zakresie zwolnień podatkowych od uzyskanych przez TBS dochodów, w tym przede wszystkim dotyczących umorzenia kredytu (str. 21 i 43).

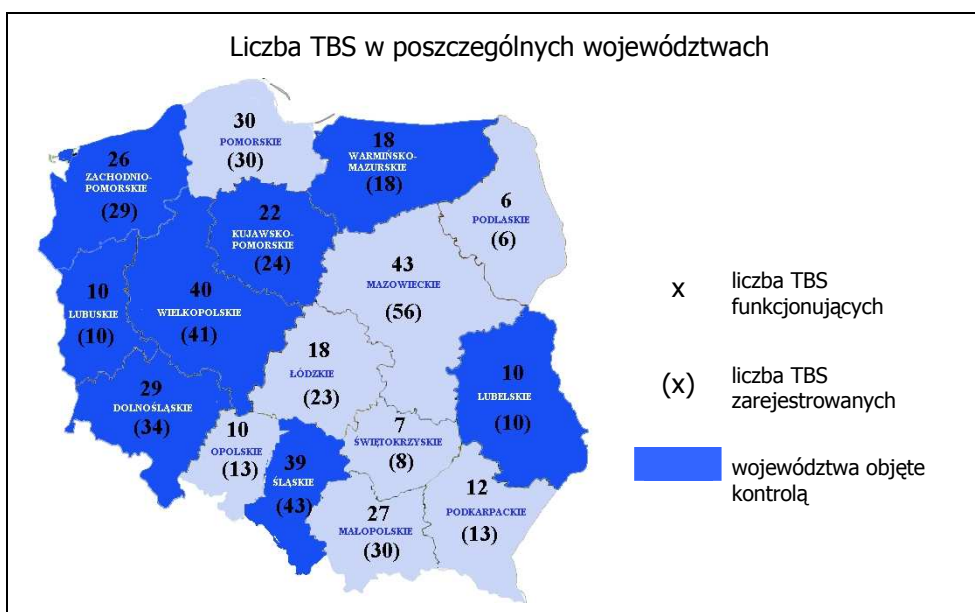
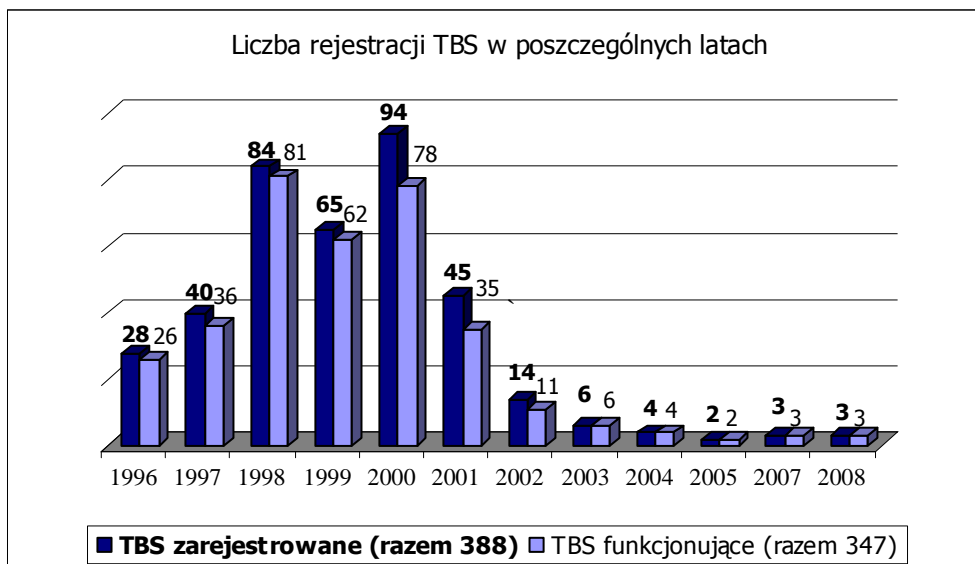
W ocenie NIK wskazane jest również:

3. Podjęcie przez Ministra Infrastruktury inicjatywy legislacyjnej, w celu wskazania w ustawie o ochronie praw lokatorów wszystkich elementów składowych czynszu, o których mowa w ww. wyroku.
4. Wydanie przez Ministra Finansów interpretacji ogólnej w zakresie kwalifikacji zwolnień podatkowych od uzyskanych przez TBS dochodów.

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

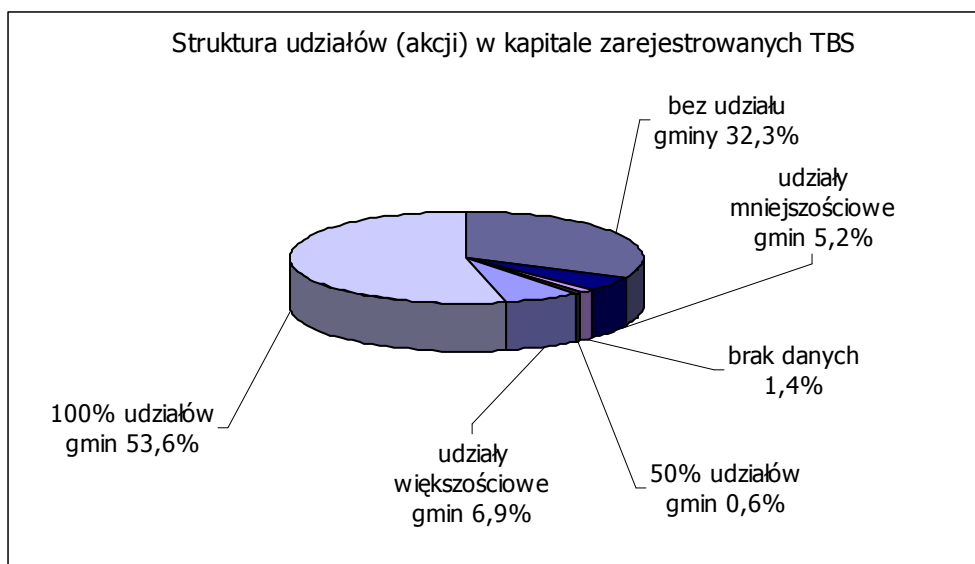
#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Spółeczne budownictwo mieszkaniowe w obecnej formie zapoczątkowane zostało w Polsce w 1995 r., uchwaleniem ustawy o p.b.m. i powołaniem nowych podmiotów – TBS. Ich zadaniem miała być budowa i eksploatacja lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanych czynszach. Przez okres prawie 15 lat zarejestrowanych zostało 388 TBS (w tym pierwszy 14.05.1996 r., a ostatni 12.11.2008 r.). Do 31 marca 2009 r. 41 z nich zostało zlikwidowanych. I tak:



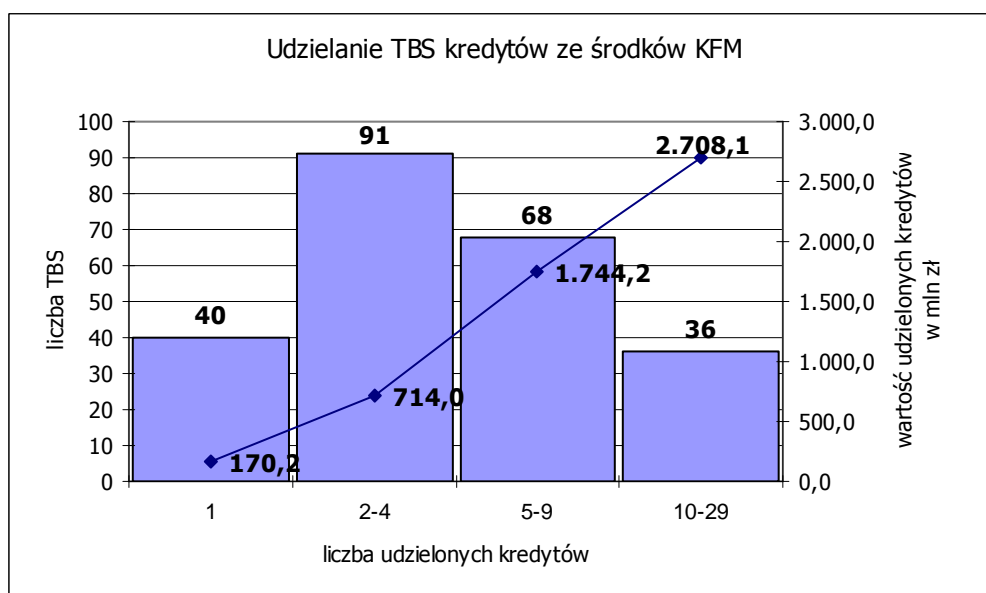
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury. Stan na 30.06.2009 r.

Spośród 347 funkcjonujących TBS, znaczna większość, bo 333 (96,0%) stanowiły sp. z o.o. Pozostałe 14 TBS założonych zostało w formie spółek akcyjnych (2,9%) i spółdzielni osób prawnych (1,1%)<sup>3</sup>. Gminy posiadały udziały w 230 TBS, utworzonych wyłącznie w formie sp. z o.o. Pozostałe TBS to podmioty prywatne.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury. Stan na 31.03.2009 r.

Do 31 marca 2009 r. 235 TBS skorzystało z kredytów udzielonych ze środków KFM, z tego 40 (17,0%) tylko jednokrotnie. I tak 15,3% TBS skonsumowało 50,7% udzielonych kredytów.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BGK. Stan na 31 marca 2009 r.

<sup>3</sup> Do 30.06.2009 r. brak informacji o dalszym funkcjonowaniu odpowiednio 6 i 3 TBS.

Do końca okresu objętego kontrolą, BGK udzielił TBS 1.294 kredyty ze środków KFM w wysokości 5.336,6 mln zł, z tego umorzył kwotę 571,8 mln zł (10,7 %), a TBS spłaciły 147,2 mln zł (2,7%). W wyniku prowadzonych inwestycji na kwotę 8.136,5 mln zł wybudowano m.in. 67.546 lokali mieszkalnych.

### **Działalność TBS**

TBS to samodzielne, posiadające osobowość prawną podmioty gospodarcze, mogące funkcjonować w formie sp. z o.o.<sup>4</sup>, spółek akcyjnych i spółdzielni osób prawnych (art. 23 ust. 1 ustawy o p.b.m.<sup>5</sup>).

Przedmiotem działania TBS jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu (art. 27 ust. 1 ustawy o p.b.m.). TBS mogą również: [1] nabywać budynki mieszkalne, [2] przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, [3] wynajmować własne lokale użytkowe, [4] sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi nie stanowiącymi jego własności, [5] prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą (art. 27 ust.2 ustawy o p.b.m.).

Dochody TBS nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników. Przeznacza się je w całości na działalność statutową TBS (art. 24 ust. 2 ustawy o p.b.m.). TBS mogą korzystać ze zwolnienia w podatku dochodowym na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy o p.d.o.p.<sup>6</sup>, tj. wolne od podatku dochodowego są dochody TBS z gospodarki zasobami mieszkaniowymi – w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi.

### **Finansowanie inwestycji – kredyty ze środków KFM i partycypacje**

Głównym źródłem finansowania budowy lokali mieszkalnych na wynajem były kredyty preferencyjne ze środków KFM. Do pozostałych źródeł zaliczały się: wpłaty partycypacyjne, środki własne TBS pochodzące z wkładów wniesionych przez wspólników i środki wygosparowane (m.in. z działalności pozostałej).

---

<sup>4</sup> Do kontroli wybrano wyłącznie TBS działające jako sp. z o.o. ze 100% udziałem gmin.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.). Do 31.12.2006 r. zwolnienie wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 4j, iż wolne od podatku

Obsługa KFM należała do zadań BGK (art. 16 ust. 2 ustawy o p.b.m.). Kredyty ze środków KFM mogły być udzielane na sfinansowanie nie więcej niż 70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego – budowy lokali mieszkalnych na wynajem (art. 19 ust. 1 ustawy o p.b.m.). Dla przedsięwzięć, dla których wnioski wstępny o udzielenie kredytu został złożony przed 1 stycznia 2005 r., kredyt ze środków KFM podlegał umorzeniu w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia, po jego terminowym zakończeniu i rozliczeniu (art. 19 ust. 9 ustawy o p.b.m. w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o p.b.m.). W maju 2009 r.<sup>7</sup> zlikwidowano KFM, zastępując preferencyjne kredyty kredytami udzielanymi przez BGK ze środków własnych i na własny rachunek w ramach programów rządowych. Ustawodawca uzasadnia to „zapewnieniem bardziej efektywnego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego”.

Umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych z TBS mogą zawierać: [1] pracodawcy działając w celu uzyskania lokali mieszkalnych dla swoich pracowników, [2] osoby prawne mające interes w uzyskaniu lokali mieszkalnych przez wskazane przez nie osoby trzecie, [3] powiat, gmina lub związek międzygminny, działając w celu podnajmowania osobom fizycznym lokali mieszkalnych (art. 29 ustawy o p.b.m.). Ustawą o zmianie ustawy o p.b.m. w 2004 r. wprowadzono kolejną grupę partycypantów – osoby fizyczne<sup>8</sup>, będące najemcami finansowanych lokali. Określono dla nich warunek, iż kwota partycypacji nie może przekroczyć 30% kosztów budowy danego lokalu (art. 29a ust. 2 ustawy o p.b.m.). Dotyczy to jednak tylko przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, dla których wnioski wstępny o udzielenie kredytu ze środków KFM został złożony po 1 stycznia 2005 r. (art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o p.b.m.)<sup>9</sup>.

### **Najemcy lokali mieszkalnych będących własnością TBS**

Osoba fizyczna może być najemcą lokalu mieszkalnego TBS wyłącznie po spełnieniu dwóch kryteriów, określonych w art. 30 ust. 1 ustawy o p.b.m., tj. braku tytułu

---

były dochody uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i z innych źródeł przychodów - w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów oraz na budowę mieszkań na wynajem.

<sup>7</sup> W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 65, poz. 545). Aktywa netto KFM zwiększyły fundusz statutowy BGK. W ustawie tej wyznaczono dla BGK obowiązek udzielania kredytów i dokonywania wypłat na podstawie wniosków przyjętych do 30 września 2009 r.

<sup>8</sup> Wcześniej istniała możliwość finansowania kosztów budowy przez osoby fizyczne, które miały interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie.

<sup>9</sup> Zagadnienie dotyczące cesji umów partycypacyjnych, zostało przedstawione w pkt. 3.2.3 Informacji.

prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości<sup>10</sup> oraz osiągnięciu przez gospodarstwo domowe<sup>11</sup> dochodu, nieprzekraczającego w dniu zawarcia umowy najmu określonego górnego limitu<sup>12</sup>.

Najemca jest zobowiązany: [1] składać TBS raz na 2 lata, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz niezwłocznie informować TBS o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, [2] na żądanie TBS, przedstawić zaświadczenie z właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz osoby zgłoszone przez nią do wspólnego zamieszkania (art. 30 ust. 3 i 4 ustawy o p.b.m.).

TBS wypowiada umowę najmu: [1] obligatoryjnie: w razie złożenia przez najemcę w deklaracji oświadczeń niezgodnych z prawdą, bez zachowania terminu wypowiedzenia<sup>13</sup> (art. 30 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.b.m.), [2] fakultatywnie: gdy najemca nie złoży deklaracji w terminie lub wykaże w deklaracji dochody przekraczające ustawową wysokość oraz gdy najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, w części dotyczącej ograniczenia wysokości rocznego czynszu do 4% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 30 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 ustawy o p.b.m.).

Umowa najmu może przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu (art. 32 ustawy o p.b.m.).

### **Czynsz w lokalach mieszkalnych będących własnością TBS**

Stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> p.u. lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych TBS są ustalane: [1] przez zgromadzenie wspólników, [2] w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez TBS pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę, [3] w taki sposób, aby czynsz w skali roku nie był wyższy

---

<sup>10</sup> Warunek dotyczy również osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania.

<sup>11</sup> Najemca i osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania.

<sup>12</sup> Limit: 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłoszonego (w sposób określony w art. 30 ust. 2 ustawy o p.b.m.) przed dniem zawarcia umowy najmu, więcej niż: o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

<sup>13</sup> Po rozwiązaniu umowy osoba zajmująca lokal bez tytułu prawnego jest obowiązana płacić TBS miesięczne odszkodowanie za korzystanie z lokalu w wysokości 200% czynszu miesięcznego, jaki płaciłaby, gdyby umowa nie została rozwiązana.

niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu<sup>14</sup> (art. 28 ustawy o p.b.m.). Zgodnie z art. 33 ustawy o p.b.m.: w pozostałym zakresie stosuje się zasady ustalania czynszu określone w ustawie o ochronie praw lokatorów<sup>15</sup>.

### **Współdziałanie z gminami**

Zasady współdziałania TBS z gminą lub gminami określa umowa (art. 31 ust. 1 ustawy o p.b.m.). Gminie będącej udziałowcem TBS, przysługują przewidziane w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>16</sup>, zwanej dalej „K.s.h.”, uprawnienia wspólnika spółki kapitałowej (m.in. art. 212-254 K.s.h.), jednak w przypadku ustanowienia rady nadzorczej<sup>17</sup>, umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników (art. 213 § 3 K.s.h.).

### **Zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w społecznym budownictwie mieszkaniowym**

Do spraw, które obejmuje dział kierowany przez Ministra – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, należy m.in. wspieranie mieszkalnictwa<sup>18</sup>. Zadania Ministra w ustawie o p.b.m. określono następująco: [1] Minister w drodze decyzji dokonuje zatwierdzenia, odmowy zatwierdzenia, a także wszelkich zmian umowy TBS (art. 24 ust. 3 ustawy o p.b.m.), [2] w przypadku niepoinformowania Ministra, w terminie 14 dni po upływie 4 lat od dnia pierwszego zatwierdzenia statutu lub umowy spółki<sup>19</sup>, o rozpoczęciu wynajmu lokali stanowiących własność TBS lub nierozpoczęcia takiego wynajmu, Minister może wydać decyzję pozbawiającą TBS prawa używania w nazwie wyrazów „towarzystwo budownictwa społecznego” oraz skrótu „TBS” (art. 26 ust. 3 ustawy o p.b.m.).

---

<sup>14</sup> Wartość tą stanowi iloczyn powierzchni użytkowej lokalu i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (art. 9 ust. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów). Wskaźnik to przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> p.u. budynków mieszkalnych ustalany na okres 6 miesięcy przez wojewodę na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym: dla województwa, z wyłączeniem miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa oraz dla tych miast (art. 2 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

<sup>17</sup> Obowiązkowej w TBS na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o p.b.m.

<sup>18</sup> Na podstawie art. 9a ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) w związku z § 1 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 216, poz. 1594).

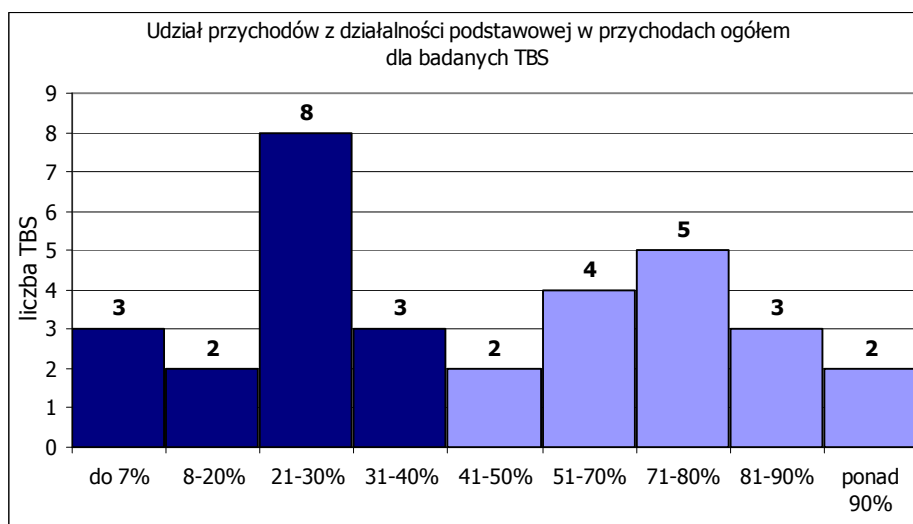
<sup>19</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o p.b.m. TBS, których umowy zostały zatwierdzone przed 15 października 2004 r., winny to uczynić najpóźniej do 30 października 2008 r.

## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

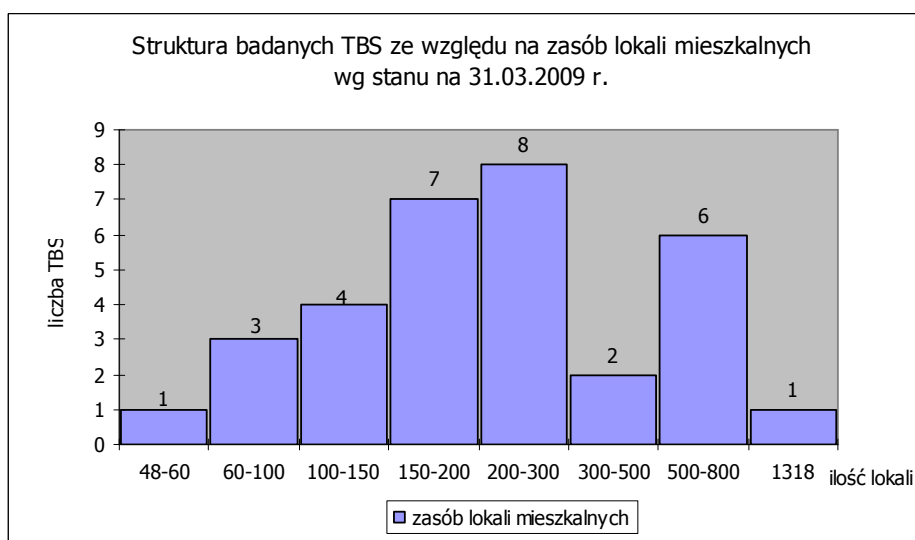
### 3.2.1. Struktura i efekty działalności

Spośród 340 TBS zobowiązanych art. 24 ust. 3a ustawy o p.b.m. 78 (22,9%) poinformowało Ministra o rozpoczęciu działalności podstawowej, dla której zostały powołane, tj. wynajmu lokali stanowiących ich własność, a 168 (49,4%) dokonało tego dopiero po otrzymaniu z Ministerstwa Infrastruktury pisma przypominającego. Z obowiązku nie wywiązało się 94 TBS (27,7%).

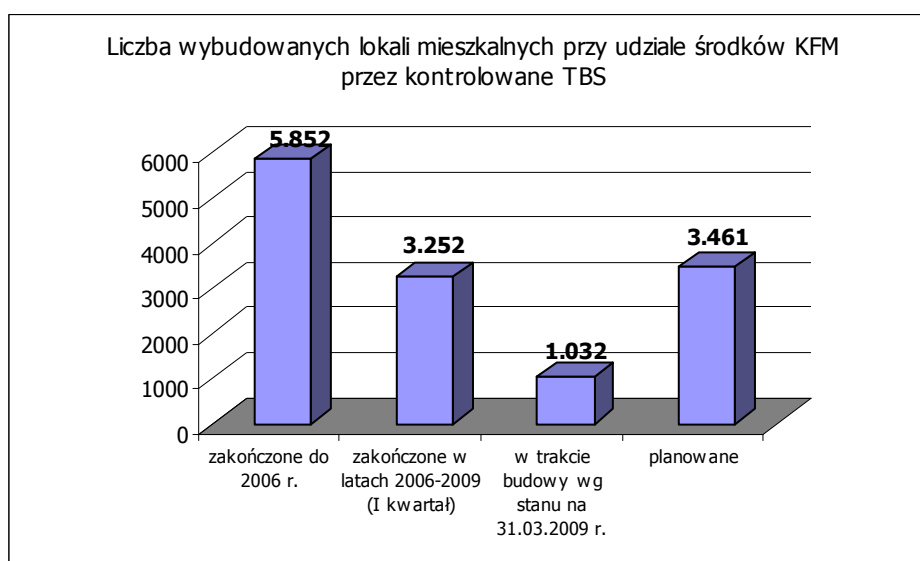
Przychody z tytułu wynajmu lokali własnych stanowiły średnio 23,3%, a dla połowy badanych 32 TBS od 1,2% do 40% przychodów ogółem. I tak:



Największy udział w badanych jednostkach (46,9%) stanowiły TBS, których zasób mieszkaniowy liczył od 150 do 300 lokali. I tak:



Według stanu na 31 marca 2009 r. zasoby kontrolowanych TBS liczyły 9.855 lokali mieszkalnych w 353 budynkach, z tego 357 lokali (3,6%) zostało wybudowanych bez udziału kredytów ze środków KFM, 374 lokale (3,8%) zostały przekazane aportem przez gminy, a 20 lokali (0,2%) zakupionych. Na zasadach określonych w ustawie o p.b.m. TBS wybudowały 301 budynków z 9.104 lokalami mieszkalnymi (92,4%) o łącznej powierzchni 460.830 m<sup>2</sup>, z tego 4.991 lokali (54,8%) wybudowało 7 TBS (21,9%). W 2009 r. tylko 13 TBS (40,6%) było w trakcie realizacji takich inwestycji. Ze względu na trudności finansowe albo skupienie się na pozostałej działalności 10 TBS (31,3%) nie planowało tego typu przedsięwzięć na kolejne lata.



Koszt całkowity<sup>20</sup> realizowanych w badanym okresie inwestycji wyniósł ogółem 501,0 mln zł, z tego koszt przedsięwzięcia podlegający kredytowaniu 472,9 mln zł (94,4%). W 61,1% inwestycje finansowane były kredytem ze środków KFM (306,2 mln zł), w 24,7% środkami własnymi TBS (123,6 mln zł), w 13,5% partycypacjami (67,6 mln zł), a w 0,7% innymi środkami (3,6 mln zł). Przeciętny koszt budowy jednego lokalu mieszkalnego wyniósł 110,4 tys. zł, a 1 m<sup>2</sup> p.u. wyniósł 2,2 tys. zł<sup>21</sup>. Porównując te dane ze średnim wskaźnikiem kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> p.u. budynków mieszkalnych w badanym okresie dla kontrolowanych województw (2,6 tys. zł), można przyjąć, że TBS budowały tanie lokale mieszkalne. Niski koszt wpłynął jednak na jakość tych lokali. Najemcy 11 z 32 TBS (34,4%),

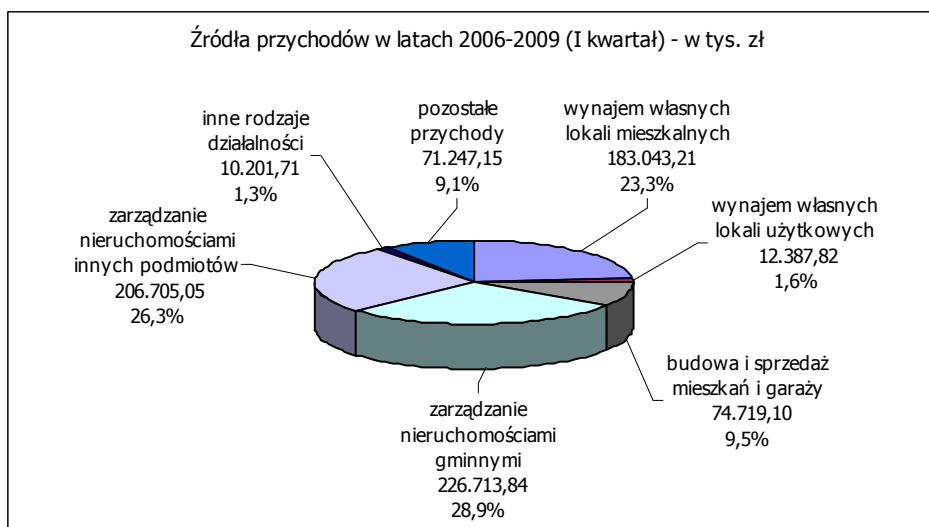
<sup>20</sup> Dla zakończonych według rozliczenia, a niezakończonych według planu.

<sup>21</sup> Wartości liczone jako ilorazy kosztu przedsięwzięcia podlegającego kredytowaniu (472.903,0 tys. zł) i odpowiednio: [1] liczby zakończonych i trwających w badanym okresie inwestycji (4.284) oraz [2] powierzchni tych mieszkań (215.245 m<sup>2</sup>).

zwracali uwagę, iż budynki zbudowane zostały z materiałów drugiego gatunku oraz że ich wykończenie budzie wiele zastrzeżeń.

Wybudowane lokale były sprawnie zasiedlane, chociaż w jednym TBS<sup>22</sup> stwierdzono 23 przypadki niewynajęcia lokalu przez okres od 60 do 195 dni (oraz 25 przypadków niewynajęcia wszystkich miejsc parkingowych przez okres od 119 do 767 dni), a w 4 TBS<sup>23</sup> pojedyncze przypadki od 74 do 120 dni. Straty, jakie TBS poniosły w wyniku nieuiszczania czynszu za ten okres, wyniosły odpowiednio 112,2 tys. zł i 5,0 tys. zł. Wynikało to głównie z opóźnień ze strony gmin w ustaleniu list najemców na lokale w ich dyspozycji oraz z rezygnacji dotychczasowych kandydatów.

Pozostała działalność prowadzona przez TBS, poza 2 przypadkami<sup>24</sup> (zarządzania targowiskami w latach 2006-2007, skutkującym pobraniem nienależnych przychodów w wysokości 331,3 tys. zł) była zgodna z art. 27 ust. 2 ustawy o p.b.m. Spośród badanych 32 TBS, 24 (75,0%) wynajmowały własne lokale użytkowe, 11 (34,4%) budowało i sprzedawało lokale mieszkalne lub garaże<sup>25</sup>, 17 (53,1%) zarządzało nieruchomościami gminnymi<sup>26</sup>, 19 (59,4%) zarządzało nieruchomościami innych podmiotów, a 18 (56,3%) prowadziło inną działalność<sup>27</sup>. Struktura przychodów była następująca:



<sup>22</sup> TBS „Prawobrzeże” w Szczecinie.

<sup>23</sup> Rypińskie TBS, ZBM-I TBS w Gliwicach, Hławskie TBS ZGL, Ostrowskie TBS.

<sup>24</sup> Regionalne Wąbrzeskie TBS, Giżyckie TBS.

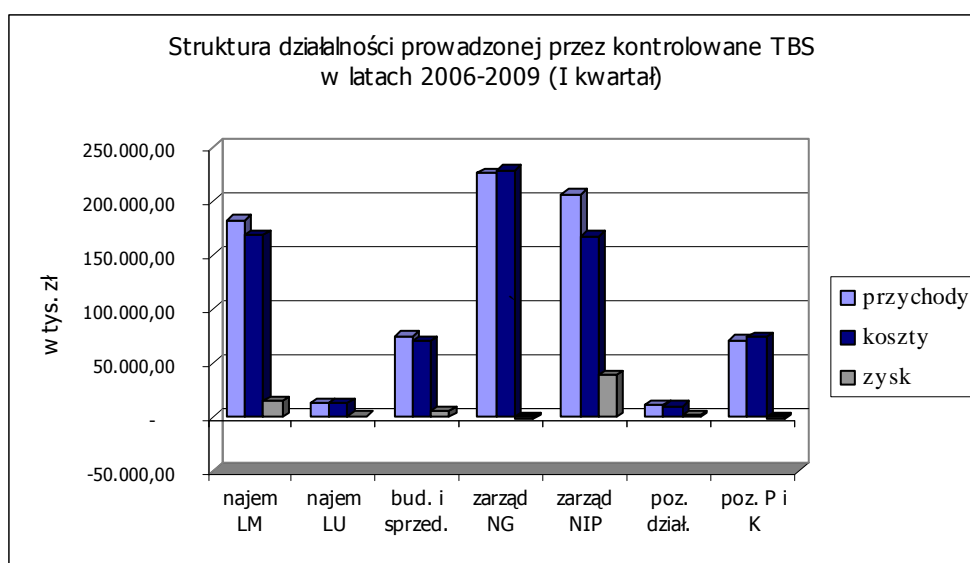
<sup>25</sup> Z tego 7 wybudowało 625 lokali mieszkalnych i 14 domków jednorodzinnych („Lokum” TBS w Świdniku, Kętrzyńskie TBS, Miejskie TBS w Koninie, Giżyckie TBS, Kołobrzeskie TBS, ZBM-I TBS w Gliwicach, Polkowickie TBS), 3 budowało i sprzedawało garaże (Świeckie TBS, TBS w Biłgoraju, Koszalińskie TBS), a 1 planował taką działalność (Rypińskie TBS).

<sup>26</sup> Z tego 16 jako zarządcy nieruchomości, a 1 po przyjęciu nieruchomości w użytkowanie.

<sup>27</sup> Np. wynajem miejsc parkingowych, usługi konserwacyjne, utrzymania czystości, remonty, pośrednictwo finansowe, inwestor zastępczy.

Cała działalność gospodarcza w badanym okresie przyniosła kontrolowanym TBS 785.017,9 tys. zł przychodów i spowodowała poniesienie kosztów w wysokości ogółem 731.146,1 tys. zł oraz osiągnięcie zysku na poziomie 53.871,8 tys. zł.

Ustalono, że 19 TBS (59,4%) podejmowało działalność generującą straty, w tym za cały badany okres 4 z nich miały ujemne wyniki finansowe (ogółem 2.521,3 tys. zł). Za poszczególne okresy ponoszono straty: w 11 przypadkach na wynajmie własnych lokali użytkowych, w 16 przypadkach na zarządzaniu nieruchomościami (w tym 10 dotyczyło nieruchomości gminnych) oraz w 4 przypadkach na pozostałej działalności. Struktura działalności prowadzonej przez badane TBS wyglądała jak niżej:



Gdzie: najem LM - wynajem lokali mieszkalnych; najem LU - wynajem lokali użytkowych; bud. i sprzed. - budowa i sprzedaż lokali mieszkalnych lub garaży; zarząd NG – zarząd nieruchomościami gminnymi; zarząd NIP – zarząd nieruchom. innych podmiotów; poz. dział. – pozostałe rodzaje działalności; poz. P i K – pozostałe przychody i koszty.

Z powyższych danych wynika, że poza jednym wyjątkiem, na każdym rodzaju działalności odnotowano nieznaczne wyniki dodatnie. Najwyższy zysk w wysokości 38.854,4 tys. zł osiągnięto na zarządzaniu nieruchomościami pozostałych podmiotów, na który złożyły się wyniki dodatnie dla 16 TBS. Natomiast wysoka strata w jednym TBS<sup>28</sup> na zarządzaniu nieruchomościami gminnymi w kwocie 14.646,0 tys. zł (powstała w wyniku rozliczenia wysokich kosztów pośrednich na poszczególne rodzaje działalności), wpłynęła na stratę na zarządzaniu nieruchomościami gminnymi wszystkich badanych TBS w kwocie 2.670,5 tys. zł.

<sup>28</sup> ZBM-I TBS w Gliwicach.

Pozostałe przychody i koszty miały również znaczący udział (odpowiednio 10,0% i 13,8%) na generowane wartości ogółem, w tym: przychody operacyjne – 7,9%, koszty operacyjne – 5,8%, przychody finansowe – 2,1%, koszty finansowe – 8,0%.

### **3.2.2. Podatek dochodowy**

Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy o p.d.o.p., TBS mogły korzystać ze zwolnienia przedmiotowego w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych<sup>29</sup>. Zapłacony przez badane TBS podatek w wysokości 3.544,1 tys. zł, w 10 z nich (31,3%) został naliczony i odprowadzony nieprawidłowo, tj. w 7 TBS<sup>30</sup> zaniżony o 592,8 tys. zł (o 16,7%), a w 5 TBS<sup>31</sup> zawyżony o 155,9 tys. zł (4,4%). Główna nieprawidłowość (w 6 przypadkach<sup>32</sup>) dotyczyła niezaliczenia do podstawy opodatkowania wartości umorzonego kredytu ze środków KFM w kwocie łącznej 2.566,2 tys. zł, a w rezultacie brakiem zapłaty podatku w kwocie 478,2 tys. zł. Odsetki liczone na dzień zakończenia poszczególnych kontroli wyniosły 90,9 tys. zł.

Inne nieprawidłowości wystąpiły w 6 TBS i polegały na: [1] zaniżeniu podatku o 114,6 tys. zł poprzez: nieujęcie do podstawy opodatkowania dochodów z tytułu zarządzania nieruchomościami obcymi, stosowaniu różnych metod rozliczania kosztów ogólnego zarządu w kolejnych latach, zaniżeniu stawki opodatkowania do 18%, [2] zawyżeniu podatku o 155,9 tys. zł poprzez korzystanie ze zwolnień podatkowych podczas gdy korzystniejsze byłoby rozliczanie na zasadach ogólnych, poprzez zaliczenie do podstawy opodatkowania: dochodów zwolnionych z tytułu najmu garaży, wpływów z czynszów od najemców lokali mieszkalnych w części przeznaczonych na spłatę kredytu, odpisów od umorzonego przed 2007 r. kredytu, dwukrotnie tych samych kosztów niestanowiących kosztów uzyskania przychodów oraz poprzez stosowanie do rozliczania kosztów zarządu wskaźnika wyliczonego na podstawie przychodów roku poprzedniego. Ponadto w 2 TBS<sup>33</sup> nie prowadzono odrębnej ewidencji dla działalności zwolnionej i niezwolnionej, co było sprzeczne z art. 9 ust.

---

<sup>29</sup> Szczegółowa analiza prawna przepisu została zawarta w załączniku nr 5.3 do Informacji.

<sup>30</sup> Regionalne Wąbrzeskie TBS, Rypińskie TBS, Świeckie TBS, ZGM TBS w Częstochowie, TBS w Krasnymstawie, Świdnickie TBS, Międzyrzeckie TBS.

<sup>31</sup> Ciechocińskie TBS, Świeckie TBS, ZBM-I TBS w Gliwicach, TBS w Krasnymstawie, Ostrowskie TBS.

<sup>32</sup> Regionalne Wąbrzeskie TBS, Rypińskie TBS, Świeckie TBS, ZGM TBS w Częstochowie, TBS w Krasnymstawie, Świdnickie TBS.

<sup>33</sup> Kaliskie TBS, Miejskie TBS w Koninie.

1 ustawy o p.d.o.p., ponieważ nie zapewniało prawidłowego sposobu określenia wysokości dochodu, podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku.

Do rozpoczęcia kontroli wydawane przez organy podatkowe interpretacje indywidualne były rozbieżne w zakresie kwalifikacji zwolnień podatkowych w osiągniętych przez TBS dochodach. Dotyczyło to przede wszystkim dochodów z tytułu umorzenia kredytu oraz z tytułu czynszu za wynajem lokali mieszkalnych, w tej części, która przeznaczona jest na spłatę kredytu zaciągniętego na budowę<sup>34</sup>. W następstwie kontroli NIK 8 TBS zwróciło się do dyrektorów izb skarbowych o wydanie interpretacji indywidualnych w ich sprawie.

### 3.2.3. Partycypacje i kaucje

Na finansowanie budowy 4.785 lokali mieszkalnych (tj. 52,6% lokali wybudowanych przy udziale KFM) TBS zawarły umowy partycypacji, z tego 4.698 umów (98,2%) z osobami fizycznymi, 72 umowy (1,5%) z gminami oraz 15 umów (0,3%) z innymi podmiotami. W 5 TBS<sup>35</sup> przy zawieraniu umów partycypacji z osobami fizycznymi nie zachowano warunków wynikających z art. 29 i 29a ustawy o p.b.m.<sup>36</sup> (w zależności od daty ich zawarcia). I tak dla wniosków wstępnych o udzielenie kredytu złożonych przed 1 stycznia 2005 r. w 4 TBS zawarto umowy partycypacji na kwotę ogółem 2.654,5 tys. zł z osobami fizycznymi, które zostały najemcami tych lokali (najemcami winny wtedy zostać wskazane przez partycypantów osoby trzecie), a w jednym TBS dla wniosków wstępnych złożonych po tej dacie zawarto umowy na kwotę 179,2 tys. zł z osobami fizycznymi, które nie były najemcami.

Kontrola wykazała, że w żadnym TBS w umowach partycypacji nie zawarto postanowień dotyczących zakazu cesji<sup>37</sup> tych umów. Zapisy w umowach, które

---

<sup>34</sup> Przykładowe rozbieżności przedstawiono w załączniku nr 5.3 do Informacji.

<sup>35</sup> Odpowiednio: Ciechocińskie TBS, TBS w Krasnymstawie, Międzyrzeckie TBS, Nowosolskie TBS (4), Świebodzińskie TBS (1).

<sup>36</sup> Dla wniosków wstępnych o udzielenie kredytu złożonych przed 01.01.2005 r. obowiązywał art. 29 w brzmieniu do 15.10.2004 r.: inne osoby mające interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie mogą zawierać z TBS umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań; dla przedsięwzięć późniejszych art. 29a ust 1: osoba fizyczna może zawrzeć z TBS umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą.

<sup>37</sup> W badanym okresie nasiliły się informacje medialne o obrocie lokalami mieszkalnymi z zasobów TBS przez ich partycypantów. Liczne ogłoszenia można było też znaleźć na portalach internetowych. Lokale te stały się towarem komercyjnym, co wypaczyło ideę społecznego budownictwa czynszowego, które miało ułatwić uzyskiwanie mieszkań osobom, które nie kwalifikowały się do otrzymania kredytu bankowego. Minister stał jednak na stanowisku, że obowiązujące przepisy uniemożliwiają dokonywanie cesji praw z partycypacji poza kontrolą właściciela zasobów, a jedyną

częściowo mogły te cesje ograniczyć<sup>38</sup>, aby lokale z zasobów TBS nie stawały się towarem komercyjnym, zawarły 4 TBS<sup>39</sup>. Ustawa o p.b.m. w obowiązującym brzemieniu nie wymaga od TBS podejmowania takich działań, ale ich zaniechanie jest sprzeczne z założeniami do utworzonego systemu budownictwa społecznego.

Stwierdzono 247 przypadków zmiany partycypantów, czyli zmiany dotyczyły co 19-go partycypanta, z tego 189 razy w drodze cesji. Większość przypadków zbadanych cesji albo dotyczyła przedsięwzięć, dla których wnioski wstępny o udzielenie kredytu został złożony przed 1 stycznia 2005 r., albo nie ustalono jakich przedsięwzięć dotyczyły. Ustalono jedną cesję dla przedsięwzięcia późniejszego<sup>40</sup>. Pozostałe 58 przypadków dotyczyło zmiany partycypantów ze zwrotem partycypacji. Spośród 15 TBS, które dokonały zwrotów, w 3 wystąpiły nieprawidłowości, na łączną kwotę 50,8 tys. zł<sup>41</sup>. Polegały one m.in. na: zwrocie kwot partycypacji bez ich waloryzacji, niedokonywaniu zwrotu kwot partycypacji przez okres ponad roku, pobieraniu od kolejnych partycypantów kwot wyższych niż wypłacone poprzedniemu najemcy oraz nierównych kwotach pobranych potrąceń, mimo jednakowego zapisu w każdej umowie, np. 20% (dla umów przed zmianą ustawy o p.b.m.).

Nieprawidłowości wystąpiły również przy pobieraniu partycypacji. Zgodnie z art. 29a ust. 5 ustawy o p.b.m., TBS może uzależnić zawarcie umowy najmu opróżnionego lokalu od wniesienia przez nowego najemcę kwoty partycypacji w wysokości wypłaconej poprzedniemu najemcy. W jednym TBS<sup>42</sup> zawarto kolejne umowy partycypacji na kwotę ogółem 95,8 tys. zł, mimo braku partycypowania w kosztach budowy przez poprzednich najemców.

Niejednolicie rozliczano koszty budowy danego lokalu (w tym kwoty partycypacji), co wynikało z różnego podejścia przy obliczeniu kosztów budowy całego budynku. Spośród 17 TBS: [1] w 11 zaliczono wszystkie poniesione nakłady wynikające z ksiąg rachunkowych, w tym w 2 przypadkach bez wartości gruntów, [2] w 2

---

możliwością zablokowania ewentualnych niekontrolowanych cesji odnośnie umów zawartych przed zmianą przepisów z 2004 r. jest zmiana zapisów tych umów, zawarta za obopólną zgodą stron.

<sup>38</sup> Np.: „przeniesienie praw wynikających z umowy partycypacji na inną osobę za zgodą TBS”, „najemca nie ma prawa dokonywać przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy na rzecz innego wskazanego przez siebie najemcę”, „zbycie partycypacji na rzecz osoby trzeciej nie upoważnia tej osoby do przejęcia praw i obowiązków wynikających z niniejszej umowy”.

<sup>39</sup> „Lokum” TBS w Świdniku, TBS w Krasnymstawie, Kaliskie TBS, TBS w Głogowie.

<sup>40</sup> Rypińskie TBS.

<sup>41</sup> Świeckie TBS, ZBM-I TBS w Gliwicach, Świebodzińskie TBS.

<sup>42</sup> Nowosolskie TBS.

obliczano je według wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> p.u.<sup>43</sup>, [3] w 2 ustalano koszty budowy, ale nie korygowano otrzymanych partycypacji (o 1,6 tys. zł)<sup>44</sup>, [4] w 2 w ogóle nie rozliczano kosztów budowy, a kwoty partycypacji pozostawały na poziomie wartości szacunkowych (w jednym TBS skutkowało to pobraniem kwot partycypacji zawyżonych o 44,7 tys. zł i zaniżonych o 32,4 tys. zł)<sup>45</sup>. W żadnym TBS kosztów budowy lokalu nie ustalono zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o p.b.m., tj. bez zaliczenia kosztów pozyskania nieruchomości pod budowę, wykonania przyłączy technicznych, wykonania urządzeń i obiektów budowlanych związanych z budynkami mieszkalnymi, wykonania niezbędnego zakresu uzbrojenia terenu, czynności specjalistycznych wynikających z obowiązków inwestora. Zdaniem Ministra w ustawie o p.b.m. nie zdefiniowano szczegółowo kosztów budowy lokalu, pozostawiając swobodę w określeniu katalogu kosztów budowy oraz sposobu rozliczania ewentualnych różnic między planowanym i ostatecznym kosztem inwestycji.

Jedno ze źródeł finansowania inwestycji w 8 TBS<sup>46</sup> stanowiły kaucje pobrane na zabezpieczenie pokrycia należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu. Bez zaciągania kosztownych kredytów pozyskano w ten sposób dodatkowe środki na budowę. Z możliwości takiej nie skorzystało 14 TBS<sup>47</sup>. Decyzje o bieżącym dysponowaniu środkami z kaucji miały istotny wpływ na sytuację finansową danego TBS. Obowiązujące przepisy nie regulują kwestii sposobu wykorzystania przez TBS środków pieniężnych pochodzących z kaucji w trakcie trwania umowy najmu, w tym nie zawierają zakazu dysponowania nimi na cele inne niż pokrycie należności.

### 3.2.4. Najemcy

Kryteria i tryb przeznaczania lokali mieszkalnych dla konkretnych najemców w większości przypadków<sup>48</sup> określono w umowach spółek, tj. zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o p.b.m. W umowach przyjęto kryteria ustawowe, tj. kryterium maksymal-

---

<sup>43</sup> Goleniowskie TBS, Międzyrzeckie TBS, w tym w 1 przypadku zastosowano błędny wskaźnik, co skutkowało zaniżeniem pobranej partycypacji o 0,8 tys. zł.

<sup>44</sup> ZGM TBS w Częstochowie, Świebodzińskie TBS.

<sup>45</sup> Ciechocińskie TBS, Kaliskie TBS.

<sup>46</sup> Regionalne Wąbrzeskie TBS, Chełmskie TBS, TBS w Biłgoraju, Iławskie TBS ZGL, Kętrzyńskie TBS, „Karo” TBS w Mrągowie, Ostrowskie TBS, TBS w Bolesławcu.

<sup>47</sup> Dla pozostałych 10 TBS brak danych, w tym przede wszystkim ze względu na okres wcześniejszy prowadzenia inwestycji niż okres objęty kontrolą.

<sup>48</sup> W TBS w Biłgoraju i TBS w Głogowie regulaminy przeznaczania mieszkań wprowadzone zostały nieprawidłowo, tj. uchwałą zgromadzenia wspólników, niestanowiącą umowy spółki lub uchwałą rady nadzorczej.

nego dochodu oraz kryterium braku tytułu prawnego do innego lokalu. Tylko w 8 TBS określono dodatkowe warunki – minimalne kryterium dochodowe (udokumentowana zdolność finansowa do regulowania zobowiązań z tytułu najmu). Wszystkie TBS wyznaczyły priorytety w pierwszeństwie przyznawania lokali mieszkalnych osobom i ich rodzinom<sup>49</sup>.

Kontrola dokumentacji dotyczącej 1.005 najemców (10,2%) z 29 TBS wykazała, że w 12 TBS (41,4%)<sup>50</sup> brakowało dokumentów potwierdzających spełnianie przez najemców w dniu podpisania umowy najmu kryterium maksymalnego dochodu gospodarstwa domowego, a w 13 TBS (44,8%)<sup>51</sup> kryterium braku tytułu prawnego do innego lokalu. Dotyczyło to odpowiednio 162 i 259 najemców (16,1% i 25,8%). Główną przyczyną tych nieprawidłowości było sprawdzanie spełniania warunków jedynie na etapie składania wniosków przez kandydatów, czyli nawet do 3,5 roku przed podpisaniem umowy najmu. Nierzetelnie prowadzona dokumentacja wpłynęła na zawarcie przez 5 TBS (15,6%)<sup>52</sup> umów najmu z 24 osobami niespełniającymi wymaganych kryteriów, w tym 8 ustawowych (1-dochodowego, 7-lokalowego), a 16 dodatkowego kryterium z aktu założycielskiego (minimalnego dochodu). Kryteria te zostały przez najemców spełnione dopiero w późniejszym okresie po podpisaniu umów najmu.

Obowiązek składania przez najemców lokali raz na dwa lata deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim, nie został spełniony przez wszystkich najemców w 8 TBS<sup>53</sup>, a w kolejnych 14 przez część najemców<sup>54</sup>. Niezłożenie deklaracji dotyczyło łącznie

---

<sup>49</sup> Np. [1] wskazanym jako najemcy przez osoby lub podmioty, które zawarły umowy partycypacji (często w zależności od wysokości partycypacji), [2] pozostawiającym lokale mieszkalne w zasobach komunalnych, umieszczonym na listach uprawnionych do objęcia lokalu komunalnego, socjalnego, [3] kadrze specjalistycznej niezbędnej jednostkom państwowym i samorządowym zabiegającym o jej zatrudnienie, [4] posiadającym zatrudnienie w pobliżu miejsca położenia zasobów TBS, [5] młodym bez realnych szans na zakup własnego mieszkania, [6] wielodzietnym mieszkającym w warunkach szczególnie uciążliwych, [7] zamieszkującym w trudnych warunkach mieszkaniowych, poszkodowanym wskutek klęsk żywiołowych lub w przypadku względów zdrowotnych.

<sup>50</sup> Świeckie TBS, Regionalne TBS w Tychach, ZGM TBS w Częstochowie, Chełmskie TBS, „Lokum” TBS w Świdniku, Iławskie TBS ZGL, Kaliskie TBS, TBS w Czarnkowie, Goleniowskie TBS, Kołobrzeskie TBS, Koszalińskie TBS, Świebodzińskie TBS.

<sup>51</sup> Ciechocińskie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, Świeckie TBS, ZGM TBS w Częstochowie, „Lokum” TBS w Świdniku, Iławskie TBS ZGL, Ostrowskie TBS, Kaliskie TBS, TBS w Czarnkowie, Goleniowskie TBS, Kołobrzeskie TBS, TBS w Bolesławcu, Świebodzińskie TBS.

<sup>52</sup> Chełmskie TBS, TBS w Czarnkowie, Polkowickie TBS, Nowosolskie TBS, Goleniowskie TBS.

<sup>53</sup> Międzygminne TBS w Tarnowskich Górach, ZBM-I TBS w Gliwicach, Iławskie TBS ZGL, „Karo” TBS w Mrągowie, Ostrowskie TBS, Goleniowskie TBS, TBS w Bolesławcu, Kostrzyńskie TBS.

<sup>54</sup> Ciechocińskie TBS, Rypińskie TBS, Świeckie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, ZGM TBS w Częstochowie, „Lokum” TBS w Świdniku, TBS w Krasnymstawie, Giżyckie TBS, Miejskie TBS

30,2% badanych najemców. Ustalono, iż w 10 TBS spośród 24 (41,7%), w których najemcy składali przedmiotowe deklaracje, nie sprawdzano otrzymanych deklaracji. W 8 deklaracjach<sup>55</sup> wykazano dane nieprawdziwe w zakresie liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego (niezgodnych z umową najmu lub dokumentami obciążającymi wysokością czynszu)<sup>56</sup>, a w 8 TBS<sup>57</sup> stosowano niewłaściwy wzór deklaracji<sup>58</sup> (np. za okres 3 miesięcy zamiast roku). Tylko 21,9% badanych TBS korzystało z możliwości sprawdzenia wykazywanych przez najemców danych i żądało zaświadczeń z właściwych miejscowo urzędów skarbowych.

W 42 przypadkach (4,0%) najemcy w 12 TBS<sup>59</sup> przekroczyli średni miesięczny dochód. Dwa TBS skorzystały z możliwości wypowiedzenia tym najemcom umów najmu w części dotyczącej ograniczenia czynszu, podwyższając go do 25%.

### 3.2.5. Czynsz w lokalach TBS

W 15 kontrolowanych TBS (46,9%) naruszono podstawowe zasady ustalania stawek czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, określone w art. 28 ustawy o p.b.m. I tak: [1] stawki czynszu ustalane były przez nieuprawniony organ, tj. przez radę miasta, burmistrza miasta, prezesa zarządu TBS zamiast przez zgromadzenie wspólników w 4 TBS<sup>60</sup>; dotyczyło to pobranego czynszu na kwotę ogółem 7,7 mln zł; [2] stawki zostały ustalone w wysokości niepozwalającej na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę z wpływów za czynsz wszystkich eksploatowanych lokali i spowod-

---

w Koninie, TBS w Czarnkowie, Kołobrzskie TBS, TBS "Prawobrzeże" w Szczecinie, Polkowickie TBS, Świebodzińskie TBS.

<sup>55</sup> W 4 TBS: Ciechocińskie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, Świeckie TBS, Kołobrzskie TBS.

<sup>56</sup> Prezesi TBS zobowiązali się wyjaśnić 8 przypadków niezgodności danych, ponieważ z jednej strony zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.b.m. w razie złożenia przez najemcę w deklaracji oświadczeń niezgodnych z prawdą, TBS wypowiada mu umowę najmu w części dotyczącej czynszu, a z drugiej strony ustalenie, iż dane w deklaracjach były prawdziwe, wskazuje na płacenie przez najemców zaniżonych opłat uzależnionych od liczby lokatorów (np. opłaty za wywóz śmieci).

<sup>57</sup> Ciechocińskie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, Rypińskie TBS, Świeckie TBS, Chełmskie TBS, TBS w Biłgoraju, TBS w Czarnkowie, Polkowickie TBS.

<sup>58</sup> Zgodnie z art. 30 ust. 7 ustawy o p.b.m. w sprawach dotyczących sposobu deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego (...) stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.).

<sup>59</sup> Ciechocińskie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, ZGM TBS w Częstochowie, Ostrowskie TBS, Kołobrzskie TBS, Koszalińskie TBS, TBS „Prawobrzeże” w Szczecinie, Polkowickie TBS, Międzyrzeckie TBS, Nowosolskie TBS (10) i TBS w Głogowie i ZBM-I TBS w Gliwicach (2).

<sup>60</sup> Międzygminne TBS w Tar. Górach, TBS w Krasnymstawie, Ostrowskie TBS, TBS w Bolesławcu.

wały straty TBS na działalności wynajmu lokali w wysokości 7.058,8 tys. zł w 12 TBS<sup>61</sup>; [3] czynsz w skali roku był wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu, łącznie o 89,0 tys. zł w 4 TBS<sup>62</sup>. Jako przyczynę zaniżania czynszu zarządy TBS (o małej liczbie lokali) podawały konieczność spełniania warunku „4%” lub świadome godzenie się zgromadzeń wspólników na naruszanie ustawy o p.b.m. ze względu na „niepopularne” zbytnie obciążanie mieszkańców gminy.

Na koniec badanego okresu średnia stawka pobieranego przez TBS czynszu wyniosła 8,24 zł (min. - 6,50 zł, max. - 11,44 zł). Wysokość stawek czynszu zależała od posiadanego zasobu mieszkaniowego TBS, decyzji gminy oraz zakresu prowadzonej działalności pozostałej. Przeciętny czynsz stanowił 3,5% wartości odtworzeniowej lokalu przy warunku „4%”.

Stwierdzono, że do końca I półrocza 2009 r. w ustawie o ochronie praw lokatorów nie określono wszystkich elementów składowych czynszu, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r.<sup>63</sup>. Ponadto w ustawie tej wprowadzono nową definicję „wydatków związanych z utrzymaniem lokalu”, obowiązującą od 1 stycznia 2007 r., nie wskazując bezpośrednio, iż wydatki te powinny być pokrywane z pobranego czynszu, a nie z pobranych opłat dodatkowych.

I tak w 7 TBS (21,9%)<sup>64</sup> poza czynszem pobierano dodatkowe opłaty, mimo iż zgodnie z art. 9 ust. 5 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, tj. opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. Ponadto opłaty dodatkowe naliczone zostały w zależności od zamieszkiwanych w lokalu osób lub jednakowo za każdy lokal. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy o ochronie praw lokatorów, wydatki związane z utrzymaniem lokalu, to wydatki ustalane proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym

---

<sup>61</sup> Rypińskie TBS, Międzygminne TBS w Tarnowskich Górach, Chełmskie TBS, „Lokum” TBS w Świdniku, Giżyckie TBS, Iławskie TBS ZGL, „Karo” TBS w Mrągowie, Goleniowskie TBS, Kołobrzesckie TBS, Koszalińskie TBS, Polkowickie TBS, TBS w Bolesławcu.

<sup>62</sup> Świeckie TBS, Chełmskie TBS, „Lokum” TBS w Świdniku, TBS w Krasnymstawie.

<sup>63</sup> Sygn. akt K4/05, opublikowany Dz. U. z 2005 r. Nr 69, poz. 626.

<sup>64</sup> Regionalne Wąbrzeskie TBS, Świeckie TBS, Zarząd Budynków Miejskich I TBS w Gliwicach, ZGL TBS w Częstochowie, „Lokum” TBS w Świdniku, Świdnickie TBS, Międzyrzeckie TBS.

budynku. Naliczone opłaty dotyczyły utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, anteny zbiorczej, domofonu i wyniosły 316,1 tys. zł.

Ponadto w 4 TBS<sup>65</sup> stwierdzono inne nieprawidłowości w obciążaniu najemców, na kwotę ogółem 82,3 tys. zł, takie jak: [1] naliczanie czynszu (zaniżenie) niezgodnie z uchwałą zgromadzenia wspólników; [2] obciążanie najemców za konserwację anteny, mimo iż nie płacono wykonawcy za tę usługę; [3] błędne naliczanie p.u. lokalu.

Tylko 29,0% badanych TBS część środków pobranych z czynszu przechowywała na wyodrębnionym rachunku bankowym. Pozostałe jednostki albo nie kalkulowały w stawce kosztów remontów, albo kalkulowały, ale tę część czynszu wykorzystywały na wydatki bieżące. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.b.m., stawki czynszu powinny być tak ustalane, aby starczyły m.in. na remonty budynków.

Brak obowiązku tworzenia przez TBS funduszu remontowego (który są zobowiązane tworzyć np. spółdzielnie mieszkaniowe), powoduje brak zapewnienia środków na remonty, które jednostki będą zmuszone przeprowadzić w przyszłości.

Pomimo iż w 4 TBS<sup>66</sup> obowiązek utworzenia funduszu remontowego zapisano w umowach spółki, to TBS te nie dokonały odpowiednich odpisów na fundusz remontowy w kwocie 253,6 tys. zł.

### **3.2.6. Realizacja umów kredytu ze środków KFM**

Do 31 marca 2009 r. badane TBS podpisały 189 umów kredytu ze środków KFM na kwotę 680.098,5 tys. zł, otrzymując z tego 658.599,1 tys. zł. Po spłacie 29.963,7 tys. zł (4,6%) i umorzeniu 73.239,6 tys. zł (11,1%), saldo zadłużenia z tytułu otrzymanego kapitału wyniosło 555.395,8 tys. zł (84,3%). Wśród badanych TBS, największy udział stanowiły TBS, którym przyznano 5-9 kredytów (43,7%) i 2-4 kredyty (37,5%). Jednorazowo udzielono kredyt dwóm TBS (6,3%), a wielokrotnie 11-13 razy czterem (12,5%). Kredyty te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

Poza jednorazowymi kilkudniowymi opóźnieniami w 5 jednostkach (skutkującymi odsetkami w nieznaczej wysokości), raty zadłużenia w całym badanym okresie były spłacane terminowo. Nie wystąpiły przypadki niedotrzymania przez kredytobiorców

<sup>65</sup> Odpowiednio: Ostrowskie TBS, Świeckie TBS, Polkowickie TBS, Ciechocińskie TBS.

<sup>66</sup> Rypińskie TBS, Świdnickie TBS, TBS w Bolesławcu, Międzyrzeckie TBS.

warunków udzielenia kredytu lub zagrożenia terminowej jego spłaty, które spowodowałyby podjęcie przez BGK dodatkowych działań zabezpieczających<sup>67</sup>.

Przy wyborze wykonawców robót budowlanych 5 TBS<sup>68</sup> naruszyło<sup>69</sup> ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>70</sup>, w tym 2 TBS<sup>71</sup> nie wykluczyły wykonawców, którzy nie spełniali warunków udziału w postępowaniach na kwotę 10.287,5 tys. zł, gdyż nie przedstawiono wymaganych dokumentów potwierdzających doświadczenie zawodowe i zdolność kredytową.

W 4 TBS<sup>72</sup> opóźnienia w realizacji inwestycji przez wykonawców robót budowlanych, skutkowały nieterminowym zakończeniem i rozliczeniem przedsięwzięć oraz pozbawieniem możliwości umorzenia 10% ich wartości, tj. kwoty 2.129,2 tys. zł. W dwóch TBS naliczono kary wynikające z umów, które pokryły jedynie 24,2% możliwej do umorzenia kwoty, a w pozostałych dwóch umorzenie kredytu uznano za niekorzystne<sup>73</sup>. W jednym przypadku<sup>74</sup> od lutego 2008 r. nie podejmowano żadnych działań w celu wyegzekwowania należnej kary w kwocie 54,9 tys. zł.

Roczne sprawozdania finansowe przekazywane przez TBS do BGK zawierały dane zgodne z prowadzonymi księgami rachunkowymi, nie były natomiast porównywalne, gdyż w istotnych zagadnieniach TBS stosowały różne sposoby księgowania tych samych zdarzeń gospodarczych, takich jak wpłaty partycypacji i umorzenie kredytu. Przyjęte sposoby ewidencji były zgodne z obowiązującymi zasadami w zakresie rachunkowości, ale skutkowały brakiem porównywalności sprawozdań finansowych.

---

<sup>67</sup> Zgodnie z § 24 umowy kredytu (wg wzoru obowiązującego w badanym okresie): BGK mógł wypowiedzieć umowę w całości lub części, obniżyć kwotę przyznanego kredytu, zażądać dodatkowego prawnego zabezpieczenia spłaty kredytu, zażądać przedstawienia w określonym terminie programu działań na rzecz poprawy sytuacji finansowej lub programu naprawczego, podlegających zatwierdzeniu przez BGK, zażądać przeprowadzenia lustracji ksiąg przez audytora.

<sup>68</sup> Rypińskie TBS, Kaliskie TBS, Goleniowskie TBS, Polkowickie TBS, Świebodzińskie TBS.

<sup>69</sup> M.in.: w ogłoszeniach nie umieszczono wszystkich wymaganych informacji; dla powołanych komisji przetargowych nie określono na piśmie trybu pracy i zakresu obowiązków; nie wszystkie osoby zobowiązane złożyły wymagane oświadczenia; nie zawiadomiono na piśmie oferenta o wyborze jego oferty; nie udokumentowano daty i godziny złożenia ofert oraz zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie. Ponadto przedwczesne (30 min. przed terminem) otwarcie i sprawdzenie ofert przez komisję przetargową, skutkowało unieważnieniem przetargu w następstwie złożonych protestów oraz wypłatą odszkodowania w wysokości 3,9 tys. zł, oferentowi, który wystąpił o zwrot poniesionych kosztów.

<sup>70</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

<sup>71</sup> Rypińskie TBS, Goleniowskie TBS.

<sup>72</sup> Międzygminne TBS w Tarnowskich Górach, TBS w Czarnkowie, Iławskie TBS ZGL, Zarząd Budynków Miejskich I TBS w Gliwicach.

<sup>73</sup> Zapłata podatku następuje w momencie umorzenia, a umorzenie nie powoduje natychmiastowego przysporzenia środków obrotowych, lecz jest rozłożone na okres kredytowania.

<sup>74</sup> TBS w Czarnkowie.

Wpłaty partycypacji księgowano jako: zobowiązania długoterminowe (w 46,4% TBS), przychody rozliczane w czasie (w 28,6%), zobowiązania dla późniejszych inwestycji i przychody dla wcześniejszych (w 14,3%) albo w innych sposób (w 10,7%). Umorzenie części kredytu księgowano jako: przychody rozliczane w czasie (w 84,6%) albo bezpośrednio przychody operacyjne lub finansowe (w 15,4%). Ze względu na kwoty transakcji, których powyższe dotyczyło (umorzono łącznie 73,2 mln zł kredytu; wpłaty partycypacji w badanym okresie wyniosły 67,6 mln zł), wybór sposobu księgowania miał istotny wpływ na wykazywaną sytuację majątkową i finansową oraz osiągnięte wyniki finansowe danego TBS.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w księgach rachunkowych 8 TBS<sup>75</sup> na kwotę ogółem 1.882,5 tys. zł. Polegały one m.in. na: zawyżeniu wartości gruntów (nie ujęto wszystkich transakcji zbycia), nieujęciu należności warunkowych, księgowaniu usług remontowych częściowo na „usługach remontowych” i częściowo na „pozostałych usługach”, niewykonaniu uchwały zgromadzenia wspólników o podziale zysku, księgowaniu na kontach nieujętych w planie kont.

### **3.2.7. TBS jako element polityki gmin**

TBS stały się jednym z narzędzi w realizacji przez gminy zadania własnego, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Pomimo że zasób mieszkaniowy TBS stanowi nieznaczny udział w całkowitym zasobie mieszkaniowym kraju (0,5%)<sup>76</sup> i nieco wyższy w lokalach mieszkalnych oddanych do użytkowania (3,7%)<sup>77</sup>, to w poszczególnych gminach<sup>78</sup> zasób TBS ma większe znaczenie (nawet do 43,6%, a średnio 12,8% dla całego okresu funkcjonowania TBS). I tak:

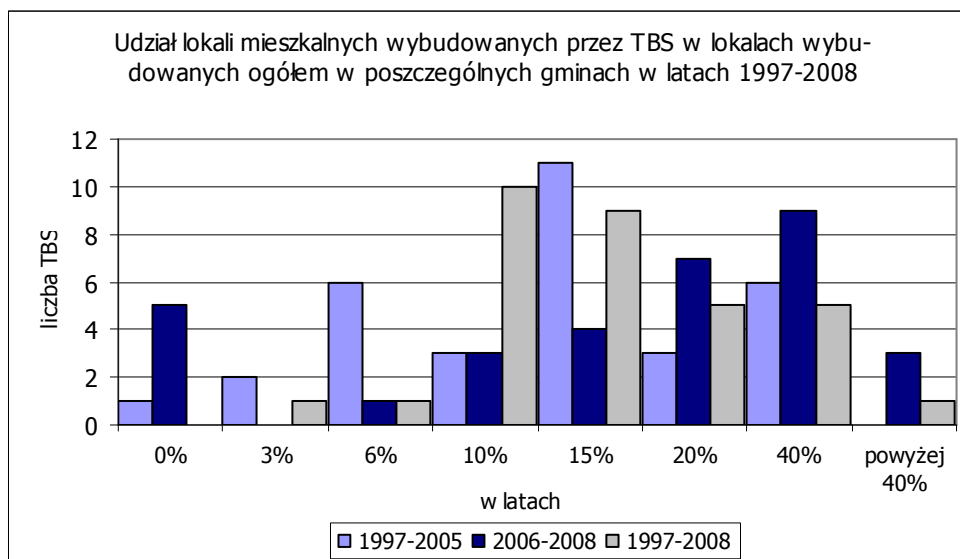
---

<sup>75</sup> Ciechocińskie TBS, Świeckie TBS, TBS w Biłgoraju, Giżyckie TBS, Iławskie TBS ZGL, Ostrowskie TBS, Kaliskie TBS, TBS w Bolesławcu.

<sup>76</sup> Według GUS - stan na 31 grudnia 2007 r.: zasoby ogółem 12.993.716 mieszkań, z tego zasoby TBS 0,5%, zasoby osób fizycznych 62,8%, zasoby spółdzielcze 24,4%, zasoby komunalne 9,0%, zasoby zakładów pracy 2,3%, zasoby pozostałych podmiotów 0,9%.

<sup>77</sup> Według GUS - w latach 1995-2008: ogółem 1.455.941 mieszkań, z tego TBS 3,7%, w tym np. w 2004 r. 6,7%, a w 2008 r. 1,9%.

<sup>78</sup> Szczegółowe dane odnośnie udziału lokali społeczno-czynszowych oddanych w poszczególnych gminach zawiera załącznik nr 5.4 do Informacji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według stanu na 31 marca 2009 r. wielkość gruntów przekazana przez gminy badanym TBS wyniosła ogółem 209,7491 ha<sup>79</sup>, z tego na budowę lokali na wynajem i utrzymanie istniejących lokali wykorzystano 51,9% (108,9629 ha), na budowę lokali mieszkalnych na sprzedaż 3,4% (7,1084 ha), a planowano odpowiednio 31,5% (66,0022 ha) i 0,8% (1,7062 ha). Ponadto podmiotom prywatnym (bez gruntów sprzedanych gminie i dostawcom mediów) sprzedano grunty o powierzchni 5,3078 ha. Największą powierzchnię gruntów (3,7064 ha) sprzedał TBS<sup>80</sup>, który jako przyczyny zbycia nieruchomości wskazał pozbycie się nieproduktywnego majątku, niedającego się wykorzystać w przewidywalnym okresie oraz potrzebę uzyskania zwiększonych środków na remonty starego zasobu mieszkaniowego otrzymanego w aporcje. Kontrola wykazała, że w przypadku nieuzyskania zysków z ww. sprzedaży w wysokości 1.823,7 tys. zł, jednostka ta w latach 2007-2008 poniosłaby stratę na poziomie 572,8 tys. zł. Wszystkie sprzedaże dokonane zostały w drodze przetargu oraz za zgodą zgromadzenia wspólników, po rezygnacji z wykonania prawa pierwokupu przez gminy. W żadnym przypadku gminy nie wskazały, iż przekazania gruntów dokonały wyłącznie na cele związane z budową lokali na wynajem, gdyż nie były do tego zobligowane obowiązującymi przepisami. Przekazywanie TBS gruntów, które następnie były wykorzystywane na budowę komercyjnych lokali mieszkaniowych, nie tylko było sprzeczne z ideą społecznego budownictwa

<sup>79</sup> W momencie przekazania wartość gruntu wyniosła 168.666,1 tys. zł.

<sup>80</sup> Międzygminne TBS w Tarnowskich Górach.

mieszkaniowego, ale również wpływało na zmniejszenie konkurencyjności regionalnych deweloperów.

Większość TBS (87,5%) na koniec I kwartału 2009 r. miała jednego udziałowca (gminę), a pozostałe (12,5%) od 2 do 7 udziałowców (gminy). Wniesiony przez założycieli kapitał w kwocie łącznej 20.430,8 tys. zł, wzrósł do 31 marca 2009 r. do wysokości 486.427,7 tys. zł, tj. prawie 24-krotnie i został pokryty w 50,8% wkładami pieniężnymi, a w 49,2% aportem rzeczowym, głównie w postaci nieruchomości.

Gminy monitorowały funkcjonowanie wszystkich kontrolowanych TBS, z tego: działalność 29 TBS była przedmiotem posiedzeń komisji rady gminy, a w sprawie 18 TBS radni składali interpelacje. Poza nadzorem realizowanym w imieniu wspólników przez rady nadzorcze TBS, w 13 gminach korzystano z uprawnień kontrolnych, wynikających z art. 212 § 1 K.s.h., poprzez przeprowadzane kontrole, audyty lub bieżące raportowanie. Szczególną uwagę zwracano na zarządzanie przez TBS nieruchomościami gminnymi.

Tylko 2 jednostki<sup>81</sup> wypełniły wymogi art. 31 ust. 1 ustawy o p.b.m. i zawarły z gminami, na terenie których działały, umowy określające zasady współdziałania. Postanowienia tych umów dotyczyły m.in.: zasad współpracy TBS z wydziałami urzędu gminy i ich nieodpłatnej pomocy, obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkaniowych gminy w całości realizowanego przez TBS, zobowiązania gminy do sfinansowania części prowadzonych inwestycji i uwzględniania tych potrzeb w corocznym budżecie gminy oraz do pokrycia nadwyżki kosztów nad wpływami, w przypadku ustalenia stawek czynszu niższych od faktycznie poniesionych kosztów. Ponadto 3 TBS<sup>82</sup> zawarły porozumienia w sprawie realizacji poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Według niektórych TBS zasady współdziałania określały statuty. Kontrola wykazała, że uwzględniały one jedynie zasady wynajmowania lokali mieszkalnych (tryb i kryteria przydziału lokali). Postanowienia te nie były wystarczające. I tak np. brak terminów wyznaczania przez gminę list kandydatów do lokali, którymi gmina miała dysponować, skutkowało opóźnieniem w ich zasiedlaniu oraz stratą z tytułu niezyskanego za ten okres czynszu w kwocie 34,3 tys. zł<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Miejskie TBS w Koninie, Regionalne TBS w Tychach.

<sup>82</sup> Hławskie TBS ZGL, Kaliskie TBS, TBS "Prawobrzeże" w Szczecinie.

<sup>83</sup> TBS "Prawobrzeże" w Szczecinie.

Połowa badanych TBS<sup>84</sup> prowadziła działalność zarządzania nieruchomościami gminnymi, w tym 13 z nich (81,3%) świadczyło usługi z naruszeniem prawa:

- w 5 TBS (31,3%)<sup>85</sup> część czynności zastrzeżonych do właściwości zarządcy (np. podpisywanie dokumentów), wykonywały osoby nieposiadające licencji zawodowej, w tym członkowie zarządów TBS. Tym samym naruszono art. 184 ust. 3 ustawy o g.n., stanowiący iż przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, jeżeli czynności z tego zakresu będą wykonywane przez zarządców nieruchomości (osoby fizyczne posiadające licencję zarządcy);
- w 2 przypadkach (12,5%)<sup>86</sup> nie zawarto umowy o zarządzanie wymaganej art. 185 ust. 2 ustawy o g.n., w tym jeden TBS działał na podstawie zarządzenia burmistrza w sprawie powierzenia gospodarowania lokalami mieszkalnymi stanowiącymi własność gminy, a drugi na podstawie umowy, którą zawarto na czas określony do 30 września 2003 r. (dotyczyło to części zasobu gminnego);
- w 6 umowach o zarządzanie (37,5%)<sup>87</sup> nie zawarto wszystkich wymaganych składników, tj. wskazania zarządcy nieruchomości, numeru jego licencji zawodowej oraz oświadczenia o posiadanym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania;
- w wyniku zawarcia w 10 umowach o zarządzanie (62,5%)<sup>88</sup> obowiązków wykonywania czynności wyłączonych z czynności (na podstawie art. 25 ust. 3 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ustawy o g.n.), które mogą być powierzone zarządcy nieruchomości gminnych, 9 zarządców<sup>89</sup> wykonywało czynności zakazane, tj. wynajmowało, wdzierżawiało i użyczało nieruchomości wchodzące w skład zasobu oraz podejmowało czynności w postępowaniu sądowym – egzekwowania należności;

---

<sup>84</sup> Ciechocińskie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, Rypińskie TBS, Międzygminne TBS w Tarnowskich Górach, ZBM-I TBS w Gliwicach, TBS w Krasnymstawie, Iławskie TBS ZGL, Kętrzyńskie TBS, „Karo” TBS w Mrągowie, Miejskie TBS w Koninie, TBS w Czarnkowie, Goleniowskie TBS, Kołobrzeskie TBS, TBS "Prawobrzeże" w Szczecinie, Polkowickie TBS, Międzyrzeckie TBS.

<sup>85</sup> TBS w Krasnymstawie, Goleniowskie TBS, Kołobrzeskie TBS, TBS "Prawobrzeże" w Szczecinie, Polkowickie TBS.

<sup>86</sup> TBS w Czarnkowie, Międzyrzeckie TBS.

<sup>87</sup> Ciechocińskie TBS, Regionalne Wąbrzeskie TBS, Rypińskie TBS, ZBM-I TBS w Gliwicach, TBS w Krasnymstawie, Kołobrzeskie TBS.

<sup>88</sup> Ciechocińskie TBS, ZBM-I TBS w Gliwicach TBS w Krasnymstawie, Iławskie TBS ZGL, Goleniowskie TBS, Kołobrzeskie TBS, TBS "Prawobrzeże" w Szczecinie, Polkowickie TBS, Międzyrzeckie TBS, Rypińskie TBS.

<sup>89</sup> J.w. bez Rypińskiego TBS.

- 5 TBS (31,3%)<sup>90</sup> nie wykonywało prawidłowo wszystkich zadań należących do zarządców nieruchomości w zakresie naliczania należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenia windykacji tych należności. Ustalono, że nie naliczono odsetek w wysokości 58,2 tys. zł i nie dochodzą należności głównych w kwocie 48,0 tys. zł z tytułu czynszu. W ten sposób TBS nie zapewniły w pełni właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości gminnych, o której mowa w art. 185 ust. 1 pkt 1 ustawy o g.n.

### **3.2.8. Zadania i kompetencje Ministra w zakresie budownictwa społecznego**

Realizując politykę Rady Ministrów w zakresie funkcjonowania i rozwoju budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, Minister w latach 2008-2009 przeprowadził badanie<sup>91</sup> funkcjonującego systemu budownictwa społecznego. W ramach tego badania zlecono przeprowadzenie audytu ekspertom Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. Zgodnie z jego rekomendacjami funkcjonujący system wspierania budownictwa społecznego wymaga pewnych zmian. Głównym zaleceniem było podzielenie aktywności inwestorów na dwie grupy: [1] budujących lokale mieszkalne dla osób o średnich dochodach, z ewentualną opcją wyodrębnienia tych lokali na własność (z niewielkimi dotacjami państwa lub bez nich), [2] budujących lokale mieszkalne dla osób o niskich dochodach, z niewielkim poziomem czynszu (z większym zaangażowaniem finansowym samorządów gminnych i władz centralnych).

W wyniku audytu oraz zgłaszanych przez różne podmioty postulatów zmian, w Ministerstwie Infrastruktury zidentyfikowano następujące wady systemu: „[1] uzależnienie możliwości finansowych KFM od wsparcia budżetu państwa, [2] długotrwałe procedury przydzielania kredytów, niski poziom preferencyjności kredytów, [3] wysokie czynsze, [4] ograniczenia w wyborze najemców (kryteria naboru, limity dochodowe, konieczność wpłaty partycypacji własnej), [5] zakaz przekształceń lokali mieszkalnych wybudowanych ze środków KFM na własność, [6] niedostateczne wykorzystanie systemu do wspierania zjawisk migracyjnych na rynku pracy; [7] brak upra-

<sup>90</sup> Rypińskie TBS, Iławskie TBS ZGL, Miejskie TBS w Koninie, Goleniowskie TBS, Polkowickie TBS

<sup>91</sup> Analizą objęto gminy, najemców, TBS i spółdzielnie korzystające z kredytów ze środków KFM.

wnień lokatorów w procedurze zarządzania zasobami”. W związku z powyższym Minister zaplanował zapewnienie bardziej dostępnych i różnorodnych źródeł finansowania nowych inwestycji mieszkaniowych oraz zmianę grup docelowych systemu.

Ustawa o p.b.m. nałożyła na Ministra jedynie obowiązek zatwierdzania albo odmawiania zatwierdzenia umowy lub statutu TBS, a także wszelkich ich zmian w drodze decyzji. Dała też możliwość wydania decyzji pozbawiającej TBS prawa używania w nazwie wyrazów „towarzystwo budownictwa społecznego” oraz skrótu „TBS”<sup>92</sup>. Przepisy ustawy o p.b.m. nie wskazały bezpośrednio na obowiązek monitorowania prowadzenia podstawowej działalności przez TBS oraz nie podały terminu, w jakim pozbawienie nazwy może nastąpić. Do 30 czerwca 2009 r. Minister nie posiadał wiedzy na temat 26,2% zarejestrowanych, a nie zlikwidowanych TBS (91 z 347). Nie wiedział, czy rozpoczęły one wynajem lokali stanowiących ich własność, tj. czy prowadziły działalność, dla której zostały utworzone. Zbieranie informacji poprzez wysyłanie pism przypominających o obowiązku TBS poinformowania Ministra do 30 października 2008 r.<sup>93</sup> o rozpoczęciu wynajmu własnych lokali mieszkalnych, mogło być rozpoczęte z upływem tego terminu, a nie - jak to miało miejsce - 4,5 miesiąca później. Ponadto dalsze działania Ministra w celu uzyskania odpowiednich danych na temat działalności TBS, takie jak wystąpienie do Polskiej Izby Gospodarczej TBS, a w dalszej kolejności do BGK oraz gmin, na terenie których TBS te działały lub działają, pozostawały na etapie planowania.

Zgodnie z informacjami przekazanymi Ministrowi przez TBS, wynajem własnych lokali mieszkalnych rozpoczęło 227 TBS (tj. 65,4% spośród zarejestrowanych i nie zlikwidowanych), a 22 poinformowało o niedopełnieniu ustawowego obowiązku (z tego 16 zostało wytypowanych do wydania decyzji pozbawiającej prawa używania nazwy „TBS”).

---

<sup>92</sup> Do 31 marca 2009 r. Minister wydał 2 takie decyzje.

<sup>93</sup> Na podstawie art. 24 ust. 3a ustawy o p.b.m. w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o p.b.m.

## 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

### 4.1. Przygotowanie kontroli

Dotychczas działalność TBS była objęta kontrolą przez NIK w sposób całościowy w 2000 r., tj. po upływie 5 lat od wejścia w życie ustawy o p.b.m.<sup>94</sup> oraz częściowo w ramach innych kontroli<sup>95</sup>. Wyniki tych kontroli wykazały istnienie licznych nieprawidłowości, w tym m.in.: wydatkowanie kredytów preferencyjnych niezgodnie z przeznaczeniem, przekazywanie przez gminy środków publicznych i majątku bez nadzoru i wpływu na podejmowane decyzje, nieprawidłowe gospodarowanie mieniem gminnym przez TBS jako zarządców, nadużywanie nazwy „TBS” i nieprzestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych. Informacje o problemach w działalności społecznego budownictwa mieszkaniowego pojawiały się w mediach i interpelacjach poselskich. W rezultacie propozycję tematu kontroli zgłosiła Sejmowa Komisja Infrastruktury. Temat wpisał się w obszar badań kontrolnych przyjętych przez NIK do realizacji w 2009 r. w zakresie pomocy społecznej – budownictwa społecznego, w ramach jednego z trzech priorytetowych kierunków badań kontrolnych przyjętych na lata 2009-2011, tj. priorytetu państwa sprawnego i przyjaznego obywatelowi.

Kontrolę przeprowadzono w 32 spośród 388 zarejestrowanych TBS (8,2%), na terenie 8 województw. Doboru jednostek dokonano na podstawie informacji uzyskanych z BGK, wybierając TBS działające jako sp. z o.o., które korzystały z kredytów ze środków KFM (od 1 do 13 razy), o 100% udziale w kapitale gmin, które dotychczas nie były kontrolowane przez NIK (w ogóle lub od 2000 r.). Warunek dotyczący struktury kapitału określono ze względu na pierwotne założenia do ustawy o p.b.m., określające powstanie wyłącznie gminnych TBS oraz ograniczone kryterium kontroli NIK w podmiotach prywatnych. Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2

---

<sup>94</sup> Kontrola nr P/00/179 pn. „Działalność TBS”.

<sup>95</sup> „Gospodarowanie lokalami użytkowymi w miastach województwa podlaskiego” (P/05/119), „Funkcjonowanie TBS oraz gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym w Mieście Poznaniu” (S/05/011, S/04/006,S/04/007, S/05/007), „Realizacja przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych” (P/07/113), „Zarządzanie nieruchomościami gminnymi” (P/07/140), „Zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków Funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego” (P/08/112) i kontrole sprawdzające.

w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

W celu pełnej realizacji tematu kontroli, objęto nią również działalność Ministra, w tym m.in. jego rolę w kreowaniu systemu budownictwa społecznego w państwie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.

## **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W związku z przeprowadzoną kontrolą, zasięgnięto informacji w 50 urzędach gmin, na terenie których badane TBS działały. Wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. W 10 TBS przeprowadzono narady pokontrolne. Po zakończeniu kontroli do wszystkich jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, wydając 26 ocen pozytywnych z nieprawidłowościami, 6 pozytywnych z uchybieniami i 1 pozytywną (dot. Ministerstwa). W dwóch przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych wnieśli zastrzeżenia do treści wystąpień. Prezes Zarządu TBS „Prawobrzeże” sp. z o.o. w Szczecinie wniósł zastrzeżenia do dwóch ocen i wniosków<sup>96</sup>. Postanowieniem Wiceprezesa NIK z 17 lipca 2009 r., zatwierdzającym uchwałę Komisji Odwoławczej przy Delegaturze NIK w Szczecinie zastrzeżenia te w całości zostały odrzucone jako niezasadne. Prezes Zarządu TBS sp. z o.o. w Biłgoraju wniósł zastrzeżenia do jednej oceny i wniosku<sup>97</sup>. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej z 17 sierpnia 2009 r. zastrzeżenia te częściowo uwzględniono<sup>98</sup>.

W 34 wystąpieniach pokontrolnych<sup>99</sup> sformułowano 129 wniosków dotyczących m.in.:

---

<sup>96</sup> Oceny i wnioski dotyczyły nielegalnego zawierania umów najmu i dzierżawy przez TBS jako zarządcę nieruchomości gminnych (czynności wyłączone na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ustawy o g.n.) oraz nielegalnego podpisywania umów najmu oraz wezwań do zapłaty przez osoby nieposiadające licencji zawodowej zarządcy nieruchomości (na podstawie bezprawnych pełnomocnictw).

<sup>97</sup> Ocena i wniosek dotyczyły nieterminowego uiszczenia zaliczki na podatek dochodowy oraz naliczenia i odprowadzenia do Urzędu Skarbowego w Biłgoraju odsetek z tytułu 6 dniowej zwłoki w przekazaniu tej zaliczki (1.096 zł) za styczeń 2008 r.

<sup>98</sup> Oddalono zastrzeżenia w części dotyczącej terminowego odprowadzania zaliczki na podatek dochodowy, a uwzględniono w zakresie naliczenia i odprowadzenia odsetek z tytułu zwłoki w przekazaniu zaliczki na podatek dochodowy, ponieważ ich wysokość nie przekraczała trzykrotności wartości opłaty dodatkowej pobieranej przez "Pocztę Polską" za polecenie przesyłki listowej.

<sup>99</sup> Poza wystąpieniami skierowanymi do kierowników kontrolowanych jednostek, skierowano wystąpienie do Burmistrza Miasta Iława, w którym wnoszono o dostosowanie umowy o zarządzanie nieruchomościami gminnymi do przepisów ustawy o g.n.

- doprowadzenia do zgodności stawek czynszu z wymogami art. 28 ustawy o p.b.m., w szczególności zapewniających pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę,
- zawierania umów najmu lokali po sprawdzeniu kryteriów (dochodowego i braku tytułu prawnego do innego lokalu) określonych w art. 30 ust. ustawy o p.b.m.,
- określenia w umowie zasad współdziałania z gminą lub z gminami, na terenie których TBS działają,
- egzekwowania od najemców lokali wywiązywania się z obowiązku terminowego składania poprawnych deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim,
- ustalenia prawidłowej wysokości podatku dochodowego od osób prawnych,
- wykonywania czynności w ramach zarządu zasobem nieruchomości gminnych z zachowaniem wymogów określonych w art. 25 ust. 3 ustawy o g.n. oraz udzielania pełnomocnictw, do wykonywania tych czynności osobom posiadającym licencję zawodową zarządcy nieruchomości,
- bieżącego analizowania stanu zaległości z tytułu czynszów za lokale komunalne zarządzane przez TBS oraz bezzwłoczne podejmowanie czynności mających na celu ich wyegzekwowanie,
- poprawnego przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne, w tym m.in. udzielania zamówień publicznych wykonawcom spełniającym warunki udziału w postępowaniu, prawidłowego dokumentowania czynności podejmowanych w trakcie postępowań oraz określenia trybu prac komisji przetargowej,
- doprowadzenia do rentowności pozostałej działalności prowadzonej przez TBS, określonej w art. 27 ust. 2 ustawy o p.b.m.,
- dokonania zmian zapisów w umowie spółki, polityce rachunkowości oraz odpowiednich korekt w księgach rachunkowych.

Spośród sformułowanych 129 wniosków, według stanu na dzień 10 grudnia 2009 r. zrealizowano 74 wnioski, w trakcie realizacji było 37 wniosków, a 18 wniosków pozostało do zrealizowania. Z treści udzielonych odpowiedzi wynika m.in., że kierownicy jednostek podjęli działania niezbędne do wyeliminowania występowania ww. nieprawidłowości w przyszłości.

W wyniku przeprowadzonych kontroli NIK skierowała lub planuje skierować 3 zawiadomienia do następujących organów:

- prokuratury rejonowej w sprawie naruszenia w 2008 r. przez administratora danych osobowych, obowiązku zabezpieczenia danych osobowych zawierających informacje o dochodach 6 osób, które zostały zniszczone lub zagubione, tj. czynu wyczerpującego znamiona art. 52 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>100</sup>;
- rzeczników dyscypliny finansów publicznych o faktach noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>101</sup>, tj. niezłożenia przez jedną osobę występującą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego wymaganego oświadczenia oraz niewyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osób podlegających wyłączeniu (2 oferentów)<sup>102</sup>.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 23.840,0 tys. zł, w tym:

– uszczuplenia środków lub aktywów	7.933,5 tys. zł,
– kwoty nienależnie uzyskane	2.025,5 tys. zł,
– kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	10.287,4 tys. zł,
– kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	3,9 tys. zł,
– kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	253,6 tys. zł,
– sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	2.121,5 tys. zł,
– potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	1.214,6 tys. zł,

oraz korzyści finansowe w wysokości 421,8 tys. zł, w tym:

– pozyskane korzyści finansowe	71,1 tys. zł,
– oszczędności i korzyści finansowe innych podmiotów	350,7 tys. zł.

---

<sup>100</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm. Zawiadomienie dotyczyło Chełmskiego TBS.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

<sup>102</sup> Rypińskie TBS, Goleniowskie TBS.

## **5. Załączniki**

### **5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole**

#### **Delegatura NIK w Bydgoszczy:**

1. Ministerstwo Infrastruktury
2. Ciechocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Ciechocinku
3. Regionalne Wąbrzeskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Wąbrzeźnie
4. Rypińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Rypinie
5. Świeckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Świeciu sp. z o.o.

#### **Delegatura NIK w Katowicach:**

1. Międzygminne Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Tarnowskich Górach
2. Regionalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Tychach
3. Zarząd Budynków Miejskich – I Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Gliwicach
4. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Częstochowie

#### **Delegatura NIK w Lublinie:**

1. Chełmskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Chełmie
2. „Lokum” Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Świdniku
3. Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. Krasnymstawie
4. Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Biłgoraju

#### **Delegatura NIK w Olsztynie:**

1. Giżyckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Giżycku
2. Iławskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Zakład Gospodarki Lokalami sp. z o.o. w Iławie
3. Kętrzyńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Kętrzynie
4. Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Karo” spółka z o.o. w Mrągowie

**Delegatura NIK w Poznaniu:**

1. Ostrowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim
2. Kaliskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Kaliszu
3. Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Koninie
4. Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Czarnkowie

**Delegatura NIK w Szczecinie:**

1. Goleniowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Goleniowie
2. Kołobrzeskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Kołobrzegu
3. Koszalińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Koszalinie
4. Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” sp. z o.o. w Szczecinie

**Delegatura NIK we Wrocławiu:**

1. Polkowickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Polkowicach
2. Świdnickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Świdnicy
3. Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Głogowie
4. Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Bolesławcu sp. z o.o.

**Delegatura NIK w Zielonej Górze:**

1. Kostrzyńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Kostrzynie nad Odrą
2. Międzyrzeckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Międzyrzeczu
3. Świebodzińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Świebodzinie
4. Nowosolskie Towarzystwo Budownictwa społecznego sp. z o.o. w Nowej Soli

## 5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą, funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej pełnili:

- Cezary Grabarczyk - Minister Infrastruktury od 16 listopada 2007 r.,
- Mirosław Barszcz - Minister Budownictwa od 13 sierpnia do 16 listopada 2007 r.,
- Andrzej Aumiller - Minister Budownictwa od 3 listopada 2006 r. do 13 sierpnia 2007 r.,
- Antoni Jaszczak - Minister Budownictwa od 5 maja 2006 r. do 3 listopada 2006 r.,
- Jerzy Polaczek - Minister Transportu i Budownictwa od 31 października 2005 r. do 5 maja 2006 r.

Kierownikami jednostek kontrolowanych (TBS) w badanym okresie byli:

Jednostka kontrolowana	Skład zarządu TBS	Okres pełnienia funkcji (do zakończenia kontroli)
Ciechocińskie TBS sp. z o.o. w Ciechocinku	Andrzej Wojdyło (prezes), Elżbieta Madoń (członek)	od 12 lutego 2002 r.
Regionalne Wąbrzeskie TBS sp. z o.o. w Wąbrzeźnie	Edmund Szulc (prezes)	od 4 lipca 2002 r.
Rypińskie TBS sp. z o.o. w Rypinie	Lech Wojciech Szalkowski (prezes)	od 3 kwietnia 2002 r.
Świeckie TBS sp. z o.o. w Świeciu	Andrzej Rek (prezes)	od 24 stycznia 2000 r.
Międzygminne TBS Społeczne sp. z o.o. w Tarnowskich Górach	Czesław Krysiak (prezes), Jan Machura (z-ca prezesa), Zofia Cieślak (członek)	od 14 lutego 1997 r.
Regionalne TBS sp. z o.o. w Tychach	Leszek Wenda (prezes)	od 1 lipca 2008 r.
	Andrzej Florczuk (prezes)	od 26 czerwca 1997 r. do 25 czerwca 2008 r.
Zarząd Budynków Miejskich I TBS sp. z o.o. w Gliwicach	Andrzej Tomal (prezes)	od 16 czerwca 2008 r.
	Zbigniew Ordysiński (prezes)	od 8 lipca 2003 r. do 16 czerwca 2008 r.
Zakład Gospodarki Mieszkaniowej TBS sp. z o.o. w Częstochowie	Ludwik Madej (prezes), Wanda Dobosz, Jan Krykowski, Zbigniew Muchalski (członkowie)	od 24 maja 2005 r.
Chełmskie TBS sp. z o.o. w Chełmie	Krzysztof Głaz (prezes)	od 28 kwietnia 2007 r.
	Maciej Cieślak (prezes)	od 19 lutego 2003 r. do 26 kwietnia 2007 r.
„Lokum” TBS sp. z o.o. w Świdniku	Krzysztof Wilkołazki (prezes)	od 14 września 2004 r.
TBS sp. z o.o. Krasnymstawie	Andrzej Majchrowicz (prezes)	od 28 marca 2003 r.
TBS sp. z o.o. w Biłgoraju	Marek Łukasik (prezes)	od 30 czerwca 1999 r.
Giżyckie TBS sp. z o.o. w Giżycku	Maria Wojciechowska (prezes)	od 20 maja 2003 r.

<b>Jednostka kontrolowana</b>	<b>Skład zarządu TBS</b>	<b>Okres pełnienia funkcji (do zakończenia kontroli)</b>
Iławskie TBS Zakład Gospodarki Lokalami sp. z o.o. w Iławie	Ryszard Ławrynowicz (prezes)	od 10 listopada 2003 r.
Kętrzyńskie TBS sp. z o.o. w Kętrzynie	Janina Łuksza (prezes)	od 18 grudnia 2006 r.
	Krzysztof Balcerzak (prezes)	od 1 stycznia do 15 grudnia 2006 r.
TBS „Karo” spółka z o.o. w Mrągowie	Tomasz Żbikowski (prezes)	od 17 września 2002 r.
Ostrowskie TBS sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim	Paweł Woźniak (prezes)	od 16 stycznia 2007 r.
	Jan Jacek Werner (prezes)	od 1 grudnia 2006 r. do 15 stycznia 2007 r.
	Aleksander Klupś (prezes)	od 10 marca 2003 r. do 30 listopada 2006 r.
Kaliskie TBS sp. z o.o. w Kaliszu	Jacek Quoos (prezes)	od 8 września 1997 r.
Miejskie TBS sp. z o.o. w Koninie	Marek Libertowski (prezes)	od 19 listopada 1999 r.
TBS sp. z o.o. w Czarnkowie	Andrzej Szczepan Redmann (prezes)	od 19 stycznia 2000 r.
Goleniowskie TBS sp. z o.o. w Goleniowie	Krystyna Nalepa (prezes)	od 23 grudnia 1997 r.
Koło-brzeskie TBS sp. z o.o. w Kołobrzegu	Robert Cieciora (prezes), Elżbieta Sołoducha (członek), Agata Kowalska (członek), Ireneusz Zarzycki (członek), Robert Cieciora (prezes)	od 13 lutego 2008 r.
		od 14 marca 2008 r.
		od 26 lipca 2008 r.
		od 13 lutego 2008 r. do 26 lipca 2008 r.
		od 23 listopada 1998 r. do 12 lutego 2008 r.
Koszalińskie TBS sp. z o.o. w Koszalinie	Piotr Kroll (prezes), Zbigniew Przybylski (członek)	od 3 marca 2008 r.
	Ryszard Popik (prezes), Zbigniew Przybylski (członek)	od 21 maja 1997 r. do 26 lutego 2008 r.
		od 28 grudnia 2004 r. do 2 marca 2008 r.
TBS „Prawobrzeże” sp. z o.o. w Szczecinie	Roman Dutka (prezes), Piotr Gumowski (wiceprezes), Władysław Sikorski (wiceprezes)	od 12 lipca 2000 r.
		od 1 lutego 2008 r.
		od 1 grudnia 2003 r. do 30 kwietnia 2008 r.
Polkowickie TBS sp. z o.o. w Polkowicach	Adela Grażyna Życzkowska (prezes)	od 3 grudnia 2002 r.
Świdnickie TBS sp. z o.o. w Świdnicy	Mirosław Gałek (prezes)	od 24 listopada 2003 r.
TBS sp. z o.o. w Głogowie	Czesław Cichoń (prezes)	od 18 marca 2009 r.
	Zbigniew Hajłasz (prezes)	od 12 czerwca 2008 r. do 17 marca 2009 r.
	Wiesław Modzelewski (prezes)	od 1 marca 2007 r. do 11 czerwca 2008 r.
	Ryszard Rokaszewicz (prezes)	od 13 lipca 1998 r. do 28 lutego 2007 r.
TBS w Bolesławcu sp. z o.o.	Ilona Suhecka (prezes)	od 9 kwietnia 2004 r.
Kostrzyńskie TBS Spółka z o.o. w Kostrzynie nad Odrą	Leszek Statkiewicz (prezes)	od 26 lutego 2003 r.
Międzyrzeckie TBS sp. z o.o. w Międzyrzeczu	Jan Muzia (prezes)	od 1 lipca 2005 r.
Świebodzińskie TBS sp. z o.o. w Świebodziźnie	Jan Pietruńko (prezes)	od 9 września 1999 r.
Nowosolskie TBS sp. z o.o. w Nowej Soli	Jerzy Lisiewicz (prezes)	od 25 maja 2000 r.

### **5.3. Analiza przepisu dotyczącego zwolnień od podatku dochodowego**

Od 1 stycznia 2007 r., na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>103</sup>, wolne od podatku dochodowego są dochody TBS z gospodarki zasobami mieszkaniowymi – w części przeznaczony na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi.

Zgodnie z interpretacją ogólną Ministra Finansów<sup>104</sup>, przez „zasoby mieszkaniowe” należy rozumieć m.in.: [1] znajdujące się w budynku mieszkalnym lokale mieszkalne wraz z przynależnymi do nich pomieszczeniami oraz wyposażenie techniczne, jak np.: dźwigi osobowe i towarowe, kotłownie i hydrofornie wbudowane, klatki schodowe, strychy, piwnice, komórki, balkony, loggie, garaże, [2] pomieszczenia znajdujące się w budynku mieszkalnym lub poza nim, związane z administrowaniem i zapewnieniem bezawaryjnego funkcjonowania osiedlowych budynków mieszkalnych, [3] urządzenia i uzbrojenie terenów, na których znajdują się budynki wyżej wymienione, [4] budowle komunikacyjne, jak: drogi osiedlowe, ulice, chodniki, [5] inne budowle i urządzenia związane z ukształtowaniem i zagospodarowaniem terenu, mające wpływ na prawidłowe funkcjonowanie osiedlowych budynków mieszkalnych, jak np.: latarnie oświetleniowe, ogrodzenia, parkingi, trawniki, kontenery na śmieci.

Związane z wyżej wymienionymi budynkami, obiektami i urządzeniami przychody (np. opłaty, czynsze, odsetki za zwłokę) oraz sfinansowane z nich koszty, stanowią przychody i koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi.

Zgodnie z orzecnictwem administracyjnym, interpretacjami organów skarbowych: [1] do zasobów mieszkaniowych zalicza się garaże, wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem przez mieszkańców poszczególnych lokali mieszkalnych<sup>105</sup>, [2] do zasobów mieszkaniowych nie zalicza się lokali użytkowych, m.in. pawilonów

---

<sup>103</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm. Do 31 grudnia 2006 r. stosowano zwolnienia wynikające z treści art. 17 ust. 1 pkt 4j, iż wolne od podatku są dochody uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i z innych źródeł przychodów - w części przeznaczony na cele związane z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych oraz na budowę mieszkań na wynajem,

<sup>104</sup> Interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 5 marca 2008 r. w sprawie stosowania postanowień art. 17. ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych; numer DD6/8213/11/KWW/07/MB7/82 (Dz. Urz. MF Nr 3, poz. 27).

<sup>105</sup> Wyrok z dnia 7 grudnia 2007 r. WSA w Białymstoku – I SA/Bk 516/07 oraz interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 10 marca 2009 r. – ITPB3/423-73/07/09.

handlowo-usługowych<sup>106</sup>, [3] dochody uzyskane z umorzenia kredytu ze środków KFM nie są dochodami uzyskanymi z gospodarki zasobami mieszkaniowymi<sup>107</sup>, [4] nie są wolne od podatku dochody uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi, jeśli nie zostały wykorzystane na utrzymanie tych zasobów (istniejących budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą) – a np. na budynki w budowie<sup>108</sup>.

Kontrola NIK wykazała, że TBS na terenie kraju uzyskały różne interpretacje upoważnionych organów podatkowych oraz orzeczeń sądowych w zakresie kwalifikacji nw. dochodów jako dochodów wolnych od podatku:

Tytuł dochodu	Interpretacje, wyroki, stanowiska, wskazujące na:	
	zwolnienie <sup>109</sup>	brak zwolnienia
Kredyt umorzony przez BGK	Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 2 listopada 2007 r. (II-2/4218-0032/07/Int./AB): - wartość umorzonego kredytu jest nieodpłatnym świadczeniem, jakie TBS otrzymuje od banku i podlega zwolnieniu na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 21 ustawy o p.d.o.p.	Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 10 marca 2009 r. (ITPB3/423-73/07/09): - brak zwolnienia na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy o p.d.o.p.: dochód z tytułu umorzonego kredytu ze środków KFM nie spełnia wszystkich warunków zwolnienia z art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy o p.d.o.p.
Czynsz za wynajem lokali mieszkalnych, w tej części, która przeznaczona jest na spłatę kredytu zaciągniętego na budowę	Pismo Ministra Finansów do jednego z TBS z 20 maja 2009 r. (GN 6/0680-3 8/13 7/KRU/2009/3 976): - dochodem z gospodarki zasobami mieszkaniowymi jest cały czynsz otrzymany od najemców; sfinansowanie z czynszu wszelkich kosztów związanych z użytkowaniem istniejących lokali mieszkalnych, w tym spłata kredytu mieszkaniowego oznacza przekazanie dochodu na cele związane z utrzymaniem zasobów, czyli dochód ten jest wolny od podatku.	Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 23 maja 2008 r. (ILPB3/423-145/08-4/ŁM): - dochód uzyskany z czynszu przeznaczony na spłatę kredytu nie jest zwolniony z pod. dochodowego.  Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 stycznia 2009 r. (I SA/Po 1421/08): - dochody pochodzące z czynszu za wynajem lokali mieszkalnych przeznaczonych na spłatę kredytu zaciągniętego na budowę lokali mieszkalnych podlegają opodatkowaniu.

W związku z obowiązkiem Ministra Finansów do dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe, wynikającym z art. 14a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>110</sup>, wskazane jest wydanie przez Ministra Finansów interpretacji ogólnej w zakresie kwalifikacji zwolnień podatkowych od uzyskanych przez TBS powyższych dochodów.

<sup>106</sup> Wyrok z dnia 13 listopada 2007 r. WSA w Bydgoszczy – I SA/Bd 641/07, wyrok z dnia 28 grudnia 2007 r. WSA w Poznaniu – I SA/Po 1331/07.

<sup>107</sup> Interpretacje Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 29 września 2008 r. – ILPB3/423-405/08-2/KS oraz Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 10 marca 2009 r. – ITPB3/423-73/07/09.

<sup>108</sup> Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 29 września 2008 r.-ILPB3/423-405/08-2/KS.

<sup>109</sup> Pod warunkiem przeznaczenia dochodów na utrzymanie zasobów mieszkaniowych.

<sup>110</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

## 5.4. Udział lokali mieszkalnych TBS w lokalach wybudowanych ogółem w gminach<sup>111</sup>

Gmina*	Liczba lokali oddanych do użytkowania						Udział w (%)			Powierzchnia lokali w m <sup>2</sup> (lata 1997-2008)		Udział w %
	Ogółem			TBS			1997-2005	2006-2008	Razem	Ogółem	TBS	
	1997-2005	2006-2008	Razem	1997-2005	2006-2008	Razem						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Biłgoraj	1.033	189	1.222	75	0	75	7,3	0,0	<b>6,1</b>	123.807	3.261	2,6
Bolesławiec	948	225	1.173	82	40	122	8,6	17,8	<b>10,4</b>	115.824	5.546	4,8
Chełm	2.460	529	2.989	32	24	56	1,3	4,5	<b>1,9</b>	220.337	2.459	1,1
Ciechocinek	596	164	760	21	60	81	3,5	36,6	<b>10,7</b>	61.618	3.445	5,6
Czarnków	162	88	250	63	46	109	38,9	52,3	<b>43,6</b>	20.287	5.549	27,4
Częstochowa	5.025	1.673	6.698	75	127	202	1,5	7,6	<b>3,0</b>	747.375	11.789	1,6
Giżycko	942	322	1.264	117	41	158	12,4	12,7	<b>12,5</b>	79.835	8.068	10,1
Gliwice	1.706	906	2.612	527	278	805	30,9	30,7	<b>30,8</b>	267.397	41.963	15,7
Głogów	1.325	615	1.940	171	115	286	12,9	18,7	<b>14,7</b>	159.618	14.100	8,8
Goleniów	1.107	425	1.532	62	32	94	5,6	7,5	<b>6,1</b>	164.100	3.396	2,1
Iława	1.057	652	1.709	48	82	130	4,5	12,6	<b>7,6</b>	113.279	5.890	5,2
Kalisz	4.010	962	4.972	402	126	528	10,0	13,1	<b>10,6</b>	406.378	27.382	6,7
Kętrzyn	556	296	852	194	71	265	34,9	24,0	<b>31,1</b>	61.476	13.849	22,5
Kołobrzeg	1.918	1.989	3.907	226	584	810	11,8	29,4	<b>20,7</b>	293.203	41.185	14,0
Konin	2.007	507	2.514	204	205	409	10,2	40,4	<b>16,3</b>	269.612	19.188	7,1
Kostrzyn nad Odrą	778	245	1.023	111	55	166	14,3	22,4	<b>16,2</b>	87.621	7.421	8,5
Koszalin	3.173	1.204	4.377	513	281	794	16,2	23,3	<b>18,1</b>	383.993	43.451	11,3
Krasnystaw	411	143	554	24	24	48	5,8	16,8	<b>8,7</b>	62.229	2.389	3,8
Międzyrzecz	564	277	841	90	0	90	16,0	0,0	<b>10,7</b>	77.974	4.769	6,1
Mragowo	879	331	1.210	44	52	96	5,0	15,7	<b>7,9</b>	79.513	4.896	6,2
Nowa Sól	415	197	612	60	0	60	14,5	0,0	<b>9,8</b>	56.891	2.719	4,8
Ostrów Wielkopolski	1.849	586	2.435	66	116	182	3,6	19,8	<b>7,5</b>	282.916	9.513	3,4
Polkowice	762	256	1.018	59	81	140	7,7	31,6	<b>13,8</b>	90.200	7.384	8,2
Rypin	325	185	510	72	85	157	22,2	45,9	<b>30,8</b>	43.839	7.793	17,8
Szczecin	14.721	4.800	19.521	2.212	728	2.940	15,0	15,2	<b>15,1</b>	1.484.348	157.241	10,6
Świdnica	1.038	595	1.633	0	103	103	0,0	17,3	<b>6,3</b>	137.836	4.652	3,4
Świdnik	1.188	661	1.849	130	64	194	10,9	9,7	<b>10,5</b>	165.125	10.911	6,6
Świebodzin	293	397	690	60	52	112	20,5	13,1	<b>16,2</b>	67.750	5.504	8,1
Świecie	980	304	1.284	100	66	166	10,2	21,7	<b>12,9</b>	117.969	8.274	7,0
Tarnowskie Góry	601	360	961	62	0	62	10,3	0,0	<b>6,5</b>	127.828	0	0,0
Tychy	1.918	1.329	3.247	206	0	206	10,7	0,0	<b>6,3</b>	364.417	12.730	3,5
Wąbrzeźno	448	159	607	130	49	179	29,0	30,8	<b>29,5</b>	43.225	9.020	20,9
Razem:	55.195	21.571	76.766	6.238	3.587	9.825	11,3	16,6	<b>12,8</b>	6.777.820	505.737	7,5

\*W przypadku 4 TBS (Rypińskie TBS, Międzygminne TBS w Tarnowskich Górach, Regionalne TBS w Tychach, Iławskie TBS ZGL), działających na terenie wielu gmin, w powyższym zestawieniu uwzględniono tylko gł. założyciela – siedzibę spółki.

<sup>111</sup> Opracowanie własne na podstawie danych GUS od 1997 r., tj. od czasu oddania pierwszych lokali przez TBS, w gminach – głównych założycielach i siedzibach kontrolowanych TBS.

## **5.5. Wykaz aktów prawnych**

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.),
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.),
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.),
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.),
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2157),
12. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 65, poz. 545),
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.),
14. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.),
15. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.),
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 216, poz. 1594).

## **5.6. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Minister Infrastruktury
7. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
8. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
13. Sejmowej Komisja Ustawodawcza
14. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Senacka Komisja Ustawodawcza